

233



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ARAGON”

**ESTRUCTURACION DEL TRIBUNAL
FEDERAL ADMINISTRATIVO**

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

GENOVEVA MAGDALENA VALDEZ RODRIGUEZ

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

San Juan de Aragón, Méx.

1988



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 está 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.

I N D I C E

PROLOGO

Pág.

CAPITULO I

PRINCIPALES REFERENCIAS HISTORICAS DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

1.1. Epoca Colonial.....	1
1.1.1. Los Ayuntamientos.....	2
1.1.2. El Consejo Real y Supremo de Indias...	3
1.1.3. La Primera Real Audiencia y Cancillería Real.....	4
1.1.4. El Virreynato.....	6
1.1.5. La Real Ordenanza de Intendentes.....	8
1.2. Epoca Independiente.....	9
1.2.1. Disposiciones Relativas al Contencioso Tributario.....	9
1.2.2. Bando de Hidalgo.....	10
1.2.3. Constitución de Apatzingán.....	10
1.2.4. Constitución de Cádiz.....	11
1.2.5. Constitución Federal de 1824.....	11
1.2.6. Bases Relacionadas con el Contencioso Tributario.....	12
1.2.7. Revolución de Ayutla.....	15
1.2.8. Constitución de 1857.....	16
1.3. Artículo 104 Constitucional.....	17
1.3.1. Análisis del Artículo 104, fracción I	17
1.3.2. Reformas al Artículo 104, fracción I..	19
1.4. Ley de Justicia Fiscal.....	23
1.5. Código Fiscal de la Federación.....	25
1.5.1. Código Fiscal de 1938.....	25
1.5.2. Código Fiscal de 1966.....	26
1.5.3. Código Fiscal Vigente.....	26

CAPITULO II

'TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MEXICO

2.1. Tribunal Fiscal de la Federación.....	28
2.1.1. Creación y Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación.....	28
2.1.2. Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación.....	33
2.1.3. Características del Tribunal Fiscal de la Federación.....	34
2.1.4. Estructura y Procedimiento del Tribunal Fiscal de la Federación.....	37
2.1.4.1. Sala Superior.....	38
2.1.4.1.1. Competencia y Atribuciones.....	39
2.1.4.2. Salas Regionales.....	45
2.1.4.2.1. Competencia y Atribuciones.....	45
2.1.4.3. Procedimiento.....	47
2.1.5. Regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación.....	50
2.2. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del - Distrito Federal.....	53
2.2.1. Creación del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.....	53
2.2.2. Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo - Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	55
2.2.3. Características del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	58
2.2.4. Estructura y Procedimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	60
2.2.4.1. Sala Superior.....	61
2.2.4.1.1. Competencia y Atribuciones.....	62
2.2.4.2. Salas del Tribunal.....	65
2.2.4.2.1. Competencia.....	65
2.2.4.3. Procedimiento.....	66

	Pág.
2.3. Tribunales Administrativos en las Entidades Federativas.....	69
2.3.1. Guanajuato.....	69
2.3.2. Guerrero.....	71
2.3.3. Hidalgo.....	73
2.3.4. Jalisco.....	74
2.3.5. México.....	75
2.3.6. Nuevo León.....	77
2.3.7. Querétaro.....	79
2.3.8. Sinaloa.....	81
2.3.9. Sonora.....	84
2.3.10. Tamaulipas.....	85
2.3.11. Veracruz.....	87

CAPITULO III

ESTRUCTURACION DE UN TRIBUNAL FEDERAL ADMINISTRATIVO

3.1. Anteproyecto de 1964.....	89
3.2. Anteproyecto de 1973.....	93
3.3. Creación del Tribunal Federal Administrativo..	93
3.4. Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal Administrativo.....	94
3.5. Características del Tribunal Federal Administrativo.....	95
3.6. Estructura y Procedimiento del Tribunal Federal Administrativo.....	98
3.6.1. Sala Superior.....	99
3.6.1.1. Competencia.....	100
3.6.2. Salas Regionales.....	100
3.6.3. Procedimiento.....	102
3.7. Reglamentación del Tribunal Federal Administrativo.....	106
CONCLUSIONES.....	108
BIBLIOGRAFIA.....	111

P R O L O G O

El presente trabajo ha sido motivado por el análisis constante de la impartición de justicia que se realiza en nuestro país, y que, específicamente dentro de la Administración Pública Federal, se han efectuado con serias deficiencias a través del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El objeto del mismo, es ponerlo a consideración del jurado que ponderará mi obtención de la Licenciatura en Derecho, título tan largamente perseguido y que por fin me encuentro cerca de él.

Dada la naturaleza de la presente investigación, y de manera secundaria, también busca aportar un grano de arena a la impartición de justicia en materia tributaria, que si bien es cierto se ha apoyado en trabajos, ponencias de personas erúditas en la materia como son los de los Magistrados Rubén Aguirre Elguézabal, Dolores Heduán Vírués, Margarita Lomelí Cerezo y Antonio Carrillo Flores, --asimismo ha buscado aglutinar y reunir las diversas inquietudes de ilustres personajes para darle forma, estructuralmente hablando.

En este orden de ideas, el breve trabajo que presento ahora como tesis profesional, he considerado conveniente desarrollarlo en tres capítulos, a saber:

El Capítulo Primero se refiere a que en las épocas colonial e independiente hasta antes de 1936, predomina el sistema judicialista, subsistiendo el principio general de que los conflictos entre los administrados y la administración debían plantearse ante los tribunales ordinarios, algunos de ellos, particularmente los de las Entidades Federativas especializados en materia tributaria, y no es sino hasta la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de -- 1936, en que surgen elementos del contencioso administrativo.

El Capítulo Segundo hace referencia a los -- tribunales administrativos en nuestro país, como lo son el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, desde su creación hasta su competencia y atribuciones, finalizando, asimismo, con los Tribunales Administrativos existentes en algunas Entidades Federativas.

Por último, en el Tercer Capítulo, esencialmente en nuestro estudio, se presenta la opción de crear un Tribunal de Justicia Administrativa Federal, con plena jurisdicción en sus fallos y una competencia genérica en la materia administrativa contra los actos de autoridades de la Admi--

nistración Pública Federal, abarcando a las del Distrito Federal y las de las Entidades Federativas.

Por otro lado, agradezco las valiosas orientaciones que he recibido en el curso de esta investigación del Licenciado Miguel Aguilar García, catedrático de la materia de Derecho Administrativo, de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Unidad Aragón, sin el cual este trabajo no hubiese alcanzado su objetivo.

CAPITULO I

PRINCIPALES REFERENCIAS HISTORICAS DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

Todo trabajo de investigación comienza desde sus raíces, sabemos que el primer indicio del Tribunal Fiscal de la Federación, como tribunal administrativo, es el resultado de principios doctrinarios modernos y, como se ha afirmado reiteradamente por los escritores mexicanos de -- nuestro derecho administrativo, es descendiente de un modelo extranjero, el contencioso fiscal francés. Sin embargo, consideramos que ya existían indicios de un contencioso-tributario dentro de nuestra antigua legislación; es por dicha razón, que iniciamos el presente trabajo remontándonos por la azarosa corriente de la historia hasta llegar a lo que consideramos la primera fuente de lo que es el contencioso-tributario.

1.1. EPOCA COLONIAL

"La cruz y la espada, símbolos de la dominación española, irrumpieron en las tierras de Anáhuac para sustituir la cultura aborígen por una nueva cultura que preciándose de ser más humana asoló, despoblándolos (sic) inmensos señoríos donde la esclavitud y la muerte fueron el -

fruto de la desenfrenada ambición que privó entre los conquistadores iberos de América." (1)

1.1.1. LOS AYUNTAMIENTOS

La vida institucional de la época colonial se inicia, desde el punto de vista formal y como principio de una administración de justicia organizada, con la creación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz y bajo los auspicios del propio conquistador Hernando Cortés en el año de 1519. De dicho Ayuntamiento derivan los cargos -- otorgados al mismo Cortés como capitán general, alcalde y justicia mayor de la Nueva España.

La organización política-administrativa y el gobierno se ejerce en nuestro país por medio de un ayuntamiento con corregidores, alcaldes y alguaciles.

Los alcaldes, que son los que interesan a -- nuestro estudio, eran los encargados de administrar justicia; en primera instancia, eran las autoridades judiciales que tramitaban todos los negocios civiles y criminales, pero sus fallos quedaban sujetos a las disposiciones de Cortés, en su carácter de alcalde y justicia mayor y como supremo --

(1) Armenta Calderón, Gonzalo, El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, México, Edit. Porrúa, S.A., 1a. ed., 1977, p. 37.

tribunal de apelación, aunque en realidad sus fallos eran inapelables. Podían los perjudicados, en teoría, ocurrir a su majestad para la reparación de los agravios recibidos; - la justicia se impartía en nombre del Rey, quien trataba de implantar en las tierras conquistadas la religión católica y obtener fondos para las arcas de la real hacienda. Se expiden de esta forma cédulas, pragmáticas, provisiones, cartas, ordenanzas, instrucciones, autos de gobierno y despachos, cuyo principal compilador fue Don Vasco de Puga.

1.1.2. EL CONSEJO REAL Y SUPREMO DE INDIAS

El 10. de agosto de 1524 se establece en forma independiente lo que fuera, después del rey, la máxima - autoridad política, administrativa, legislativa y judicial - de la Nueva España: El Consejo Real y Supremo de Indias. Se integraba éste, con un presidente, el gran canciller de las Indias, que era también el consejero y con los consejeros -- letrados cuando la necesidad de los negocios lo demandara.

En el ámbito tributario, el Consejo tenía la facultad de nombrar ministros y oficiales encargados de la - real hacienda. Contaba, además, con un fiscal que era el representante legal del estado tanto en el campo administrativo como en el jurisdiccional y que se encargaba del trámite y resolución de los procesos contencioso-tributarios: "Ordenamos al Fiscal, que no dilate los pleytos en que el Fisco -

fuere reo, ni detenga los procesos de ellos." (2).

1.1.3. LA PRIMERA REAL AUDIENCIA Y CANCELLERIA REAL

Creada por real cédula del emperador Carlos-V, dada en Burgos el 13 de diciembre de 1527, como máxima - autoridad legislativa, política, administrativa y judicial- y con sede en la Nueva España la "Primera Real Audiencia y- Cancillería Real de la gran ciudad de Tenoxtitlan, México"; y cuya instalación se realizó el 4 de diciembre de 1528 en la - casa del capitán general.

Integraban a la misma cuatro oidores y un -- presidente, siendo el sanguinario Nuño Beltrán de Guzmán.

Las ordenanzas y disposiciones dadas a los - oidores para reglamentar sus funciones fueron, entre otras:

a) Eran capitanes de los barcos en que hicieran la travesía a la Nueva España, ésto con el fin de hacer- destacar su alta jerarquía debido a la importancia de los -- negocios puestos en sus manos.

b) Se les previno residenciaran a Cortés, el- gobernador y capitán general, averiguando como habfa realiza- do sus ministerios y cargos.

(2) Recopilación de Leyes de Indias, Ley VI, Título V, Libro II.

c) Se les ordenó ver la mejor manera de atraer a los indios a la religión católica, el trato que debíadárseles, y si había de hacerse o no repartimientos de ellos entre los conquistadores y pobladores, según sus méritos.

d) Se les encomendó tomar las cuentas al tesorero, contador y factor de la Nueva España y demás personas que tuvieran cargo de la hacienda de su majestad; se pagara en la Nueva España el almojarifazgo, o sea, la contribución de siete y medio por ciento sobre mercaderías y mantenimientos que entraran al país.

e) Tuvieran varas de justicia y conocieran de todos los pleitos civiles y criminales.

De las anteriores ordenanzas y disposiciones dadas a los oidores las que más interés ofrecen para nuestro estudio son las que se refieren a la imposición y cobro de los tributos y la de las funciones de la Real Audiencia, ya que las mismas, reafirman la certeza de que es en la época colonial donde se comienza a estructurar un sistema impositivo mexicano, pues al conocer tanto de asuntos de naturaleza criminal, como civil, podían abarcar a los de carácter administrativo y fiscal.

La desacertada y arbitraria actuación de los miembros de la Primera Audiencia dieron lugar a la creación de una Segunda Audiencia, de la cual se nombró como presidente al obispo de Santo Domingo, Sebastián Ramírez de Fuen

leal, las ordenanzas para esta Audiencia se dictaron el 12- de julio de 1530 en Madrid y aparecieron compiladas en el - Cedulario de Puga. Esta Audiencia tuvo como fin frenar la - ambición de los encomenderos en la inhumana y exagerada tri butación que exigían a los naturales de la Nueva España, -- "halos destruído y los ha consumido y consume los grandes - y desordenados tributos que han dado y dan, y con el gran - temor que tenían a los españoles dábanles cuanto tenían, y- como los tributos eran excesivos y contínuos, para cumplir- los vendían las tierras que tenían a mejor precio, y los hi jos por esclavos; ..." (3)

Observamos en otro pasaje un caso de procedi miento de impugnación del tributo y el cual podemos consi-- derarlo como un antecedente del contencioso-tributario: "En las comisiones que se dieren a los que fueren a tasar tribu tos, mandese notificar a las partes, así encomenderos como- Indios, que en el término asignado hagan sus probanzas de - lo que les conviniere...." (4)

1.1.4. EL VIRREYNATO

"La consolidación del poder por parte de Es- paña sobre las tierras conquistadas, la fundación de villas y ciudades y la necesidad de regular las relaciones socia--

(3) Zorita, Alonso de, Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España, México, U.N.A.M., 2a. ed., 1963, p.p. 130 y 131.

(4) Recopilación de Leyes de Indias, Ley XXXVI, Título V, Li bro VI.

les, económicas y culturales de los pobladores y habitantes de la Nueva España hizo materialmente imposible que un cuerpo colegiado como la audiencia pudiera resolver los ingen--tes problemas que se enmarcaban dentro de su potestad legis--lativa, administrativa y jurisdiccional." (5)

Ante tales circunstancias, su majestad se --vió en la necesidad de establecer en la Nueva España la ing--titución del Virreynato el 17 de abril de 1535. El empera--dor Carlos V otorgó a Don Antonio de Mendoza el título de --Virrey de la Nueva España, además de los títulos de Goberna--dor, Capitán General y Presidente de la Real Audiencia.

Era el virrey el Superintendente General de la Real Hacienda, por ello tenía la obligación de vigilar --por el fomento y administración de los tributos. Se siguió--autorizando a los oidores de la Real Audiencia aconsejarán--al virrey en todos aquellos asuntos de gobierno en los que--interviniera, quedando en libertad de obrar como mejor lo --juzgara. Esta medida ocasionó grandes conflictos de competen--cia entre los mismos y trajo como consecuencia que la misma--Corte interviniera en dichos conflictos, consolidándose un --gobierno fuerte en la Colonia que permitió centralizar el po--der en manos del monarca español.

(5) Armienta, Calderón, Gonzalo, Op. cit., p. 46.

1.1.5. LA REAL ORDENANZA DE INTENDENTES

En el último período de gobierno colonial y -
contra la opinión del virrey Bucareli se expidió el 4 de di-
ciembre de 1786, la Real Ordenanza para el Establecimiento -
e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el -
Reino de la Nueva España.

Esta Ordenanza tuvo como objeto primordial --
reorganizar, en sus distintas fases, la administración públi-
ca, para ello se crearon doce intendencias cuyos titulares -
(los intendentes), así como sus asesores o tenientes letra--
dos y subdelegados conocían de las causas de justicia, de po-
licía, de hacienda y de guerra.

En el aspecto hacendario observamos que las -
facultades de los intendentes, en sus respectivos distritos,
eran las de recaudar, administrar y cuidar los ramos de ren-
tas de la corona que correspondían a los oficiales reales --
y quienes en lo sucesivo se quedaron con el título particu--
lar de contadores y tesoreros, subordinados a los recientes-
magistrados.

Los intendentes, además, dependieron directa-
mente del superintendente subdelegado de la Real Hacienda, -
el cual fue también presidente de la Junta Superior de Real -
Hacienda, tribunal superior de apelación en materia tributa--
ria para defensa de los particulares en contra de las decisio-
nes de los intendentes y cuyas resoluciones, a su vez, tam---

bién fueron apelables ante el rey.

La misma Ordenanza reiteró a los intendentes la atribución de la jurisdicción contenciosa en primera instancia, en los litigios relativos a las rentas de tabaco, -- alcabalas, pulques, pólvora y náipes.

1.2. EPOCA INDEPENDIENTE

La profunda convulsión que produjo en el mundo del siglo XIX la Revolución Francesa, los principios filosóficos del Enciclopedismo, la sujeción de España al dominio francés y la independencia de las colonias inglesas de América fueron factores que se aunaron al despertar de un pueblo ávido de libertad.

1.2.1. DISPOSICIONES RELATIVAS AL CONTENCIOSO-TRIBUTARIO

Durante el movimiento de Independencia se --- crearon una serie de normas secundarias que atribuyen el conocimiento de un contencioso-tributario y fueron las siguientes:

1a.- Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia.

Se expidió el 9 de octubre de 1812 por las -- Cortes Generales y Extraordinarias. En el mismo se estableció la existencia de los Juzgados de Hacienda Pública.

2a.- Decreto de 13 de septiembre de 1813.

Se promulgó el 23 de julio de 1814 y fue éste el que contenía el Reglamento de la Hacienda Pública en lo Contencioso. Dispuso que todos los negocios contenciosos de la hacienda pública, sobre cobranzas de contribuciones se sustanciarán en primera instancia por jueces letrados y en segunda y tercera por las audiencias respectivas. Asimismo, estableció el despacho, con preferencia a las causas civiles, el de las relativas a la hacienda pública.

3a.- Real Orden.

Se publicó en México el 9 de junio de 1820. Ordenó que los jueces de primera instancia se avocaran de inmediato al conocimiento de los litigios fiscales.

1.2.2. BANDO DE HIDALGO

Promulgado en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810 por Don Miguel Hidalgo y Costilla. Destacaron por su gran importancia, los puntos relativos a la abolición de la esclavitud y la liberación del pago de tributos a todas las castas que los soportaban, así como de toda exacción a los indios que los sufrían.

1.2.3. CONSTITUCION DE APATZINGAN

Se formuló con el título de "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana" en octubre -

de 1814 y se conoce con el nombre de "Constitución de Apatzingán", por ser éste el lugar donde se expidió.

En ella se asignó la administración de la hacienda pública a una intendencia general, integrada por un fiscal, un asesor letrado, un secretario, dos ministros y el intendente general; creo intendencias de provincia subordinadas a la intendencia general; la solución de los litigios en el ramo hacendario se encomendó a los intendentes.

1.2.4. CONSTITUCION DE CADIZ

Se le conoce como Constitución Española de Cádiz, ya que la misma tuvo vigencia en México, a la vez que en España mientras subsistía el movimiento de Independencia en el año de 1812.

En ella se estableció que el manejo de la hacienda pública fuese siempre independiente de toda autoridad ajena a la misma, a la que se le había encomendado.

1.2.5. CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

Siendo la principal preocupación de los autores de la Constitución de 1824 organizar políticamente a México y establecer las bases del funcionamiento de los órganos gubernamentales, se mantienen únicamente los fueros militar y eclesiástico, desapareciendo del aspecto jurídico los juzgados de hacienda en materia federal, es decir, no existían órganos ni procedimientos determinados para la tramitación del conten

cioso-tributario.

1.2.6. BASES RELACIONADAS CON EL CONTENCIOSO-TRIBUTARIO

1a.- Bases Constitucionales de 23 de octubre de 1835.

Estas bases establecían el régimen centralista, no obstante que la Constitución de 1824 prohibió alterar la forma de gobierno instituido en ella. Se dispuso en las mismas la expedición de una Ley, cuyo objeto fue organizar un tribunal de cuentas y arreglar la jurisdicción económica y contenciosa en ese ramo.

2a.- Ley de 20 de enero de 1837.

El objeto de esta Ley fue regular el ejercicio de la facultad económico-coactiva. En la misma, se mantuvo la separación entre las funciones administrativa y judicial, con el fin de respetar el principio de división de poderes, evitando interferencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

El ejercicio de la facultad económico-coactiva la confirió a los ministros de la Tesorería General de la República, a los jefes principales de Hacienda de los Departamentos, a los administradores y a todo empleado encargado de la cobranza de las contribuciones, rentas y deudas del ---erario, con responsabilidad directa pecunaria, a quienes expresamente les prohibió ingerirse en la jurisdicción conten--

ciosa correspondiente a los jueces que la hubieran ejercido; fijo los límites de la facultad económico-coactiva en materia de jurisdicción tributaria y declaró que se entendería - por contenciosos únicamente aquellos puntos en que se dudase sobre la aplicación de la ley; facultó a los empleados de hacienda verificar la cobranza de los créditos, tomando por sí mismos las providencias necesarias hasta la de embargo; fijo el principio de que el fisco podía ser parte actora o demandada en el proceso contencioso fiscal.

3a.- Leyes de 1836.

Las Siete Leyes de 1836, sostuvieron el principio de la división de poderes del régimen centralista.

Cabe hacer mención que en la segunda de estas Leyes se creó un cuarto poder denominado Supremo Poder Conservador. En cuanto al tema del contencioso-tributario, la Ley Quinta estableció que el Poder Judicial de la Federación se ejerciera por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda, que establecería la ley de la materia y por los Juzgados de Primera Instancia.

4a.- Bases Orgánicas de 1843.

Sancionadas durante el gobierno de López de Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando solemnemente el 14 del mismo mes y año. En ellas se declaró que ---

subsistirían, dentro de la esfera del Poder Judicial, los juzgados de hacienda, para conocer del contencioso-tributario, creó el nombramiento de fiscales generales para los negocios de hacienda y los de interés público.

5a.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Se promulga el 21 de mayo de 1847 y restituye en su vigencia, con las modificaciones que en ella se incluyen a la Constitución de 1824. En ella se establece que los tribunales del Poder Judicial Federal conocerían del contencioso-tributario en materia federal.

6a.- Bases para la Administración de la República de 1853.

Expedidas por Santa Anna, presidente de la República, el 22 de abril de 1853, fueron el ordenamiento jurídico fundamental que creó el primer tribunal de lo contencioso administrativo dentro del ámbito del Ejecutivo, este hecho se atribuyó a Don Teodosio Lares al crear la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, -- los cuales se expidieron el 25 de mayo de 1853. Esta Ley --- creó, dentro del Consejo de Estado, una sección de lo contencioso administrativo compuesta por cinco consejeros abogados y por un secretario, nombrados por el presidente de la República.

La Ley, estableció asimismo el procedimiento llamado previo administrativo, que tendía a conservar el -- sistema formal de división de poderes: "El poder administrativo no puede juzgar a los funcionarios del orden judicial, ni el poder judicial a los agentes de la administración, -- sin expresa autorización de la misma. Y esto lo exponemos bajo el nombre de previo administrativo, indispensable en -- algunas acciones que quieran intentarse contra el Estado."-- (6)

"La Ley Larrea tuvo muy corta aplicación, pues la Revolución de Ayutla desconoció los actos de gobierno del dictador, y así por la Ley de 26 de noviembre de 1855, se -- abolieron las leyes que desde 1842 regían la administración de justicia." (7)

1.2.7. REVOLUCION DE AYUTLA

El 15 de mayo de 1856 se expide el Estatuto -- Orgánico Provisional de la República Mexicana, al triunfo de la Revolución de Ayutla, y el Plan del mismo nombre. Dicho Estatuto reconoce la vigencia de la Ley Juárez que suprimió -- los tribunales especiales, y los jueces y tribunales de hacienda, pasando la competencia de los negocios de estos últimos a la de los jueces ordinarios.

(6) Larrea, Teodosio, Lecciones de Derecho Administrativo, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, p. 212.

(7) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, segundo tomo, México, Edit. Porrúa, S.A., 11a. ed., 1982, p. 624.

1.2.8. CONSTITUCION DE 1857

Con la promulgación de la Constitución de --- 1857 el contencioso-tributario se desarrolló en la órbita -- del Poder Judicial, impugnándose el establecimiento de dicho contencioso como un acto inconstitucional que violaba el --- principio de la división de poderes establecido en la Cons-- titución.

Conforme a esta Constitución, que insistió en el principio de la división de poderes en Legislativo, Ejecu-- tivo y Judicial, correspondió a los Tribunales de la Federa-- ción conocer de las controversias en que ella fuese parte y-- las que versaran sobre leyes federales, excepto cuando su -- aplicación sólo afectara intereses de particulares, caso en - el cual fueron competentes los jueces y tribunales locales - del orden común; suprimió el Consejo de Estado; depositó el Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justi-- cia de la Nación, en Tribunales de Circuito y Jueces de Dis-- trito; de este modo, se ventilaron ante la Corte: todo jui-- cio en que la Federación fuese parte, en única instancia; -- cualquier contienda entre particulares que controvertieran la aplicación de leyes federales, en última instancia; y el jui-- cio de amparo, procedente contra todo acto de autoridad que-- un particular quejoso reclamaba por agravio de garantías in-- dividuales, especialmente la de legalidad de forma o de fon-- do, en segunda instancia. En ninguna de estas tres clases de

juicio, se encontró el menor vestigio del contencioso y su necesidad se cubrió con la procedencia del amparo contra actos administrativos.

1.3. ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL

El primero de diciembre de 1916 Don Venustiano Carranza presentó ante el Congreso Constituyente, instalado en la ciudad de Querétaro, el Proyecto de Constitución Reformada, antecediendo al texto los motivos que la justificaban. Este Proyecto, así como la Constitución de 1917 mantuvieron el principio de la división de poderes y el sistema judicialista.

De acuerdo a lo anterior, y para efecto de nuestro estudio, los tribunales judiciales eran los únicos facultados para conocer de las controversias administrativas; ni por un momento se pensó en la creación de tribunales administrativos.

1.3.1. ANALISIS DEL ARTICULO 104, FRACCION I

En la Constitución de 1917 el artículo en estudio expresaba:

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

I. De todas las controversias del orden civil o criminal, que se susciten sobre cumplimiento y aplicación-

de Leyes Federales o con motivo de los tratados celebrados - con las potencias extranjeras; pero cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del autor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de Primera Instancia serán --- apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en Segunda Instancia podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la Ley;

....."

Este artículo era igual al artículo 103, fracción I del Proyecto de Constitución que presentara Don Venug^utiano Carranza ante el Congreso.

La expresión controversias del orden civil o criminal contenida en el artículo en estudio, crea la duda de la competencia de los Tribunales Federales para conocer de -- controversias administrativas: "Los casos a que se refiere la fracción I del artículo 104 que venimos comentando son aque--llos en que no es parte la Federación y en que no se objeta - tampoco la legalidad de un acto administrativo." (8). Fundamen

(8) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Edit. Porrúa, S.A., 3a. ed., 1944, p. 835.

to contrario nos lo da Carrillo Flores que dice: "Cierto -- que la norma habla de controversias 'civiles' y no de 'administrativas', pero ello es porque, conforme a la tradición-anglosajona, cuando el precepto se redactó no se había reconocido la autonomía de lo 'administrativo' y no porque se pretendiera excluirlo." (9)

Coincidimos con el anterior argumento, aceptando que las controversias de orden administrativo no fueron excluidas por la Constitución de 1917 en su artículo -- 104, fracción I.

1.3.2. REFORMAS AL ARTICULO 104, FRACCION I

a) El 28 de enero de 1934 se publicó en el - Diario Oficial de la Federación la reforma al primer párrafo de la fracción I del artículo 104 Constitucional, la misma suprimía la última parte de dicho párrafo que decía:

"... De las sentencias que se dicten en Segunda Instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determine - la Ley."

(9) Carrillo Flores, Antonio, La Defensa Jurídica de los particulares frente a la Administración en México, México, - Edit. Porrúa Hnos. y Cía., p. 205.

b) En el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1946 se adiciona con un párrafo segundo la fracción I del artículo 104 en estudio, quedando en los términos siguientes:

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

I

En los juicios en que la Federación este 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 que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos."

Por lo que se refería a las entidades federativas, estas podían establecer tribunales administrativos para los asuntos locales de su administración pública, siempre que adicionaran sus constituciones con un texto relativo.

c) El 25 de octubre de 1967 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 104, fracción I de la Constitución quedando en la forma siguiente:

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

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de Leyes Federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

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

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

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión de amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo;

....."

d) El 10 de agosto de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reformas y Adiciones a diversos artículos de la Constitución, entre los -- que se encuentran los artículos 73 y 104 que dicen:

"Artículo 73: El Congreso tiene facultad:

I-XXIX-F

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan -- Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

XXX"

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

I

I-B. De los Recursos de Revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 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;

II-VI"

Con estas reformas y adiciones, la facultad de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo pasa a ser facultad del Congreso de la Unión.

1.4. LEY DE JUSTICIA FISCAL

La Ley de Justicia Fiscal fue promulgada por el Presidente Lázaro Cárdenas el 27 de agosto de 1936 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto del mismo año.

Por lo trascendental del paso que se estaba dando, la creación de un tribunal netamente administrativo, junto con la Ley se publicó la Exposición de Motivos a la misma.

En la Exposición de Motivos se expresaba el fin que perseguía el Ejecutivo al promulgar la Ley y era;... "el de que tome nacimiento y desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la justicia administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos. Es por ello que no es su propósito ni reglamentar a Ley, ... ni modificarla en plazo breve, ... en todo caso las deficiencias que presente sean subsanadas con la jurisprudencia del propio Tribunal, que es de esperarse se construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a substituir, con ventaja, a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendada...."

La Ley de Justicia Fiscal fue abrogada por decreto del 30 de diciembre de 1938.

1.5. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

El Congreso de la Unión, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1929, autorizó al Ejecutivo Federal para expedir un Código Fiscal de la Federación e introducir reformas a las leyes fiscales existentes, a fin de que se coordinaran con dicho Código Fiscal. Asimismo el 14 de febrero de 1930 se publicó en el Diario Oficial de la Federación otro Decreto que tenía el mismo propósito que el anterior, crear un Código Fiscal. Tan importantes facultades se llevaron a cabo por el Departamento Técnico Fiscal de la Secretaría de Hacienda, quien elaboró un anteproyecto de Código Fiscal de la Federación en el año de 1929 y que sólo terminó en constituir un valioso precedente sin llegar a Ley vigente.

1.5.1. CODIGO FISCAL DE 1938

Por Decreto expedido el 30 de diciembre de 1938, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 del mismo mes y año y vigente el 10. de enero de 1939 se creó el primer Código Fiscal de la Federación.

El Código de 1938 reestructuró sobre nuevas bases el sistema tributario mexicano al introducir en un único cuerpo legislativo todos los principios jurídicos aplicables a los ingresos del Estado, el mismo se inspiró en la doctrina italiana al dividir el proceso formativo de la obligación tributaria en dos fases, la oficiosa ante la

administración activa y la contenciosa que se abre a instancia del deudor del crédito fiscal y que se desarrolla en forma de juicio ante el Tribunal Fiscal con justicia delegada.

Dicho Código, adoptó íntegra la Ley de Justicia Fiscal (a la cual abroga), para regular el proceso jurisdiccional y los principios jurídicos italianos en lo que --- eran aplicables en México.

1.5.2. CODIGO FISCAL DE 1966

El 30 de diciembre de 1966 se promulgó un nuevo Código Fiscal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1967 y vigente a partir del 1o. de abril del mismo año.

El Código de 1966 (derogatorio del de 1938) - conservó la división del proceso formativo de la obligación tributaria que el Código anterior establecía, en la doble -- etapa de la fase oficiosa desarrollada ante la administración activa, y de la fase contenciosa reguladora de la jurisdicción del Tribunal Fiscal.

1.5.3. CODIGO FISCAL VIGENTE

En el Diario Oficial de la Federación del 31- de diciembre de 1981 se publicó el Código Fiscal de la Federación. La Ley que Reforma, Establece, Modifica y Adiciona - Diversas Disposiciones Fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982, en la par

te relativa a Código Fiscal establece en su ARTICULO PRIMERO TRANSITORIO que dicho Código Fiscal entraría en vigor el 10. de enero de 1983, excepto el Título VI relativo al Procedimiento Contencioso-Administrativo, el cual iniciaría su vigencia el 10. de abril de ese mismo año.

El Código de 1983 reúne en sus artículos los principios generales en los que se desenvuelven las relaciones entre los contribuyentes y el Estado, las materias tratadas son las mismas que contenía el Código anterior. Asimismo mantiene la distinción del procedimiento administrativo y -- del contencioso para determinar y cuantificar la obligación tributaria.

CAPITULO II

TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MEXICO.

2.1. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

"El prestigio y manifiesta importancia del -- Tribunal Fiscal de la Federación ha sido reconocido en nuestro medio y fuera del país, en donde ha servido de gufa a -- las nuevas instituciones tributarias. Los años transcurridos han eliminado la resistencia de los adversarios de la institución y hoy se aceptan sus merecimientos en las arduas tareas de la administración de la justicia fiscal." (10)

2.1.1. CREACION Y CONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Como ya se expuso en el Capítulo anterior, fue la Ley de Justicia Fiscal de 1936 la que creó un Tribunal en materia administrativa; dicho organismo, por disposición expresa del artículo 10. de la señalada Ley, fue denominado "Tribunal Fiscal de la Federación."

(10) Serra Rojas, Andrés, Op. cit., p. 636.

"Los juristas que elaboraron la iniciativa de aquella Ley de Justicia Fiscal en 1936, con el Presidente -- Cárdenas, que le dió vida jurídica en uso de sus facultades extraordinarias, tuvieron que romper los viejos moldes de -- quienes no concebían más justicia que la judicial. Salir del cerrado esquema de formas mentales que inhibían nuevos rum-- bos a la defensa de los particulares, no fue tarea sencilla. Ciertamente, sin ese esfuerzo de renovación institucional, - no cabría imaginar la consolidación del proceso contencioso-administrativo, ni la singularidad de la jurisprudencia admi-- nistrativa de la que ha sido guía y precursor el Tribunal -- Fiscal de la Federación." (11)

A su nacimiento el Tribunal Fiscal absorbió - la competencia de organismos de carácter fiscal tales como el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Im-- puesto sobre la Renta, asimismo, se derogaron los preceptos- de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del -- Código Federal de Procedimientos Civiles que establecían y - regulaban el juicio sumario de oposición en materia fiscal - ante tribunales federales (ARTICULO QUINTO TRANSITORIO de la Ley de Justicia Fiscal).

(11) Armienta Calderón, Gonzalo M., El Tribunal Fiscal en el - Marco Constitucional, citado por Ernesto Flores Zavala, Periódico El Heraldo de México, abril 1987, p. 7-A.

En la actualidad la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación lo define en su artículo 1o., como - un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para -- dictar sus fallos

En cuanto a su constitucionalidad, el origen del Tribunal Fiscal acarreó arduos problemas, ya que se le - atacaba de vulnerar el principio de la división de poderes.- Efectivamente, nuestra Constitución Federal en el año de --- 1936 no contenía normas que autorizaran la creación de tribu- nales administrativos.

No obstante lo anterior, la Ley de Justicia - Fiscal trataba de resolver esta cuestión al consignar en su Exposición de Motivos que la existencia de un tribunal admi- nistrativo seguía la línea del pensamiento francés y no rom- pía los principios de nuestra estructura político-jurídica,- por ello su existencia era valedera y procedente conforme al nuevo y moderno desarrollo de la administración pública.

"En cuanto al problema de la validez: constitu- cional de la ley que crea un tribunal administrativo en sen- tido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien - como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pue- den crearse tribunales administrativos independientes en abso- luto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción,- ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, na-

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

Todavía más: En múltiples ocasiones, al interpretarse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas. El más alto Tribunal de la República fijó estas tesis frente a organismos y procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la Administración activa; con ello confía el Ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánico, formal en cuanto a formas de proceder y no a poder en que está colocado y material, será un tribunal y ejercerá funciones jurisdiccionales." *

Independientemente de la solución doctrinaria del problema, éste fue resuelto en forma definitiva mediante la adición de un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104 de la Constitución Federal, hecha por Decreto del 16 de diciembre de 1946 al quedar en los siguientes términos:

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

* Cfr. Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

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

En los asuntos en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos."

Con lo anterior se sentaban las bases constitucionales del origen del Tribunal Fiscal de la Federación.

2.1.2. NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

En sus orígenes, el Tribunal Fiscal de la Federación se creó como un tribunal de simple anulación, así lo expresaba la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal que decía: "El Tribunal pronunciará tan solo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas"

Actualmente, el artículo 1o. de su Ley Orgánica, lo define como un tribunal dotado de plena autonomía; sin embargo, no sería posible negar que cada vez el Tribunal extiende el campo de su competencia hacia materias que propiamente no corresponden a un tribunal de nulidad, y que con las reformas realizadas a las leyes que rigen la competencia del mismo Tribunal, observamos que el juicio seguido ante el Organismo es de nulidad, y excepcionalmente de plena jurisdicción.

2.1.3. CARACTERISTICAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene las siguientes características:

1a. Es un Tribunal administrativo ubicado en el marco del Poder Ejecutivo, aunque materialmente realiza una función jurisdiccional.

Efectivamente, es un tribunal administrativo cuyo fundamento se encuentra en el artículo 73, fracción --- XXIX-H Constitucional, que faculta al Congreso para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía por dictar sus fallos. Y, además, "estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo...; pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder ..." (Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936).

2a. Es un organismo jurisdiccional de justicia delegada.

Desde su origen el Tribunal Fiscal fue creado como un tribunal de justicia delegada, ya que emitía sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión.

La disyuntiva para los creadores de la Ley -- de Justicia Fiscal lo constituyó el dilucidar si el nuevo -- tribunal deberfa ser de justicia delegada o de justicia renida. ⁴

La idea original fue conceder al Tribunal Fiscal autonomía orgánica respecto del Poder Ejecutivo en el -- que formalmente quedaba encuadrado.

3a. Es un Tribunal que carece de competencia para juzgar la constitucionalidad de una ley.

El Tribunal Fiscal no puede conocer la constitucionalidad de una ley, pero si puede decidir sobre la inconstitucionalidad de actos concretos de autoridad o de reglamentos, cuando tales violaciones se formulen por los interesados.

* Justicia retenida, es la que se ejerce por competencia propia, es decir, cuando se actúa por mandato y bajo los lineamientos establecidos por el superior jerárquico al que representa. Justicia delegada, implica la inexistencia del -- vínculo de jerarquía y una independencia administrativa en la actuación, ya que el superior jerárquico delega sus atribuciones en el inferior el cual las ejerce conforme a su -- criterio. Cfr. Arreola Ortíz, Leopoldo R., La Naturaleza -- del Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años, tomo II, México, 1982, p. 172.

"Desde la jurisprudencia del 30 de octubre - de 1939, el Tribunal Fiscal ha sustentado la tesis de que no puede conocer de cuestiones de constitucionalidad de leyes, aún cuando - sí tiene facultad para estudiar y resolver - problemas de constitucionalidad de reglamentos y actos." (Queja 187/67, 3297/67; Sesión del 7 de febrero de 1968).

"El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del Juicio de Amparo." (Tesis 115, pág. 252, Pleno. Recopilación de 1975. Facultades del Tribunal Fiscal de la Federación para examinar la constitucionalidad de un acto administrativo).

"El Tribunal carece de competencia para estudiar y resolver sobre la constitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del Juicio de Amparo." (Semanario Judicial de la Federación, VI época, 78, pág. 22, 2a. Secretaría).

4a. El Tribunal Fiscal es un Organismo Colegiado.

Lo anterior, en virtud de que sus resoluciones son emitidas por la mayoría de los Magistrados que integran las Salas, Superior y Regionales. El artículo 12 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación dispone: - "Las resoluciones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes no podrán abs tenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal."

Y el artículo 20 de la misma Ley establece: -

"El Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una sa-

la será indispensable la presencia de los tres magistrados - y para resolver bastará mayoría de votos."

5a. es un Tribunal de competencia limitada.

El artículo 23 de la citada Ley Orgánica, determina la competencia de las Salas Regionales; señala la -- atribución específica de materias, por lo que su competencia se fija limitativamente. "Como organismo estatal tiene una -- competencia restringida que deriva principalmente de la ley, sin que sea admisible que ejerza competencia alguna no prevista por la única fuente de la que pueda derivarse y que es la legislación positiva." (12)

2.1.4. ESTRUCTURA Y PROCEDIMIENTO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA -- FEDERACION

Para explicar un poco la estructura del Tribunal Fiscal, hay que señalar que el 1o. de enero de 1937, el mismo funcionaba con 15 Magistrados en 5 Salas y actuaban en Pleno; el 1o. de enero de 1947 se aumentó a 21 Magistrados y 7 Salas; el 1o. de enero de 1962 con las reformas al Código-Fiscal de la Federación, el número de Magistrados fue de 22, dejando el Presidente de formar parte de las Salas. Actualmente, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de febrero de 1978, vigen-

(12) Serra Rojas, Andrés, Op. cit., p. 638.

te a partir del 1o. de agosto de ese mismo año, establece en su artículo 2o. que el Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales.

2.1.4.1. SALA SUPERIOR

La Sala Superior se compone de nueve Magistrados, nombrados por el Presidente de la República y para que pueda sesionar bastará con la presencia de seis de sus miembros. Una vez integrada, sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal; todas sus sesiones serán públicas, salvo cuando se tenga que proteger la moral, el interés público o así lo ordene la Ley.

En cuanto a los impedimentos legales para que algún Magistrado se abstenga de votar, el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación señala como tales: el interés personal en el negocio; el de si son parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado, y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad; estarán también impedidos para votar si han sido patronos o apoderados en el mismo negocio; si tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes, -- sus patronos o apoderados; si han dictado el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución; figuran como parte en un juicio similar

pendiente de resolución; y en general, si se encuentran en una situación que pudiera afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave de las que hemos mencionado anteriormente.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto por el -- mismo ordenamiento, es deber de los Magistrados excusarse -- del conocimiento de los negocios, cuando ocurra alguno de los impedimentos ya señalados.

2.1.4.1.1. COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES

Respecto a la competencia de la Sala Superior, de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal es la definir la jurisprudencia del propio Tribunal, conforme a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación. Dicho ordenamiento en su artículo 261 establece que, al recibir la sentencia que deje de aplicar algún precedente o la denuncia de contradicción, la Sala Superior establecerá la tesis que deba prevalecer, misma que constituirá jurisprudencia obligatoria para el Tribunal, siempre que se apegue a la jurisprudencia que, en su caso, hayan formado los Tribunales del Poder Judicial de la Federación.

También constituirá jurisprudencia la tesis -- sostenida por la Sala Superior al resolver los juicios con características especiales previstas en el artículo 239 Bis, -- siempre que se sustente en tres resoluciones no interrumpidas por otra en contrario y cumpla con el requisito del párrafo --

anterior. La Sala Superior deberá aprobar la tesis jurisprudencial, la síntesis y el rubro que corresponda, y ordenará su publicación en la Revista del Tribunal. Una vez formada la jurisprudencia respectiva señalará también la numeración progresiva que le corresponda.

Es también competencia de la Sala Superior, - resolver los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.

Conocerá la Sala Superior de las excitativas - para la impartición de justicia que promuevan las partes, - cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos -- formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley. Es decir, las partes podrán formular una - excitativa de justicia ante la Sala Superior cuando el Magis-- trado instructor no formule el proyecto respectivo dentro -- de los plazos señalados en el Código Fiscal. El Presidente - dará cuenta a la Sala Superior y si ésta encuentra fundada - la excitativa otorgará un plazo que no excederá de quince --- días para que el Magistrado formule el proyecto respectivo.- Si el mismo no cumpliere con dicha obligación será sustitui-- do en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

La Sala Superior también podrá calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados y, en su caso, designar a los Magistrados que deban sustituirlos. Significa lo anterior, que la Sala Superior determinará si es procedente o no la excusa que hagan los Magistrados para no conocer de algún negocio por alguno de los impedimentos señalados en el citado Código Fiscal. El momento procesal oportuno en el cual debe interponerse la recusación o cuando el Magistrado Instructor debe excusarse, es en cualquier estado del juicio, hasta el momento de empezar la audiencia final, y una vez interpuesta dicha recusación, el Presidente del Tribunal Fiscal antes de dar cuenta a la Sala Superior, citará a una audiencia que se celebrará dentro de los tres días siguientes al que se presente la promoción, recibiendo las pruebas que se ofrecen y el informe que debe rendir el Magistrado recusado, manifestándose que la falta de informe, establece la presunción de que la recusación es cierta. Si la Sala Superior declara fundada la recusación, en el caso de un Magistrado de una Sala Regional, se designará de entre los Magistrados Supernumerarios el que deba sustituirlo, y si el Magistrado impedido fuera de la Sala Superior, sólo que éste sea indispensable para formar quórum, se designará en su lugar al Magistrado Supernumerario que deba sustituirlo, pero si no es indispensable para integrar el --

quórum, no habrá sustitución ni designación alguna. La resolución de la Sala Superior que decida una recusación a un Magistrado, es irrevocable.

La Sala Superior resolverá los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales. Con motivo de la regionalización del Tribunal fiscal, al crearse las Salas Regionales foráneas, éstas conocen de las resoluciones que se dicten por autoridades de su jurisdicción - como son, las Administraciones Fiscales Regionales, las Subprocuradurías Fiscales Regionales, etc. y las de otras dependencias como el Seguro Social, que ya existen en los Estados.

La Sala Superior podrá establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales, cuando halla más de una en la circunscripción territorial, así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes. Es decir, que conforme van llegando los asuntos a la Oficina de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas, sitas en el Distrito Federal, que es el único caso en donde existen seis Salas, según el número de folio de entrada, se van distribuyendo por orden a la Sala que deba conocer del asunto y a los Magistrados Instructores.

Las atribuciones de la Sala Superior son:

Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quién lo será también de la Sala Superior. El Presidente se designa en la primera sesión anual de la Sala Superior y durará en su encargo un año, forma parte de la Sala y podrá ser reelecto.

Señalar la sede de las Salas Regionales, es decir, que la Sala Superior únicamente designa la sede en donde se instalarán las Salas correspondientes a su jurisdicción.

Dictar las medidas que sean necesarias, para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la Ley de la materia; aplicar a los Magistrados, Secretarios, Actuarios y demás servidores públicos del Tribunal, las sanciones administrativas correspondientes y proponer a la autoridad competente su aplicación, en el caso de destitución de Magistrados.

Fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados de las Salas Regionales, de los Secretarios, de los Actuarios y de los peritos del Tribunal; así como designar de entre los Magistrados Supernumerarios, a los que suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas Regionales. Cuando se da el caso de que un Magistrado pide una licencia, hasta por un mes, se le sustituye por un Magistrado Supernumerario, con el fin de no entorpecer la marcha y funcionamiento del Tribunal Fiscal.

Nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor, a los Secretarios y Actuarios del Tribunal, y a los peritos del mismo, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción. O sea, cuando alguna persona perjudique el buen funcionamiento del Tribunal, la Sala Superior puede removerle libremente.

Acordar el nombramiento, cambio de adscripción y la remoción de los empleados administrativos del Tribunal y conceder licencias a los Magistrados, hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal; asimismo, dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos, competencia del Tribunal; designar las comisiones de Magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal.

Proponer anualmente al Ejecutivo Federal, el proyecto de presupuesto del Tribunal; expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento; designar de entre sus miembros a los Magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que darán cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior, este es un procedimiento de control, por el cual cada uno de los Magistrados integrantes de la Sala Superior, supervisa una Sala Regional, función que se efectúa una vez al año.

2.1.4.2. SALAS REGIONALES

Las Salas Regionales, se integran por tres Magistrados cada una y para que pueda efectuar sesiones una Sala, será indispensable la presencia de los tres Magistrados y para resolver, bastará la mayoría de votos. Sus audiencias serán públicas, salvo los casos en que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas.

2.1.4.2.1. COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra resoluciones definitivas, entendiéndose como un principio de definitividad, cuando no exista un recurso previo que se tenga que agotar, o que existiendo, -- se establezca en Ley que es opcional agotarlo, aún cuando -- sean resoluciones de trámite que afecten los intereses del actor.

Conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas, dictadas por las autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos en -- que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

Asimismo, las Salas Regionales podrán conocer de las resoluciones definitivas que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Fed-

ración, indebidamente percibido por el Estado. De las que -- impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; así como de las que causen un agravio en materia fiscal distinto a los referidos anteriormente.

También conocerán de las resoluciones que nieguen o reduzcan las pensiones o demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones y cuando el interesado afirme, para fundar su demanda, que le corresponde un mayor número de años de servicio de los reconocidos -- por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida -- por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según sea el caso, o cuando se controviertan cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en -- cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o las bases para su depuración.

Conocerán de las resoluciones definitivas que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, celebrados por las dependencias de la administración pública centralizada.

De las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades. Asimismo, son competentes para conocer de las resoluciones que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

Son atribuciones de las Salas Regionales:

Designar anualmente a su Presidente, quien podrá ser reelecto, es decir, de los tres Magistrados que integran la Sala, uno de ellos será el Presidente de la misma, por el término de un año y se podrá reelegir, y las demás -- que establezcan las leyes.

2.1.4.3. PROCEDIMIENTO

"El procedimiento para la tramitación de los juicios ante el Tribunal Fiscal, está estructurado de acuerdo

con los principios de un verdadero juicio y no como los de un recurso, pues, según la idea del legislador si esta última designación se hubiera dado a la instancia del Tribunal, se habría supuesto la continuidad dentro de un mismo procedimiento, lo cual no ocurre, pues como ya antes se ha dicho, esa instancia marca el momento en que se inicia el procedimiento contencioso fiscal." (13)

De acuerdo con el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, el procedimiento inicia con la presentación de la demanda por escrito y ante la Sala Regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de ésta.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulificación.

(13) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Edit. Porrúa, S.A., 9a. ed., 1979, p. 467.

dad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época, sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.

Serán partes en el procedimiento el demandante y los demandados, teniendo tal carácter: la autoridad que dictó la resolución impugnada; el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa; el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en-

que se controvierta el interés fiscal de la Federación; el -
tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión-
del demandante (artículo 198),

La contestación de la demanda deberá reali---
zarse dentro del término de los cuarenta y cinco días si---
guientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento (ar--
tículo 212).

La sentencia se pronunciará dentro de los se-
senta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción
en el juicio, por unanimidad o mayoría de votos de los Magis--
trados integrantes de la Sala (artículo 236). *

2.1.5. REGIONALIZACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

"La estructura del Tribunal Fiscal no puede -
permanecer inalterable frente al avance de la regionaliza---
ción a que se ha llegado en los asuntos fiscales de la compe
tencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los --
que constituyen la materia de la mayor parte de los juicios-
promovidos ante el propio Tribunal. Esta circunstancia hace-
aconsejable y conveniente la creación de Salas Regionales -
del mismo Órgano a fin de complementar con la fase conten
cioso-administrativa el sistema regional de defensa, al-
mismo tiempo que se consigue acercar la justicia adminis
trativa a los lugares donde surgen los conflictos y lograr que

* Cfr. Título Sexto del Código Fiscal de la Federación.

el control de legalidad que el Tribunal ejerce se realice en forma más inmediata al contribuyente." (14)

Por lo que toca a las Salas Regionales conforme al artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación el territorio nacional se encuentra dividido - en once regiones que son:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(14) Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.

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

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

De acuerdo con la Ley citada, el ARTICULO TERCERO TRANSITORIO dispone que a la entrada de su vigencia, - existieran seis Salas con sede en el Distrito Federal. Asimismo, el ARTICULO CUARTO TRANSITORIO de la propia Ley establece la existencia de las Salas Regionales del Norte-Centro, del Noreste y de Occidente, fijando como fecha para -- que iniciaran sus actividades el 1o. de enero de 1979.

A tales Salas se añadieron por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación -- del 20 de agosto de 1980, las Salas correspondientes a las regiones del Noroeste, Centro y Golfo-Centro, iniciando sus actividades el 18 de octubre del mismo año; las últimas Salas que integran las regiones de Hidalgo-México, Pacífico--Centro, Sureste y Peninsular, iniciaron sus actividades el 16 de abril de 1982.

2.2. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO - FEDERAL

"Los propósitos que alentaron su creación y - conforman sus objetivos, apuntan a satisfacer el requerimiento social de una auténtica impartición de justicia adminis--trativa, no a través de esquemas tradicionales, sino mediante un sistema práctico, al margen de procedimientos largos, - complicados e inoperantes." (15)

2.2.1. CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

A partir de la reforma constitucional de octubre de 1967, en lo que se refiere a la adición de la frac---ción I al artículo 104, transcrita con anterioridad (supra - Capítulo I), los tribunales administrativos adquierenen el ordenamiento mexicano la categoría de tribunales judiciales autónomos. Uno de los efectos inmediatos de dicha reforma constitucional, fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por la Ley promulgada el 28 de enero de 1971 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo del mismo año. Cuatromeses después se instala formalmente el Tribunal.

(15) Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín, El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito -Federal, México, Eds. Orto, S.A., 1977, p. 15.

En el proyecto de la Ley se insistió que en un estado de derecho se persigue la garantía de las prerrogativas de los particulares y, cuando se desea que su vigencia y protección sean efectivas, es indispensable la existencia de instituciones jurisdiccionales independientes, -- ajenas a toda influencia proveniente del poder público. Asimismo, se reconoció que siempre han existido medios para la protección de los derechos del particular frente a la administración pública, aludiendo a los recursos administrativos y que la decisión en estos medios de defensa queda siempre en manos de la propia administración pública, la que, -- desde luego, carece de la imparcialidad que requiere una -- adecuada impartición de justicia. Por tal motivo, la solución a dichos inconvenientes quedaba superada con la creación del Tribunal, al que no debía contemplarse como un organismo insensible y ajeno a la realidad social, sino como -- un instrumento adecuado para que los habitantes del Distrito Federal, pudieran acudir a inconformarse de los actos que -- les afectaren.

Con la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se da un paso más en la evolución de la justicia administrativa de nuestro país, -- que va de un organismo de jurisdicción delegada y con competencia restringida a la materia fiscal, hacia el establecimiento de tribunales autónomos con competencia para conocer -- y resolver, salvo excepciones, de controversias entre la administración y los administrados; en la especie, los origina-

dos en el ámbito del Distrito Federal, la más importante de las entidades federativas.

"El Tribunal fue creado en plena utopía populista, a comienzos del sexenio de Luis Echeverría, para actuar como cojín amortiguador entre los funcionarios del D.F. y el descontento de los ciudadanos en la ciudad peor administrada del país. Fue una de esas rarezas bienhechoras que la burocracia mexicana produce a veces,"(16)

2.2.2. NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

La Ley del Tribunal vigente lo estructuró, a semejanza del Tribunal Fiscal de la Federación, como un contencioso objetivo o de anulación, circunstancia que deriva de lo dispuesto por los artículos 79, fracción III y 81, que le dieron tal carácter en virtud de las reformas de las que han sido objeto.

En su inicio, los artículos mencionados eran - el 77, fracción III y el 79, y los cuales configuraban al Tribunal como un contencioso de plena jurisdicción, pero sin procedimientos complejos.

(16) Rodríguez Ibarra, J.L., El Tribunal donde si pierde el Gobierno, Revista Contenido, No. 288, México, junio 1987, p. 58.

El texto de los artículos mencionados, tanto en el original como en el vigente nos permite comprobar lo anterior:

"Artículo 77.- Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

.....

III. Los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso la condena que se decrete."

Con las reformas, el precepto vigente establece lo siguiente:

"Artículo 79.- Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

.....

III. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las Salas deberán, al pronunciar, suplir las diferencias de la demanda, con excep--

ción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada."

El Texto inicial del artículo 79 enunciaba:

"Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado."

Con la reforma, el precepto vigente dispone:

"Artículo 81.-De ser fundada la demanda las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia."

Las razones que se tuvieron para reformar dichos artículos se encuentran en la exposición de motivos que dice: "La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo otorgó a éste facultades que desbordan el principio de anulación del acto impugnado, que rige en procedimientos similares. En el procedimiento judicial federal, el efecto de la sentencia se contrae a la restitución de las cosas, por las autoridades responsables, al estado que guardaban antes de la violación. Estos sistemas han dado en la práctica resultados positivos, porque no se sustituye el juzgador a la autoridad de mandada; de otra forma, se propicia el desbordamiento de las funciones típicamente jurisdiccionales y se impide a la auto-

ridad demandada, como se dijo anteriormente, no sólo corregir por sí misma las violaciones en que hubiere incurrido, - sino en el ejercicio de sus atribuciones, dentro de la órbita de competencia que le corresponde, de la cual no debe ser desplazada, especialmente porque la función gubernamental de be ejercerse, no sólo dentro del cumplimiento estricto de -- las disposiciones reglamentarias y legales aplicables, sino, además, dentro de los programas que fijan las políticas a se guir por la administración. Para este fin se proponen las re formas a los artículos 77 y 79, sin limitar la competencia - que actualmente tiene el Tribunal." *

De esta forma se transformó la naturaleza jurídica del Tribunal, cambiando sus facultades de plena jurisdicción, que originalmente le habían sido conferidas, a las de un tribunal de simple anulación.

2.2.3. CARACTERISTICAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Los aspectos esenciales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son:

1a. Es un Organismo con carácter autónomo.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 1o. dice que es-

* Cfr. Exposición de Motivos del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal del 4 de enero de 1973.

un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y competencia que la Ley establece.

El principio de la autonomía provocó especial atención en los legisladores que discutieron el Proyecto de la Ley, al mencionar que lo más conveniente era crear un grupo especial de juzgadores con efectiva independencia de la administración pública, ya que era necesaria la garantía de imparcialidad, puesto que el proceso por contumacia, requiere de un órgano desinteresado que contemple el problema jurídico con estricto apego a las normas legales. (17)

2a. Es un Tribunal ubicado en la estructura del Poder Ejecutivo.

Efectivamente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se ubica en el sistema de jurisdicción administrativa, es decir, dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero independiente de cualquier autoridad administrativa, como lo señalaba el artículo 10. de su Ley, hasta antes de la reforma de 1986.

(17) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, febrero 4 de 1971, p. 4.

3a. Es un Organismo con competencia genérica.

La competencia genérica se establece en el artículo 21 de la Ley del Tribunal, en cuanto el mismo está facultado para conocer de todos los actos de las autoridades - del Departamento del Distrito Federal, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares, incluyendo también la materia fiscal, conferida mediante reforma de diciembre de 1978, ya que anteriormente la resolución de las controversias fiscales de la hacienda del Distrito Federal, correspondía al Tribunal Fiscal de la Federación.

4a. Es un Tribunal en donde existe igualdad de las partes.

El principio de igualdad de las partes se da cuando el Estado se autolimita y en un acto de reconocimiento al principio de legalidad se despoja de sus prerrogativas como ente de derecho público y toma en el proceso un plano de igualdad con los particulares; el principio es acogido por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, puesto que, tanto el particular como la autoridad, se encuentran en igualdad de condiciones procesales, pudiendo quebrantarse en beneficio de los particulares.

2.2.4. ESTRUCTURA Y PROCEDIMIENTO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Adminis-

trativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1971, establecía en su artículo 2o. que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo funcionaría en Pleno o en Tres Salas de tres miembros cada una, se compondría de diez Magistrados Numerarios y de -- los Supernumerarios que se nombrasen para integrar hasta dos Salas más, cuando el servicio lo requiriera a juicio del Pleno. Actualmente, con las reformas a la Ley, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 16 de junio de 1986, el mismo precepto establece que el Tribunal se compondrá de una Sala Superior, integrada por cinco Magistrados y por tres Salas de tres Magistrados cada una, que podrán aumentarse en -- dos más, formadas por tres Magistrados Supernumerarios, cuando el servicio lo requiera, a juicio de la Sala Superior.

2.2.4.1. SALA SUPERIOR

La Sala Superior se compone de cinco Magistrados, pero bastará la presencia de cuatro de sus miembros para que pueda sesionar. El Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal y -- con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal nombrará a los Magistrados que la integran, y durarán -- seis años en el ejercicio de su encargo. Una vez integrada -- la Sala Superior, sus resoluciones se tomarán por los votos -- en el mismo sentido de tres Magistrados por lo menos, quienes no podrán abstenerse de votar, sino cuando tengan impedimento legal, y todas sus sesiones serán públicas, excepto en los casos en que

la moral, el interés público o la Ley exijan que sean secretas.

2.2.4.1.1. COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES

Conforme a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es competencia de la Sala Superior, fijar la jurisprudencia del Tribunal, la cual será obligatoria para ella y las demás Salas, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por el voto de cuatro Magistrados en el mismo sentido.

También es competente la Sala Superior, para resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas del Tribunal que nieguen o decreten sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento. El recurso se tramitará por cualquiera de las partes y deberá ser interpuesto por escrito, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna, al admitir a trámite el recurso, la Sala Superior, designará a un Magistrado Ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga, vencido dicho término, el Magistrado Ponente formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días.

Es también competencia de la Sala Superior, - resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior, - el recurso se interpondrá con expresión de agravios, dentro del término de tres días, contados a partir de la fecha de notificación correspondiente y se sustanciará con vista a -- las demás partes, por un término de tres días para que expongan lo que a su derecho convenga, transcurrido dicho término, la Sala resolverá lo conducente.

La Sala Superior es competente para conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de -- proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley.

También es competente la Sala Superior para calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados del Tribunal, y en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlos.

Por último, es competencia de la Sala Superior, establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados -- Instructores y Ponentes.

Son atribuciones de la Sala Superior:

Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal, quien lo será también de la Sala Superior. La designación se hará en la primera sesión anual de la Sala Superior y durará en su cargo un año, pudiendo ser reelecto.

Fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados de las Salas. Así como designar de entre los Magistrados Supernumerarios, a los que suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas.

Nombrar al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios y Actuarios de la Sala Superior y acordar lo que proceda respecto a su remoción.

Acordar la remoción de los empleados administrativos a ella adscritos, cuando proceda conforme a la Ley. También es atribución de la Sala Superior, conceder licencias a los Magistrados, hasta por un mes con goce de sueldo o hasta por tres sin sueldo cada año, siempre que el Magistrado tenga un año de servicios, exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal; en los términos de las disposiciones aplicables, a los Secretarios y Actuarios a ella adscritos.

Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal. Así como expedir su Reglamento Interior, el cual comprenderá las normas de trabajo y las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento.

Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitadores de las Salas, los que darán cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior.

2.2.4.2. SALAS DEL TRIBUNAL

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se compone de tres Salas, integradas por tres Magistrados - cada una y que podrán aumentarse en dos más, integradas por tres Magistrados Supernumerarios, cuando el servicio así lo requiera.

2.2.4.2.1. COMPETENCIA

Las Salas del Tribunal son competentes para conocer de los juicios en contra de los actos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause un agravio en materia fiscal. Así como de los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

ra.

También son competentes las Salas del Tribunal para conocer de las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten. Así como del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala, el cual se expuso con anterioridad (supra punto 2.2.4.1.1.).

Por último, conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

Esto es a grandes rasgos la estructura que -- tiene el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2.2.4.3. PROCEDIMIENTO

"Si bien el procedimiento establecido por la Ley del Tribunal tiene como principios rectores la sencillez y celeridad, no por ello prescinde de las garantías inherentes a toda contienda judicial." (18)

(18) Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín, Op. cit. p: 123.

El artículo 24 de la Ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece que: "Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal, a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y al Código Fiscal de la Federación, en lo que resulten aplicables."

El juicio se inicia mediante la interposición de la demanda, dentro de los quince días hábiles, siguientes a la notificación de la resolución o acuerdo que se vaya a impugnar o desde la fecha en que se haya tenido conocimiento de ellos o en el que se hubiere ostentado sabedor de los mismos o cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, excepto cuando dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época (artículo 43).

Como acto preventivo se dispone que cuando las leyes y reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o desistirse del que haya intentado y acudir - -

al Tribunal, excepto en materia fiscal en la que si debe agotar los recursos previstos en la Ley de Hacienda del Distrito Federal (artículo 28).

La demanda podrá presentarse en las formas impresas que se proporcionan por el Tribunal, y admitida se --mandará emplazar a las demás partes para que la contesten en el término de quince días, en el mismo acuerdo se citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de veinte días (artículos 51 y 54).

Serán partes en el procedimiento: el actor -- que se considerará legitimado cuando tenga un interés en que funde su pretensión, y al demandado teniendo ese carácter: - el Jefe del Departamento del Distrito Federal; los Delegados del Departamento; así como los Directores Generales del mismo; las autoridades que ordenen y ejecuten los actos que se impugnen; el particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad se pida y el tercero perjudicado o cuyos intereses se vean afectados por las resoluciones del Tribunal (artículo 32).

En la audiencia se resolverán las cuestiones de procedencia, se recibirán las pruebas y se procederá a la sentencia respectiva (artículos 73-77).

En el procedimiento puede solicitarse la suspensión por el actor y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se pronuncia sen

tencia (artículos 57-61).

La sentencia favorable al demandante, deja -- sin efecto el acto impugnado (artículos 78-81).

El actor podrá acudir en queja ante la Sala -- respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia, dan-- dose vista a la autoridad responsable por el término de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga (ar-- tículo 82). *

2.3. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El Tribunal Fiscal de la Federación y el Tri-- bunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, han servido para que las legislaciones de las Entidades Fed^{er}ativas establezcan organismos de justicia administrativa, - inspirados en los antes mencionados, y así tenemos los si--- guientes:

2.3.1. GUANAJUATO

La Ley de Justicia Administrativa del Estado, dicta en su artículo 10. que: "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, es un órgano de con trol de legalidad, de mera anulación, dotado de plena autono mía para dictar sus fallos, que tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Públi-

* Cfr. Título Segundo de la Ley de lo Contencioso Administra-- tivo del Distrito Federal.

ca del Estado, los Municipios y los Organismos Descentralizados de ambos, por una parte, y los particulares por la otra."

El Tribunal se integra, de acuerdo con su Ley mencionada, por el Pleno, la Presidencia y por tres Salas -- Unitarias, las cuales podrán ser aumentadas, de acuerdo a -- las necesidades del trabajo y a juicio del Ejecutivo del Estado.

Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se promuevan contra:

a) Los actos administrativos que, fuera de -- procedimiento legal, las Autoridades Estatales, Municipales o sus Organismos Descentralizados, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de los particulares;

b) Los actos que, dentro de un procedimiento legal administrativo, sean de imposible o de difícil reparación;

c) Las resoluciones definitivas dictadas por cualesquiera de las Autoridades Fiscales del Estado o de los Municipios y de sus Organismos Descentralizados cuando estos últimos actúen como Autoridades Fiscales, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal; y,

d) Los actos administrativos que impliquen su negativa ficta, configurándose ésta cuando las instancias o peticiones que se formulen ante las autoridades no sean resueltas en los plazos que la Ley o el Reglamento fijen, o a falta de dicho plazo, en el de noventa días naturales.

2.3.2. GUERRERO

El Título Cuarto de la Ley de Ejecución y Justicia Fiscal, establece en su artículo 85: "Se crea el Tribunal Fiscal del Estado Libre y Soberano de Guerrero, como institución jurisdiccional competente en materia contenciosa -- administrativa fiscal."

El Tribunal Fiscal del Estado será unitario - y se integra por un Magistrado Propietario, un Supernumerario (para cubrir las faltas temporales del Propietario), y - por un Secretario. Asimismo, dicho Tribunal conocerá de los juicios que se inicien:

a) Contra las resoluciones de la Dirección General de Hacienda y Economía, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal del Estado que sin ulterior recurso - administrativo determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación.

b) Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo del Estado que --- constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal en contra de funcionarios o empleados del Estado.

c) Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracción a las leyes fiscales del Estado.

d) Contra cualquier resolución diversa de las anteriores dictadas en materia fiscal y que causen un agr--avio no reparable por algún recurso administrativo.

e) Contra el procedimiento administrativo de - ejecución, habiendo sido agotado el recurso de reconsidera--ción ante el C. Director General de Hacienda y Economía, y - quienes habiendo sido afectados por él firmen:

1o. Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente.

2o. Que el monto del crédito es inferior al -- exigido.

3o. Que son poseedores a título de propieta---rios, de los bienes embargados en el procedimiento económico coactivo seguido a otras personas o acreedores preferentes - al fisco para ser pagados con el producto de los mismos. El-tercero deberá antes de iniciar el juicio, formular su ins--tancia ante la oficina ejecutora; o

4o. Que el procedimiento coactivo no se ha --- ajustado a la Ley. En este último caso, la oposición no po--drá hacerse valer sino contra la resolución que apruebe el -

remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

f) Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; y

g) Por la Dirección General de Hacienda y Economía para que sea nulificada la decisión favorable a un particular.

2.3.3. HIDALGO

El artículo 10. de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado establece: "El Tribunal Fiscal Administrativo del Estado, con residencia en la ciudad de Pachuca de Soto, está dotado de plena autonomía de acuerdo con la Constitución Política del Estado."

El Tribunal funcionará en pleno y en salas unitarias una fiscal y otra administrativa; conocerá los juicios que se promuevan en contra de:

a) Los actos administrativos que las autoridades Estatales y Municipales dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

b) La falta de contestación de las autoridades Estatales y Municipales, dentro de un término de 50 días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes o reglamentos fijen otros plazos.

El silencio de las autoridades se considera como resolución negativa, cuando no den respuesta en el término que corresponda.

c) Las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades Estatales y Municipales en las que determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la resolución de un ingreso indebidamente percibido o en cualquiera otro que cause agravios en materia fiscal.

d) De los juicios que promueven las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales, favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Estatal o Municipal y;

e) Las demás que señale el Código fiscal del Estado y las demás Leyes.

2.3.4. JALISCO

El Código fiscal del Estado en su artículo 176 dicta: "En casos de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los interesados podrán ocurrir al Tesorero si se está tramitando el recurso administrativo, o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo si ya ha iniciado el procedimiento contencioso"

2.3.5. MEXICO

El Código Fiscal del Estado en el artículo -- 170 dice: "El Tribunal Fiscal del Estado Libre y Soberano de México, es un Tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta Ley establece."

El Tribunal funcionará en Pleno o en forma -- Unitaria y se integra con dos Magistrados Numerarios y el número de Supernumerarios que requieran las necesidades de la - Administración de la Justicia FiscalConocerá de los juicios que se inicien contra:

a) Las resoluciones y liquidaciones definitivas de la Secretaría de Finanzas y sus Dependencias o de cualquier órgano auxiliar, así como de toda clase de autoridades fiscales municipales que sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en -- cantidad líquida o den las bases para su liquidación.

b) Las resoluciones dictadas por Autoridades dependientes del Poder Ejecutivo del Estado, que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal en contra de funcionarios o empleados del Gobierno del Estado.

c) Los acuerdos que impongan definitivamente, - y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracciones a las Leyes Fiscales del Estado o de los Municipios.

d) Cualquier resolución o acto diverso de los anteriores dictado en materia fiscal y que causen agravio no reparable por algún recurso administrativo o contra actos -- realizados fuera del procedimiento administrativo de ejecución.

e) El Procedimiento Administrativo de Ejecución, habiendo sido agotado el recurso de reconsideración an te las Autoridades competentes, cuando quienes habiendo sido afectados por aquél afirmen:

1o. Que el crédito que se le exige se ha extinguido legalmente.

2o. Que el monto del crédito es inferior al exigido.

3o. Que son poseedores, a título de propietarios de los bienes embargados en el procedimiento administrativo de ejecución seguido a otras personas o acreedores preferentes al fisco para ser pagados por el producto de los mismos.

El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la autoridad y dependencia fiscal correspondiente.

4o. Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la Ley. En este último caso, la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que apruebe el -

remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

f) La negativa de una Autoridad Estatal o Municipal competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento, ilegalmente percibido.

g) Por la Secretaría de Finanzas y por el Síndico Municipal respectivo, para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular. En estos casos, cuando con la nulidad se dé origen a un crédito fiscal, admitida la demanda, la Secretaría de Finanzas y en su caso la Tesorería Municipal, podrán ordenar que se practique un embargo precautorio, salvo que el interesado otorgue garantía, del interés fiscal en los términos de Ley.

h) Los actos de las Autoridades Fiscales del Estado, cuando por virtud de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, los Ayuntamientos sufran algún agravio en materia fiscal.

i) Los casos en que por el silencio de la Autoridad Fiscal, se configure una negativa ficta.

j) Cuando una Ley especial otorgue competencia al Tribunal Fiscal del Estado.

2.3.6. NUEVO LEÓN

El Código Fiscal del Estado en el artículo 191

establece: "El Juzgado Fiscal del Estado dictará sus fallos en representación del Ejecutivo, pero será independiente de cualquier autoridad administrativa y tendrá las atribuciones que este Código establece."

El Juzgado Fiscal será unitario y estará integrado por el Juez, los Secretarios y el personal auxiliar -- que requieran las necesidades. Será competente y conocerá de los juicios que se inicien:

a) Contra las resoluciones y liquidaciones -- de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado o de sus dependencias, que sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación.

b) Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por -- infracciones a las leyes fiscales.

c) Contra cualesquier resolución o acto diverso de los anteriores, dictado en materia fiscal y que causen un agravio no reparable por algún recurso administrativo.

d) Contra la negativa de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado para ordenar la devolución de lo indebidamente pagado.

2.3.7. QUERETARO

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo establece en su artículo 10.: "Se instituye un Tribunal Unitario de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos e independiente de cualquier autoridad administrativa. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre los órganos del Estado, como autoridad local; los municipios y los organismos descentralizados de ambos y los particulares. Tendrá la organización, jurisdicción y competencia que esta Ley le atribuye."

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo estará integrado por un Magistrado Propietario y los Supernumerarios que requiera la Administración de la Justicia. Conocerá, asimismo de:

a) Los actos administrativos que las autoridades del Estado, Municipios o de los organismos descentralizados de ambos dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

b) Las resoluciones definitivas dictadas por los órganos fiscales del Estado, Municipios o de los organismos descentralizados de ambos, cuando éstos últimos actúen como autoridades fiscales en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución

ción de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal.

c) La falta de contestación de las mismas autoridades dentro de un término de quince días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las Leyes y Reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

En materia fiscal, las instancias o peticiones que se formulen deberán ser resueltas en el término que la Ley fije y, a falta de éste, en el de noventa días; el silencio de las autoridades se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda.

d) Los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Estado, de los Municipios o de los organismos descentralizados de ambos.

e) Las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten.

f) Las quejas y denuncias por responsabilidades administrativas de los servidores públicos en los términos del procedimiento consignado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, y

g) Las demás que señale esta Ley.

2.3.8. SINALOA

La Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado en su artículo 1o. dice: "El Tribunal Fiscal del Estado, es un Organismo Jurisdiccional Administrativo, dotado de plena autonomía, el cual tendrá la organización y atribuciones que esta Ley establece."

El Tribunal estará integrado por uno o más -- Magistrados Propietarios y los Supernumerarios que determine el Ejecutivo del Estado y conocerá de los juicios siguientes:

a) Los dictados por las autoridades fiscales señaladas por la Ley General de Hacienda del Estado o de los organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

b) Los que nieguen la devolución de un ingreso de los señalados por la Ley General de Hacienda, indebidamente percibido por el Estado.

c) Los que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores, así como de actos realizados fuera del procedimiento fiscal de ejecución.

d) Los que impongan sanciones por infracción a las normas administrativas estatales. Para efectos de esta fracción no se considera recurso administrativo la condonación a que se refiere el artículo 54 de la Ley General -- de Hacienda del Estado.

e) Los dictados por autoridades dependientes del Ejecutivo del Estado, que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal, en contra de funcionarios o empleados del Estado.

f) Los dictados en el procedimiento fiscal de ejecución, siempre y cuando se afirme:

1o. Que el crédito que se exige se ha extinguido legalmente.

2o. Que el monto del crédito es inferior al -- exigido.

3o. Que es poseedor, a título de propietario, de los bienes embargados en el procedimiento económico-coactivo, seguido contra personas o acreedores preferentes al - fisco, para ser pagados por el producto de los mismos. El - tercero deberá antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la autoridad fiscal correspondiente.

4o. Que el procedimiento fiscal de ejecución no se encuentra ajustado a la Ley. En este caso, no podrá - hacerse valer la oposición, sino contra la resolución defi-

nitiva en que se apruebe o desapru~~be~~ el remate, excepción-
hecha de las resoluciones cuya ejecución material sea de im
posible reparación.

En los juicios que se promuevan por alguna -
de las causas a que se refiere esta fracción, no podrá dis-
cutirse la existencia del crédito fiscal.

g) Los que versen en materia de pensiones --
que sean con cargo al erario estatal o al Instituto de Segu-
ridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educa-
ción del Estado.

h) Los que constituyan responsabilidades con-
tra funcionarios y empleados del Estado, por actos que no -
sean delictuosos.

i) Los que se refieren a contratos de natura-
leza administrativa, en que sea parte el Estado.

j) Los relativos a la responsabilidad patri-
monial extra-contractual, reclamada del Estado.

k) Los relativos a las indemnizaciones que de
ban cubrirse a particulares, motivadas por la expropiación -
de bienes por causas de utilidad pública y que den motivo a-
controversia.

1) Los relativos a las indemnizaciones por daños o perjuicios por las infracciones en que incurran los funcionarios o empleados del Estado, de quienes provenga el acto administrativo impugnado; y,

m) Los demás que determinen las leyes.

Para los efectos de este artículo, cuando -- las leyes establezcan recursos administrativos para combatir dichos actos, resoluciones o hechos, el interesado podrá optar entre interponer o entablar demanda ante el Tribunal Fiscal.

2.3.9. SONORA

La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado en su artículo 10. establece:-- "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora, es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta Ley establece."

El Tribunal se compondrá de un Magistrado -- Propietario y su Suplente; conocerá de las resoluciones siguientes:

a) Las dictadas por autoridades fiscales estatales en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

b) Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código fiscal, indebidamente percibidos por el Estado.

c) Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto a que se refieren las fracciones anteriores, y

d) Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales.

e) Las demás que otras leyes dispongan.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo.

2.3.10. TAMAULIPAS

El Código Fiscal del Estado en su artículo - 198 dicta: "Conocerá del juicio de nulidad, el Tribunal Fiscal del Estado, el que dictará sus fallos en representación del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, pero será independiente de cualquier otra autoridad administrativa y tendrá su residencia en la capital del Estado."

El Tribunal Fiscal será unitario y estará a cargo de un Magistrado, ante el mismo se tramitará el juicio en los siguientes casos:

a) Contra las resoluciones y liquidaciones - de las autoridades fiscales, estatales o municipales, que - determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación, siempre que:

1o. El crédito que se le exige se ha extinguido legalmente.

2o. Exista error en el monto del crédito exigido.

3o. No sea deudor del crédito que se le exige o no sea responsable de su pago.

4o. Con anterioridad haya sido pagado el adeudo total o parcialmente.

5o. Se pretenda cobrar dos veces el mismo adeudo.

b) Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento percibido por el Estado o Municipio.

c) Contra la determinación o exigibilidad de un crédito fiscal por autoridad incompetente.

d) Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracciones a las leyes fiscales.

e) Contra el procedimiento económico coactivo cuando no se ha ajustado a las normas previstas por este Código. En este caso la nulidad sólo podrá hacerse valer en contra de la resolución que apruebe el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposable reparación o de actos de ejecución sobre bienes legítimamente inembargables.

f) Contra la resolución administrativa de carácter fiscal favorable a los particulares.

2.3.11. VERACRUZ

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal del Estado en su artículo 10. dice: "El Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz es un órgano administrativo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta Ley establece...."

El Tribunal Fiscal del Estado se compondrá de un Magistrado y conocerá de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas siguientes:

a) Las dictadas por autoridades fiscales del Estado, en que se determine la existencia de una obligación fiscal de carácter estatal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

b) Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal del Estado, indebidamente percibido por el Fisco.

c) Las que impongan multas por infracción a las normas fiscales del Estado.

d) Las dictadas por autoridades fiscales de los Municipios del Estado, que sin ulterior recurso administrativo, causen un agravio en materia fiscal, de la misma naturaleza que los señalados en las fracciones anteriores; y

e) Las que causen un agravio en materia fiscal distinto a los que se refieren las fracciones anteriores.

f) Las dictadas por autoridades catastrales del Estado, en que se determine un valor catastral o provisional.

CAPITULO III

ESTRUCTURACION DE UN TRIBUNAL FEDERAL ADMINISTRATIVO

Antes de iniciar nuestro Capítulo fundamen--
tal, es necesario mencionar los dos anteproyectos formula--
dos por Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, -
relativos al establecimiento de un Tribunal Federal Adminis--
trativo.

3.1. ANTEPROYECTO DE 1964

El primer Anteproyecto fue elaborado en el -
año de 1964 (19), por los Magistrados Rubén Aguirre Elguéza
bal, Dolores Heduán Virués y Margarita Lomelf Cerezo.

De acuerdo con los puntos esenciales de dicho
Anteproyecto, el futuro Tribunal llevaría el nombre de Tribu--
nal Federal de Justicia Administrativa y tendría la más am--
plia competencia jurisdiccional administrativa, con excep---
ción de aquellas controversias que la misma Constitución Fe--
deral excluye de revisión judicial y que son: la revocación-

(19) Heduán Virués, Dolores, Cuarta Década del Tribunal Fis--
cal de la Federación, México, Publicaciones de la Aca--
demia Mexicana de Derecho Fiscal, 1971, p. p. 305 a --
319.

o negativa de autorizaciones para impartir educación y la destinada a obreros y campesinos, de acuerdo con el artículo - 3o. Constitucional; la facultad del Ejecutivo Federal para expulsar extranjeros, en los términos del artículo 33; deci siones de carácter electoral, según los artículos 60 y 74, - fracción I; decisión sobre responsabilidad de funcionarios- dotados de inmunidad constitucional, establecida en el ar- - tículo 111; actos derivados de la aplicación de la legisla- ción en materia agraria; actos políticos como los que se -- originan en materia de relaciones exteriores; tratados o -- convenios internacionales; defensa del territorio nacional; relaciones entre los poderes constitucional y otros simila- res; actos concernientes a la aplicación del artículo 123 - Constitucional, leyes y reglamentos derivados de dicho ar- - tículo, que por disposición legal expresa, sean competencia de otros tribunales.

Asimismo, el Tribunal contaría con las siguien tes características:

1a. Tendría como base al Tribunal Fiscal de la Federación.

2a. Se integraría por el Pleno y nueve Salas de Instrucción.

3a. Conocería de los juicios que se promovie ran contra cualquier acto de las autoridades dependientes - del Poder Ejecutivo Federal, emitido en materia administra-

tiva, por quien se estimara agraviado, se incluían los casos de controversias referentes a créditos distintos de los fiscales a cargo del Gobierno Federal.

4a. Se señalarían como partes en el juicio: - El demandado, que sería el titular de la Secretaría o Departamento de Estado, de los que dependa la autoridad responsable del acto; y se da intervención al Procurador General de la República, en todo caso, y al Secretario de Hacienda y Crédito Público en los juicios que versen sobre ingresos o egresos del Erario Federal, aunque no sean actores ni demandados.

5a. La suspensión de la ejecución del acto impugnado podría obtenerse mediante garantía del cumplimiento de la obligación que el acto imponga al particular demandante, salvo el caso de insolvencia, y surtiría efectos hasta que el juicio concluyera definitivamente; y si la autoridad quedare obligada a reponer el procedimiento administrativo o a emitir un nuevo acto, la suspensión subsistiría--- mientras no se cumpla la sentencia. Dejará de surtir efectos cuando la garantía se torne insuficiente, o cuando el tercero constituya contragarantía para resarcir al actor, - si éste es un particular, de los daños y perjuicios que le depare la ejecución, en el caso de que prospere su acción.- La suspensión se gestionará ante la autoridad responsable de la ejecución; pero todas las decisiones de dicha autoridad, dictadas al respecto, se recurrirían en queja ante el-

órgano jurisdiccional que esté conociendo del asunto.

El proyecto proponía cambiar las causas de anulación por las causas de ilegalidad, como la incompetencia de la autoridad responsable del acto; violación esencial del procedimiento administrativo, violación de la ley, por aplicación inexacta o por haberse aplicado; arbitrariedad, desproporción, violación del principio de igualdad frente a la ley u otros principios generales de derecho, injusticia manifiesta o cualquier otra causa que haga el acto inadecuado al fin que la autoridad administrativa debe perseguir, es decir, ampliaba el concepto de desvío de poder *, respecto de todos los actos de carácter administrativo; se incluían todos los aspectos de responsabilidad económica de la administración en forma directa; y la posibilidad de un procedimiento imperativo de ejecución en los fallos del Tribunal propuesto.

En cuanto a la sentencia, el sentido de la misma no debía limitarse a declarar la nulidad o reconocer la invalidez; y la reposición del procedimiento administrativo, se ordenaría cuando su violación, además de ser esencial, no hubiese quedado subsanada en el juicio.

* "Desviación de Poder",.- Vicio de un acto administrativo -- que consiste en haberse utilizado la potestad legal mediante él ejercida para fin distinto de aquél para el que se encuentra conferida, es decir, utilizándola para servir fines ajenos a los que, de acuerdo con ella, existe la posibilidad jurídica de perseguir. De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, México, Edit. Porrúa, 1980, p. 235.

En materia de recursos, se propuso la apelación por las partes, teniendo los rasgos de una verdadera - segunda instancia.

3.2. ANTEPROYECTO DE 1973

El segundo Anteproyecto se elaboró en el año de 1973 y tuvo lineamientos similares al de 1964, pero proponía, además, la desconcentración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a través de una Sala Superior, que asumiría las funciones del tribunal en pleno y de Salas Regionales distribuidas en el territorio nacional. *

La Sala Superior tendría competencia para resolver los recursos de revisión y fijar la jurisprudencia - que unificara los criterios aplicables por dicho Tribunal, en tanto que sería obligatoria para las Salas Regionales.

3.3. CREACION DEL TRIBUNAL FEDERAL ADMINISTRATIVO

Basándonos en los elementos que nos aportan las Leyes ya existentes, la Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Tribunal Federal Adminis--

* La idea de establecer salas desconcentradas en diversas regiones de la República fue sugerida por el jurista Antonio Carrillo Flores, en una conferencia sustentada en el año de 1966. Dicha idea dió la pauta al legislador, al expedirse la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en 1977.

trativo propuesto, sería creado por una Ley denominada "Ley del Tribunal Federal Administrativo", la que en su artículo 10. establecería: El Tribunal Federal Administrativo, está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal, incluyendo las del Distrito y Entidades Federativas y los particulares. Tendrá la organización y competencia que esta Ley establece.

3.4. NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL FEDERAL ADMINISTRATIVO

El Tribunal Federal Administrativo, desde el punto de vista formal, sería una institución administrativa; y desde el punto de vista material, realizaría una función -jurisdiccional, es decir, sería un medio de control jurisdiccional de la administración pública.

Al Tribunal le correspondería el contencioso de plena jurisdicción. A diferencia del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las sentencias del futuro Tribunal Federal Administrativo, no tendrían el carácter de un contencioso de anulación, sino de plena jurisdicción, es decir, que el efecto de sus sentencias se contraiga a la restitución de las cosas, por las autoridades responsables, al esta

do que guardaban antes de la violación. *

"El Tribunal se perfila como de plena jurisdicción; luego entonces, el sentido de la sentencia no debe limitarse a declarar nulidad o reconocer validez. La reposición del procedimiento administrativo se ordenará cuando -- su violación, además de ser esencial, no hubiese quedado -- subsanada dentro del juicio. La condena en su caso, ha sido el resultado práctico de juicios sobre devolución de lo indebidamente pagado y sobre depuración de otros créditos a favor de particulares; por tanto se menciona sin disimulo." (20).

3.5. CARACTERISTICAS DEL TRIBUNAL FEDERAL ADMINISTRATIVO

Los rasgos esenciales del futuro Tribunal serían:

1a. Sería un Tribunal autónomo.

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

El Contencioso de carácter Objetivo es simplemente un recurso de anulación del acto administrativo, contra el cual se interpone. Constituye una vía indirecta para -- que el administrado pueda evitar la lesión de su derecho o de su interés. Cfr. Gascón y Marín, José, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid, C. Bermejo - Imp., 1952, p. 525.

(20) Heduán Virués, Dolores, Op. cit., p. 317.

Efectivamente, la propuesta Ley del Tribunal Federal Administrativo, le otorgaría al mismo el principio de su autonomía al establecerlo en sus articulados. Igualmente su plena autonomía se daría por el resultado de las siguientes medidas:

a) Los Magistrados del Tribunal Federal Administrativo no serían designados directamente por el Poder Ejecutivo, ya que tal situación, aunque en mínima parte, restringiría su autonomía. La situación sería crear una carrera judicial cuidando escrupulosamente la especialización en materia administrativa de los miembros del aludido Tribunal al momento de hacerse la selección correspondiente, y en la que, a través del escalafón concerniente, los funcionarios de mejor jerarquía, lograrían llegar a puestos de más alto nivel, así como aquellos que reunieran los requisitos de honestidad, tiempo y capacidad, reglamentados en la Ley del mencionado Tribunal propuesto; de esta forma se evitarían las designaciones injustas o arbitrarias en las que no se toma en cuenta el esfuerzo y la capacidad de los candidatos, sino sólo situaciones de carácter político; asimismo, se garantizaría la emisión en los fallos emitidos por tales Magistrados.

b) El Tribunal Federal Administrativo tendría la facultad para formular y manejar su respectivo proyecto de presupuesto, y lo enviaría oportunamente al Presidente de la República, para que el mismo, ordene su introducción -

al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y - una vez aprobado por el Poder Legislativo, el futuro Tribunal contaría con el presupuesto requerido para resolver sus necesidades materiales, de esta forma tendría su autonomía administrativa y financiera.

2a. Sería un Tribunal con competencia genérica.

Su competencia sería similar a la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, - es decir, que el Tribunal Federal Administrativo conocería, en principio, de todos los actos, resoluciones y omisiones de la Administración Pública Federal que afecten la esfera jurídica de los administrados, señalándose específicamente los supuestos de improcedencia o inadmisibilidad de la impugnación.

3a. Sería un Tribunal Colegiado.

Al igual que el Tribunal Fiscal de la Federación, las resoluciones del futuro Tribunal, se emitirían por la mayoría de votos de los Magistrados integrantes de su Sala Superior y de las Salas Regionales.

4a. Sería un Tribunal Administrativo y Fiscal.

El carácter de lo administrativo se establecería por la Constitución Federal que en su artículo 73 fracción XXIX-H, consagra la facultad del Congreso para expedir-

leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos... estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Además el mencionado Tribunal sería independiente de -- cualquier autoridad administrativa.

Ahora bien, dada la gran importancia y trascendencia que hasta ahora tiene el Tribunal Fiscal de la Federación, el propuesto Tribunal Federal Administrativo sería también un Tribunal de carácter fiscal.

3.6. ESTRUCTURA Y PROCEDIMIENTO DEL TRIBUNAL FEDERAL ADMINISTRATIVO

Siguiendo los lineamientos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, el Tribunal Federal Administrativo se integraría por una Sala Superior y - por Salas Regionales, "debido a la gran amplitud de conocimiento que deberán asumir las Salas Regionales, podría seguirse un sistema similar al establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo 72) en el sentido de dividir dichas Salas por materias en las regiones de mayor desarrollo económico, y no sólo en el Distrito Federal como lo establece dicha Ley Orgánica para los Tribunales Colegiados del Primer Circuito; ya que la experiencia resulta conveniente tratándose de disciplinas administrativas complejas, entre las cuales la materia tributaria ocuparía un lugar preferente, no sólo por la experiencia del Tribunal Fiscal Fed-

ral, sino además por la significación de los factores tributarios en el funcionamiento del moderno Estado Social de Derecho...." (21)

3.6.1. SALA SUPERIOR

La Sala Superior del Tribunal Federal Administrativo se compondría de nueve Magistrados y para sus sesiones bastaría la presencia de seis de sus miembros. Las sesiones serían públicas, con excepción de los casos en que la moral o el interés público exigieren que fueran secretas.

Las resoluciones de la Sala Superior se tomarían por mayoría de votos de los Magistrados presentes quienes no podrían abstenerse de votar, sino cuando tuviesen impedimento legal (los impedimentos legales serían los mismos que establece actualmente el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación), o no estuviesen presentes durante la discusión del asunto que se tratare.

Los Magistrados "durarán en su cargo seis --- años, sólo serán removidos por las causas y mediante el procedimiento constitucionalmente establecidos para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación. Si al término de seis años, son nombrados nuevamente, serán inamovibles, salvo su remoción constitucional." (22)

(21) Fix- Zamudio, Héctor, Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años, Tomo II, México, 1982, p.p. 399 y 400.

(22) Heduán Virués, Dolores, Op. 306.

Los requisitos para ser Magistrado del Tribunal Federal Administrativo serían, entre otros, ser Licenciado en Derecho con título debidamente registrado en la Dirección General de Profesiones y acreditar un término determinado de práctica profesional en materia administrativa, la ---cual se obtendría por medio de la carrera judicial a que hacemos referencia en páginas anteriores.

3.6.1.1. COMPETENCIA

La Sala Superior del Tribunal Federal Administrativo sería competente para formar y modificar la jurisprudencia del propio Tribunal; resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o ---nieguen sobreseimiento; las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo y las que pongan fin al procedi---miento; calificar recusaciones, excusas e impedimentos de los ---Magistrados; resolver conflictos de competencia entre las Salas Regionales; establecer reglas para la distribución de los ---asuntos entre las propias Salas, así como designar al presidente general del Tribunal, en forma similar a lo que establecen los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, vigente.

3.6.2. SALAS REGIONALES

Las Salas Regionales del Tribunal Federal Administrativo se integrarían por tres Magistrados cada una, para efectuar sus sesiones cada Sala, sería indispensable la pre---

sencia de los tres Magistrados y para resolver bastaría la mayoría de votos.

Como dijimos con anterioridad (supra punto -- 3.6.), las Salas Regionales se dividirían por materias en -- las regiones de mayor desarrollo económico y serían competentes para conocer de los juicios que se inicien contra cualquier acto administrativo o fiscal que derive de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal, inclusive -- las del Distrito y Entidades Federativas y que causen agravio a los particulares, señalándose específicamente los supuestos de improcedencia o inadmisibilidad de la impugnación. Conocerían también de la "responsabilidad directa de la Administración Pública Federal por la defectuosa prestación de los servicios públicos...." (23)

Se incluye dentro de su competencia el conocimiento de las controversias en materia de educación.

Se excluye de la competencia de las Salas Regionales, las reclamaciones que la misma Constitución Federal señala como improcedentes, tales como la declaratoria de resultados electorales; responsabilidad de los altos funcionarios; actos en que se apliquen leyes y reglamentos derivados del artículo 123 Constitucional; y actos relativos a la organización y disciplina del Ejército, la Armada, Fuerza Aérea, Guardia Nacional, etcétera.

(23) Fix-Zamudio, Héctor, Op. cit., p. 407.

En cuanto a recursos, las Salas Regionales -- conocerían de aquellos que se interpongan por las partes contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal o por los Magistrados.

El Tribunal Federal Administrativo contaría, además, con un Secretario General de Acuerdos, un Oficial Mayor, los Secretarios, Actuarios y Peritos necesarios para el despacho de los asuntos de las Salas, así como los empleados que se requieran en el propio Tribunal.

3.6.3. PROCEDIMIENTO

El procedimiento del Tribunal Federal Administrativo tendría como principales características la celeridad, brevedad, sencillez y la aplicación del concepto de "desvío de poder", como un instrumento para examinar las facultades discrecionales de las autoridades administrativas y para incluir los conceptos de arbitrariedad, desproporción, aplicación desigual de la ley, injusticia manifiesta o cualquier -- otra causa que haya inadecuada la resolución, al verdadero -- fin que la autoridad administrativa debe perseguir. Asimismo, se establecería un juicio predominantemente oral, de tal forma que al efectuarse la audiencia, las partes siguiendo el -- orden previsto en la ley, puedan discutir verbalmente lo que -- crean conveniente.

El juicio iniciaría con la interposición de la demanda dentro del término de quince días hábiles, siguientes

a la notificación de la resolución que se impugne o desde la fecha en que se tenga conocimiento de la misma. La demanda - deberá contener:

- a) El nombre y domicilio del demandante.
- b) La resolución que se impugna.
- c) La autoridad o autoridades que se demandan, en caso de que el juicio sea promovido por la autoridad admnistrativa, el nombre y domicilio del particular demandado.
- d) Los hechos que den motivo a la demanda.
- e) Las pruebas que ofrezca.
- f) La expresión de los agravios que le cause - el acto impugnado.
- g) El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

Admitida la demanda se emplazarán a las partes para que la contesten en el término de quince días y se les citará para la audiencia del juicio dentro de cierto -- tiempo.

Las partes en el procedimiento serán: El titular de la Secretaría de Estado o el titular del Departamento del Distrito Federal, de los que dependiera la autoridad responsable del acto que se impugne, y en las Entidades Fede

rativas, las autoridades administrativas federales que se encuentren en ellas, el particular a quien favorezca la resolución impugnada y el tercero perjudicado o personas a quienes afecten las resoluciones del Tribunal.

Si la autoridad administrativa incurriera en violaciones durante el procedimiento, el promovente del juicio administrativo deberá señalar en la demanda (independientemente de otros aspectos), los agravios que esas situaciones le hayan causado, con el ofrecimiento de las pruebas idóneas para su debida valorización jurisdiccional, de tal suerte que el órgano de conocimiento se aboque a la resolución substancial de la causa y no simplemente a ordenar la reposición de lo actuado.

Si se configuran violaciones formales en la resolución o acto reclamado deberá conminarse a la autoridad administrativa para que al contestar la demanda corrija, complete o enmiende su actuación, para que la parte actora en ampliación de su demanda, exprese los correspondientes agravios, todo ello con la finalidad de que se resuelva también en estos casos el fondo del asunto. Si la autoridad no acata tal conminación, el asunto deberá ser resuelto en su contra.

En la audiencia se resolverían:

1o. Las cuestiones de procedencia.

2o. Se desahogarían las pruebas, que serían to

da clase de ellas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones. Se reconocerían como medios de prueba la confesión, los documentos públicos, los documentos privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o inspección judicial, los testigos, las presunciones y los demás medios que produzcan o pudieren producir convicción en el juzgador.

Existiría también la figura de correcciones -- disciplinarias, con las que se realice la sustitución de la autoridad administrativa, cuando la misma no cumpla con las resoluciones dictadas por el propuesto Tribunal.

Los efectos de la sentencia serían:

a) Sobreseer aún de oficio, total o parcialmente el juicio.

b) Mandar reponer el procedimiento administrativo esencialmente violado, siempre que la violación no haya quedado subsanada a través del juicio.

c) Declarar la nulidad del acto impugnado, lisa y llanamente, o para determinados efectos.

d) Modificar el acto impugnado o precisar los términos en que deberá producirse un nuevo acto.

e) En su caso, condenar al cumplimiento de una obligación.

f) Reconocer la validez del acto impugnado. *

3.7. REGLAMENTACION DEL TRIBUNAL FEDERAL ADMINISTRATIVO

Las normas que regularían la existencia del -- Tribunal Federal Administrativo, estarían establecidas en una serie de artículos de su Ley que se denominaría: "Ley del Tribunal Federal Administrativo", ésta contemplaría, además de - lo ya expuesto en páginas anteriores, los siguientes puntos - esenciales:

a) Una amplísima competencia del Tribunal Federal Administrativo, para conocer de juicios contra cualquier acto o resolución definitivas de autoridades administrativas federales y del Distrito, aún por la aplicación ilegal de leyes.

b) Un reconocimiento absoluto en la definitividad de los fallos del futuro Tribunal, eliminando toda posibilidad de que sean revisados por el Poder Judicial de la Federación.

La Ley propuesta, absorbería las disposiciones contenidas en el Código Fiscal de la Federación, relativas al procedimiento contencioso administrativo, establecido en el - Título Sexto de dicho ordenamiento; las de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; las de la Ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal; dichos ordenamientos -

* Cfr. Heduán Virués, Dolores, Op. cit., p. 310.

serían abrogados al establecerse la vigencia de la nueva Ley.

Asimismo, se derogarían los preceptos que actualmente otorgan competencia al Tribunal Fiscal de la Federación y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del -- Distrito Federal, como son ciertos artículos de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, para darles congruencia con la Ley del Tribunal Federal Administrativo que se propone.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Desde el siglo pasado y hasta 1936, los conflictos en materia administrativa se resolvían a través de tribunales ordinarios o del Poder Judicial. A partir de esta fecha se expide la Ley de Justicia Fiscal que crea al Tribunal Fiscal de la Federación, como un organismo de simple anulación, dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es decir, un tribunal administrativo de justicia delegada y no retenida en el cual el fisco federal y el contribuyente concurrían, en igualdad de condiciones, a hacer valer su derecho respecto de las controversias fiscales, y que es a partir de 1938 en que dicho tribunal adquiere su parte orgánica y procesal.

SEGUNDA.- El Tribunal Fiscal de la Federación se creó por disposición de la Ley de Justicia Fiscal, pero ambos no eran reglamentados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no fueron reconocidos sino hasta las reformas al artículo 104 de este máximo ordenamiento jurídico en 1946, que reconocía la interposición de los recursos en contra de las sentencias emitidas por

los tribunales administrativos, e instituídos en las reformas a este mismo artículo constitucio--nal en 1968, dotándolos de plena antonomía.

- TERCERA.- Lo anterior trajo como consecuencia inmediata, - la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dotado con plena autonomía, competencia genérica para conocer de todas las controversias entre los particula--res, y las autoridades del Distrito Federal, in--cluyendo las controversias de carácter fiscal.
- CUARTA.- En diversas Entidades Federativas se han creado - tribunales administrativos, inspirados en los dos modelos anteriores.
- QUINTA.- La creación de un Tribunal Federal Administrativo dentro del marco del Poder Ejecutivo, sería con - el objeto de controlar más y eficazmente los ac--tos de la Administración Pública, para ello debe--rá contar con plena autonomía, competencia genéri--ca para conocer de todas las controversias que se susciten entre las autoridades de la Administra--ción Pública Federal, las del Distrito Federal, - incluyendo las de las Entidades Federativas, y -- los particulares, excepcionándose de las contro--versias en materia agraria, electoral, extranje--ría, laboral, etcétera; tendría plena jurisdicción

para ejecutar coactivamente sus resoluciones, conservarfa la regionalización de Salas Regionales especializadas en las zonas de mayor desarrollo económico y contarfa, además, con una Sala Superior.

BIBLIOGRAFIA CITADA

Armenta Calderón, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. México, Edit. Manuel Porrúa, S.A., 1a. ed., -- 1977.

Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México. México, Edit. Porrúa Hnos. y Cfa.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Febrero 4 - de 1971.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Edit. Porrúa, S.A., 3a. ed., 1944.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Edit. Porrúa, S.A., 19a. ed., 1979.

Gascón y Marín, José. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Madrid, C. Bermejo Imp., 1952.

González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Tomo II, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1957.

Heduan Virués, Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. México, Publicaciones de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 1971.

Lares, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo, México, Imprenta de Ighacio Cumplido, 1852.

Martínez Vera, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo. - México, Edit. Banca y Comercio, S.A., 5a. ed., 1978.

Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. México, Edit. Porrúa, S.A., 1959.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Tomo II, México, Edit. Porrúa, S.A., 11a. ed., 1982.

Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al -- Servicio de México. Tomo II, Ensayos, México, 1982.

Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al - Servicio de México, Tomo V, Memorias, México, 1982.

Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. México, Ed. Orto, S.A., 1977.

Zorita, Alonso de. Breve y Sumaria Relación de los Señores - de la Nueva España. México, U.N.A.M., 2a. ed., 1963.

REVISTAS Y PERIODICOS

Rodríguez Ibarra, J.L. El Tribunal donde si pierde el Gobierno. Revista Contenido, México, junio 1987, No. 288.

Armienta Calderón, Gonzalo. El Tribunal Fiscal en el Marco - Constitucional. Citado por Flores Zavala Ernesto. El Herald, México, abril de 1987.

DICCIONARIOS

Diccionario de Derecho. De Pina Vara, Rafael. México, Edit.- Porrúa, S.A., 11a. ed., 1983.

Diccionario de la Lengua Española. Madrid, Edit. Espasa Calpe 19a. ed., 1970.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Editada por el Diario Oficial de la Federación, 1983.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, -- Edit. Porrúa, S.A., 1982.

Nueva Legislación de Amparo Reformada. México, Edit. Porrúa, S.A., 48a. ed., 1987.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. México, -- Edit. Porrúa, S.A., 1986.

Ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal. México, Edit., Porrúa, S.A., 1984.

Ley Orgánica del Poder Judicial. México, Edit. Porrúa, S.A., - 1987.

Ley de Justicia Fiscal. Diario Oficial de la Federación, 31- de agosto de 1936.

Ley que Reforma, Establece, Modifica y Adiciona Diversas Disposiciones Fiscales. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982.

Código Fiscal de la Federación de 1938. Editado por Jiménez, Antolín, México, S.H.C.P., 1966.

Código Fiscal de la Federación y sus Reformas de 1967. Tomo I, México, S.H.C.P., Proc. Fisc. de la Fed., 2a. ed., 1980.

Código Fiscal de la Federación y sus Reformas de 1980. Tomo-II, México, S.H.C.P., Proc. Fisc. de la Fed., 2a. ed., 1983.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, Periódico Oficial del Estado, 2^a de septiembre de 1985.

Ley de Ejecución y Justicia Fiscal del Estado de Guerrero de 30 de diciembre de 1963.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado - de Hidalgo. Legislación Fiscal Hidalgo, eds. Lito Impresos - Bernal, S.A., 1987.

Código Fiscal del Estado de Jalisco. Secretaría General, México Unidad Editorial, 6a. ed., 1986.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de México. Gaceta-del Gobierno, 31 de diciembre de 1986.

Código Fiscal del Estado de Nayarit del 29 de diciembre de - 1976.

Código Fiscal del Estado de Nuevo León. Periódico Oficial, - 30 de noviembre de 1984.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro. Periódico Oficial, 26 de diciembre de 1985.

Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa del 30 de abril de 1976.

Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo -- del Estado de Sonora del 20 de enero de 1977.

Código Fiscal del Estado de Tamaulipas. Periódico Oficial, 29 de diciembre de 1976.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz de --
29 de diciembre de 1975.

Decreto por el que se adicionan la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B del artículo;... y se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del Artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 10 de agosto de -- 1987.

Decreto que Adiciona y Reforma la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1973.

Decreto por el que se Reforma y Adiciona la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1979.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, 16 de junio de 1986.

Decreto por el que se reforma la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 1987.

Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Orgánica del -- Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas. Diario Oficial de la Federación, 5 de -- enero de 1988.