

875209

10



# UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

28/11/86

“CRÍTICA Y REFORMA AL PRIMER  
PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 3° Y  
PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 4°  
DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL  
FISCAL DE LA FEDERACIÓN”

## TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

DANIEL CORDERO GÁLVEZ

Director de Tesis: LIC. JULIO A. HERNÁNDEZ GALLARDO  
Revisor de Tesis: LIC. JACINTO PORRAS ROMERO

BOCA DEL RÍO, VER.

2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **DEDICATORIAS**

### **A DIOS...**

Por darme la salud para concluir mi propósito, y sobretodo, por ser mi más grande fuente de inspiración.

### **A MIS PADRES...**

**SRA. ELIA GÁLVEZ CARRERA**

**LIC. JOSAFAT CORDERO RODRÍGUEZ**

Por darme la vida, comprensión, apoyo y por ser mi mayor ejemplo de lucha y superación.

### **A KAREM Y JESÚS...**

Por brindarme sin límites, el amor y vida de hermanos.

### **A MIS ABUELOS, TÍOS Y PRIMOS...**

Quienes con sus muestras de cariño y apoyo familiar, han contribuido a mi formación.

**AL LIC. JULIO ALEJANDRO  
HERNÁNDEZ GALLARDO...**

Por su apreciable amistad, confianza y  
valioso apoyo.

**A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS DE  
GENERACIÓN...**

Por compartir y convivir en un lustro  
inolvidables experiencias a mi lado.

**EN MEMORIA DE...**

**MARIA N. CARRERA RODRÍGUEZ**

**ARTURO SIERRA LÓPEZ**

Por sus consejos y cariño incondicional,  
grabados eternamente en mi corazón.

**A MIS DEMÁS SERES QUERIDOS...**

Por sus constantes ánimos.

# INDICE

ABREVIATURAS .....	1
INTRODUCCIÓN .....	2
<b>CAPITULO I</b>	
<b>METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.</b>	
1.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA .....	5
1.1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	5
1.1.2. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA .....	5
1.2. DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS .....	7
1.2.1. OBJETIVO GENERAL .....	7
1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	7
1.3. FORMULACIÓN DE LAS HIPÓTESIS .....	8
1.3.1. ENUNCIACIÓN DE LAS HIPÓTESIS .....	8
1.3.2. IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES .....	8
1.3.2.1. VARIABLE DEPENDIENTE .....	8
1.3.2.2. VARIABLE INDEPENDIENTE .....	9
1.4. DISEÑO DE LA PRUEBA .....	9
1.4.1. INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL .....	9
1.4.1.1. BIBLIOTECAS PÚBLICAS .....	9
1.4.1.2. BIBLIOTECAS PRIVADAS .....	10
1.4.2. TÉCNICAS EMPLEADAS .....	10
1.4.2.1. FICHAS BIBLIOGRÁFICAS .....	10
1.4.2.2. FICHAS DE TRABAJO .....	11
<b>CAPITULO II</b>	
<b>ANTECEDENTES</b>	
<b>GENERALES</b>	
2.1. ÉPOCA ANTIGUA .....	12

2.1.1. LA LEY DEL MÁS FUERTE .....	12
2.1.2. LAS HORDAS PRIMITIVAS .....	13
<b>2.2. CONFORMACIÓN DE LOS PUEBLOS .....</b>	<b>14</b>
2.2.1. EGIPTO .....	14
2.2.2. MESOPOTAMIA .....	15
2.2.3. LOS PERSAS .....	16
<b>2.3. GRECIA Y ROMA .....</b>	<b>16</b>
2.3.1. GRECIA .....	16
2.3.1.1. IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN LA ÉPOCA HOMÉRICA .....	16
2.3.1.2. ESPARTA .....	17
2.3.1.3. ATENAS .....	18
2.3.2. ROMA .....	19
2.3.2.1. PATER FAMILIAS .....	19
2.3.2.2. EL MONARCA .....	20
2.3.2.3. LOS CÓNSULES .....	20
2.3.2.4. LOS MAGISTRADOS .....	21
2.3.2.5. EL IMPERIO .....	21
<b>EN MÉXICO.</b>	
<b>2.4. ÉPOCA PREHISPÁNICA .....</b>	<b>22</b>
2.4.1. LOS MAYAS .....	22
2.4.2. LOS AZTECAS .....	22
2.4.2.1. EL CIHUACÓATL .....	22
2.4.2.2. LA ORGANIZACIÓN JURISDICCIONAL EN GENERAL .....	23
2.4.2.4. LA NAPUALTLATOLLI .....	23
2.4.3. EL RECURSO ADMINISTRATIVO MÁS REMOTO .....	23
<b>2.5. ÉPOCA COLONIAL .....</b>	<b>25</b>
2.5.1. HERNÁN CORTÉS NOMBRADO JUEZ MAYOR .....	25
2.5.2. JUECES DE RESIDENCIA .....	26
2.5.3. CONSEJO DE INDIAS .....	26
2.5.4. EL VIRREY Y LAS AUDIENCIAS .....	27
2.5.5. OTRAS FIGURAS JURISDICCIONALES .....	27

<b>2.6. PRIMERAS CONSTITUCIONES, LEYES SOBRE EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TFF</b> .....	28
2.6.1. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN .....	28
2.6.2. CONSTITUCIÓN DE 1824. ....	28
2.6.3. LEYES DE 1835, 1837 Y 1838. ....	29
2.6.4. LEYES DE 1853. ....	29
2.6.5. CONSTITUCIÓN DE 1857. ....	30
2.6.6. LEY DE JUSTICIA FISCAL, FORMAL CREADORA DEL TFF. ....	30
2.6.7. CONSIDERACIONES DEL CÓDIGO FISCAL DE 1938 Y EL NACIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL TFF. ....	31

### **CAPITULO III**

#### **GENERALIDADES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

<b>3.1. JUSTICIA ADMINISTRATIVA</b> .....	32
3.1.1. LA JUSTICIA .....	32
3.1.1.1. SU ETIMOLOGÍA Y CONCEPTO .....	32
3.1.1.2. SU DIVISIÓN .....	33
3.1.2. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA .....	34
3.1.2.1. SU CONCEPTO. ....	34
<b>3.2. DERECHO ADMINISTRATIVO.</b> .....	35
3.2.1. EL DERECHO, MEDIO PARA ALCANZAR LA JUSTICIA .....	35
3.2.2. CONCEPTO Y ETIMOLOGÍA DE DERECHO .....	36
3.2.3. DIVISIÓN DEL DERECHO. ....	36
3.2.4. DERECHO ADMINISTRATIVO. ....	37
<b>3.3. LEYES ADMINISTRATIVAS.</b> .....	38
3.3.1. LEY, INSTRUMENTO CONCRETO DEL DERECHO. SU CONCEPTO .....	38
3.3.2. DIFERENCIA ENTRE LEY Y DERECHO. ....	38
3.3.3. LEYES ADMINISTRATIVAS. ....	39
<b>3.4. MEDIOS PARA EXIGIR JUSTICIA ADMINISTRATIVA</b> .....	39
3.4.1. MEDIOS CONCRETOS DE DEFENSA ADMINISTRATIVA .....	40
3.4.1.1. RECURSOS ADMINISTRATIVOS. CONCEPTO, ELEMENTOS, TIPOS Y CARÁCTER .....	41
<b>3.5. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.</b> .....	43

3.5.1. CONCEPTO.....	44
3.5.2. JUICIO DE NULIDAD.....	44
3.5.3. DIFERENCIAS ENTRE EL JUICIO DE NULIDAD Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	45
3.5.4. PRESUPUESTOS DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	46
3.5.4.1. LA RELACIÓN JURÍDICO ADMINISTRATIVA.....	46
3.5.4.2. JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA. CONCEPTO.....	48

## **CAPITULO IV**

### **RESPONSABLES DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

<b>4.1. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....</b>	<b>49</b>
4.1.1. DEFINICIÓN DE TRIBUNAL.....	49
4.1.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES.....	49
4.1.3. ORGANIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES.....	50
4.1.4. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS. CONCEPTO.....	51
4.1.4.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y SU DIVISIÓN.....	51
4.1.5. ANÁLISIS SOBRE EL TFF.....	52
4.1.5.1. DEFINICIÓN DEL TFF.....	52
4.1.5.2. LA PROBLEMÁTICA CON SU ACTUAL DENOMINACIÓN.....	53
4.1.5.3. ESTRUCTURA.....	54
4.1.5.4. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN.....	55
4.1.5.5. SU NATURALEZA.....	58
4.1.5.6. ALCANCE DE SUS RESOLUCIONES.....	61
<b>4.2. LOS MAGISTRADOS DEL TFF.....</b>	<b>62</b>
4.2.1. CONCEPTO DE MAGISTRADO.....	62
4.2.2. EL MAGISTRADO: SERVIDOR PÚBLICO.....	63
4.2.3. CLASES DE MAGISTRADOS.....	64
4.2.4. MAGISTRADOS DEL TFF. CONCEPTO.....	65
4.2.5. REQUISITOS PARA SER MAGISTRADO DEL TFF.....	66
4.2.6. PROCESO DE NOMBRAMIENTO DE LOS MAGISTRADOS DEL TFF.....	66
4.2.7. DURACIÓN DEL CARGO DEL MAGISTRADO DEL TFF. SU INAMOVILIDAD ..	66
4.2.8. FALTAS Y LICENCIAS OTORGADAS A LOS MAGISTRADOS DEL TFF.....	68
4.2.9. IMPEDIMENTOS Y EXCUSAS DE LOS MAGISTRADOS DEL TFF.....	68
4.2.10. EL MAGISTRADO INSTRUCTOR.....	70



## **CAPITULO V**

### **DESARROLLO DEL PROBLEMA**

#### **CRÍTICA AL PRIMER PÁRRAFO DEL ART. 3º Y ART. 4º DE LA LOTFF**

<b>5.1. LA DIVISIÓN DE PODERES.....</b>	<b>71</b>
5.1.1. CREACIÓN DE LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES .....	71
5.1.2. LA DIVISIÓN DE PODERES EN NUESTRO PAÍS .....	73
<b>5.2. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE UN TRIBUNAL .....</b>	<b>74</b>
5.2.1. AUTONOMÍA, IMPARCIALIDAD Y CAPACIDAD.....	74
<b>5.3. PROCEDIMIENTOS PARA NOMBRAR JUZGADORES.....</b>	<b>76</b>
5.3.1. CONCEPTO DE NOMBRAMIENTO.....	76
5.3.2. TIPOS DE PROCEDIMIENTO PARA NOMBRAR JUZGADORES .....	77
5.3.3. PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS EN MÉXICO .....	78
<b>5.4. PROCEDIMIENTO PARA NOMBRAR MAGISTRADOS DEL TFF. CRÍTICA ...</b>	<b>79</b>
5.4.1. INTERVENCIÓN DEL EJECUTIVO EN EL NOMBRAMIENTO .....	79
5.4.2. INTERVENCIÓN DEL SENADO.....	80
5.4.3. SOBRE LA COMISIÓN PERMANENTE.....	81
5.4.4. DEFICIENCIAS EN EL PROCESO DE NOMBRAMIENTO DE LOS MAGISTRADOS DEL TFF.....	82
<b>5.5. REQUISITOS EXIGIDOS A LOS ASPIRANTES A MAGISTRADOS DEL TFF ....</b>	<b>89</b>
5.5.1. CRÍTICA.....	90
<b>5.6. CONSIDERACIONES ESPECIALES .....</b>	<b>94</b>
5.6.1. AFECTACIÓN A LA IMPARCIALIDAD, AUTONOMÍA Y CAPACIDAD DEL TFF..	94
5.6.2. UN CASO ACTUAL: DEMANDA DE AMPARO EN CONTRA DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL .....	95

## **CAPÍTULO VI**

### **SOLUCIONES AL PROBLEMA**

<b>6.1. PROPUESTAS .....</b>	<b>97</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>108</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>110</b>

## ABREVIATURAS

**LOTFF**..... Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

**TFF**..... Tribunal Fiscal de la Federación.

**LFPA**..... Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

**CCF**..... Código Fiscal de la Federación.

**DOF**..... Diario Oficial de la Federación.

**CPEUM**..... Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**COFIPE**..... Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

**SCJN**..... Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**LOPJF**..... Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

## INTRODUCCIÓN

La historia ha enseñado que el bien ideal más anhelado por el hombre es la impartición de Justicia, pues ya sea en forma individual o conjunta éste siempre ha hecho frente a un sin fin de controversias – pacíficas y violentas – con la intención de conseguirla.

Así, desde la incipiente formación de los pueblos es común observar en ellos la presencia de constantes pugnas internas, suscitadas principalmente entre dos polos opuestos: quienes reclaman que se les dé y quienes se resisten a dar; quienes abusivamente detentan el poder y quienes obligadamente se subordinan al mismo; quienes con su actuar se convierten en opresores y quienes frente a tal proceder son impotentes; en fin, luchas constantes que han tenido y tendrán lugar significativo a lo largo de la historia.

Ahora bien, de un pequeño análisis se podrá observar que el motivo principal, el estímulo de esos bruscos encuentros, es la búsqueda de lo justo, la procuración del bienestar común frente al dominio de unos cuantos.

Con el paso del tiempo, la voluntad del pueblo poco a poco va imponiéndose, y en ejercicio de su soberanía, da creación al medio más eficaz para alcanzar la justicia: el Derecho. Mediante éste, se organizará al Poder de una manera que proporcione seguridad, igualdad y un nivel de vida justo; es así como la impartición de justicia se encomienda a instituciones que deben ser totalmente imparciales, autónomas y con capacidad para emitir un criterio eficaz sobre controversias presentadas entre aquellos polos opuestos.

Lo importante es considerar que la actuación de esas instituciones está sometida completamente al Derecho, y como el Derecho es el conjunto de todas las Leyes existentes, la Ley viene a ser el arma y herramienta de la que se vale el hombre para combatir los actos injustos, ya que se ha procurado plasmar en ella, cada uno de los lineamientos que se deben observar para conseguir Justicia.

En la Ley, los hombres han fincado los derechos y obligaciones que conducirán a dar la razón a quien la tiene; han creado instituciones especiales al respecto y establecido un proceso, señalando los pasos a seguir para demandar la impartición justa de las cosas; han instituido orgánica y sistemáticamente quienes serán los responsables de tan delicada actividad, así como, han señalado los requisitos indispensables para aspirar al puesto.

La Ley es un invento del hombre por conseguir Justicia, y tal pareciera que por todo lo mencionado en párrafos anteriores constituye en sí una perfección, pero a la Ley no se le puede otorgar tal carácter, no puede constituirse como una verdad absoluta, pues aunque aspire a lograr la Justicia, habrá detalles que la tomen imperfecta, pues quizá lo señalado en ella puede o no ser lo más justo, posiblemente sus exigencias no

sean las más acertadas y adecuadas para conseguir el fin máximo, tal vez lo obsoleto se ha apoderado de ella o la ausencia de seguridad jurídica en sus enunciados no brinda confianza y certeza, por tanto, continuamente existe la viva posibilidad de modificarla o reemplazarla por una medida más justa y eficaz, que proporcione lo exigido y se adecue a las necesidades.

La impartición de Justicia es la actividad más honorable y distinguida que se puede confiar a un individuo, pues en sus manos se pone el bien ideal más valioso ya que con ella se busca defender el porvenir, patrimonio, tranquilidad y hasta la vida de las partes que se dicen afectadas por un hecho injusto. De ahí que quien resuelva un conflicto jurídico debe ser una persona excepcional, capaz, humana, con gran imparcialidad y la valentía para decidir conforme al espíritu de la Justicia, de ahí lo importante y delicado que se torna el acto de escoger a los mejores para tan honorable cargo, y los requisitos que se les exijan.

En México varias son las leyes que se enfocan a los requisitos y acto de elección de jueces, magistrados y ministros, pero entre ellas, existen algunas que ya no se apegan a la razón ni a las necesidades de un verdadero Estado de derecho, por lo que su modificación se hace patente e indispensable.

Una de esas Leyes es la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por tanto, el presente trabajo tiene por finalidad analizar, criticar y proponer una reforma al primer párrafo del artículo 3° y al primer párrafo del artículo 4° de la LOTFF que contienen, respectivamente, el actual proceso de selección de los MAGISTRADOS del TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN y los requisitos exigidos a quienes aspiran a tan decoroso cargo, es decir, se pretende demostrar que los requerimientos y el mecanismo de designación empleados hasta hoy no resultan adecuados por presentar ciertas irregularidades y aspectos legales incompletos, provocando con ello un total descuido y poca atención a la impartición de Justicia.

La Ley en estudio pertenece en lo general al ámbito administrativo, y concretamente al área fiscal, por tal motivo el carácter de este asunto se enfoca a la impartición de Justicia Administrativa.

Para exponerlo, este trabajo se ha dividido en seis capítulos ordenados de la siguiente manera: el primero constituye el sustento de la investigación, ya que es el capítulo metodológico. El segundo se ha dividido en dos partes, la primera contiene los datos históricos generales de la impartición de Justicia, y la segunda hace mención a los antecedentes de la impartición de Justicia Administrativa-Fiscal en nuestro país.

Como el tópico central se relaciona con la impartición de Justicia Administrativa, necesario se torna saber en que consiste ésta y los medios por los cuales se puede conseguir, de ahí que el capítulo tercero atienda ese punto.

En México el órgano dotado de plena competencia y jurisdicción para impartir Justicia Administrativa en general es el Tribunal Fiscal de la Federación, organismo encomendado a un grupo especial

de juzgadores, por eso en el capítulo cuarto, se explica la figura de ese Tribunal y de los Magistrados encargados del mismo. El capítulo número cinco constituye el punto central de la investigación, pues en este se realiza la crítica al primer párrafo del artículo 3º y al primer párrafo del artículo 4º de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y; finalmente el capítulo sexto contiene la enumeración de las propuestas.

La intención de abordar este tema surge gracias al breve, pero enriquecedor servicio social prestado en la Administración Local Jurídica de Ingresos de Veracruz, situación que ha provocado una preferencia personal por la materia administrativa; pero sobretodo se atiende a este asunto para realizar una propuesta que humildemente colabore a mejorar y fortalecer el valor de mayor cuantía entre los hombres: la impartición de la Justicia...

**DANIEL CORDERO GALVEZ.**

# CAPITULO I

## METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

### 1.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.

#### 1.1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

La intención de emprender una investigación es para buscar la verdad de algún hecho que se considera contrario a la razón, es decir, si se investiga es porque existe sospecha de que lo establecido ya no es tan real y objetivo, es entonces cuando se puede afirmar que un determinado problema ha sido localizado. Frente al problema surge la duda, la cuestión, la pregunta.

Con referencia a este trabajo, se pone en tela de juicio lo siguiente:

**El actual procedimiento para designar a los Magistrados de la Sala Superior y Salas Regionales del TFF establecido en el primer párrafo del artículo 3 de la LOTFF, así como los requisitos exigidos a los aspirantes al cargo señalados en el primer párrafo del artículo 4º de la misma Ley, ¿propician la impartición de una Justicia Administrativa imparcial, autónoma y capaz?**

#### 1.1.2. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Como se ha manifestado, la impartición de Justicia es el bien ideal más anhelado, peleado y buscado por la humanidad, de ahí que para cualquier pueblo resulte de extrema necesidad contar con la implantación legal de instituciones y figuras comisionadas a resolver los conflictos jurídicos entre dos o más partes.

Una vez establecidas dichas instituciones al frente de ellas se colocan a uno o varios individuos totalmente ajenos a la controversia, quienes desde su perspectiva emitirán un juicio razonable que pondrá fin de manera imparcial y justa a tal litigio, así que el ser humano encargado de dirimir contiendas legales debe ser alguien diferente a los demás, alguien con gran preparación, con enorme sentido de responsabilidad, justicia e imparcialidad, surgido de un mecanismo de selección correcto y completo instituido para colocar en el ámbito jurisdiccional a los mejores; así mismo, es conveniente dejar establecidos claramente los requisitos que deben reunir los aspirantes, pues un juicio razonable no puede emitirse con sólo ser ajeno al problema o ser el “elegido”, para ello se necesita tener ciertas características y facultades que lo ubiquen en un plano donde se actúe como un verdadero resolutor, así que si los requerimientos no se especifican y limitan cual debe ser, se corre el riesgo de malgastar un buen proceso de selección. En conclusión, debe existir coherencia entre el mecanismo de reclutamiento y los requisitos solicitados a los aspirantes.

La legislación mexicana en cada una de sus materias, instituye, por un lado diversos organismos que llevan a cabo la impartición de Justicia, y por otro, los procesos y requisitos que deben observar quienes deseen formar parte de tales instituciones, es decir, en la legislación se encuentran plasmados el proceso y requisitos a los que se someterán quienes aspiren a ser uno de los siguientes juzgadores: *jueces* (de primera instancia, menores, mixtos, federales), *presidentes* (de las Juntas Laborales o cabeza de la Administración de un órgano jurisdiccional), *magistrados* (de Tribunales Colegiados, Unitarios, Electoral, Superior de Justicia, Agrario, Fiscal de la Federación) y *ministros* (de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

Merece fijar la atención a una de esas Leyes: la LOTFF, la cual indica el mecanismo de nombramiento y requisitos exigidos a quienes deseen ser magistrados del TFF, mismos que resultan criticables a todas luces.

Dicha Ley pertenece al ámbito administrativo, por consiguiente, la impartición de Justicia Administrativa es la función de esos magistrados, dato que merece el siguiente comentario: en el ámbito de la impartición de Justicia Administrativa las partes que se encuentran en conflicto son: por un lado el gobernado o particular y por el otro la autoridad administrativa. Concretamente existen dos instancias para la defensa de los derechos propios de esta materia: el Recurso Administrativo y el Juicio de Nulidad.

El Recurso Administrativo tiene como finalidad lograr que la misma autoridad emisora de la resolución reconozca que actuó en contra de la Ley respectiva; éste recurso se ventila ante un ente o departamento del mismo organismo establecido exclusivamente para tal efecto, pero en la poca experiencia adquirida dentro de este ámbito, se pudo constatar que el criterio a seguir en estos departamentos es confirmar la mayoría –sino es que todas– de las resoluciones que son impugnadas, por lo tanto, las condiciones de que exista una impartición de Justicia Administrativa son desfavorables para el recurrente. En primer lugar, por que el órgano encargado de resolver el Recurso respectivo, no imparte Justicia, sólo revisa y verifica que la resolución impugnada esté de acuerdo a la Ley; y en segundo lugar, por que dicho órgano forma parte integral del organismo administrativo que dio origen al acto que se impugna.

Si los resultados obtenidos mediante el Recurso no son los pretendidos existe una segunda oportunidad de defensa (o puede ser también primera a elección del interesado): el Juicio de Nulidad. En este litigio se busca combatir la resolución desfavorable que llegara a recaer sobre el Recurso Administrativo, o bien la resolución emitida primeramente; se resuelve por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, supuesto encargado de la impartición de Justicia en esta materia. Con este organismo las esperanzas de una sentencia justa aparentemente mejoran, pues un Tribunal enfocado a esa materia conocerá del asunto, pero existe un detalle: el TFF es un Tribunal Administrativo, que si bien no pertenece integralmente al órgano que emitió la resolución combatida, si pertenece a la Administración Pública Federal, ámbito al cual también corresponde una de las partes en conflicto: la autoridad

De acuerdo al primer párrafo del artículo 3° y primer párrafo del artículo 4° de la LOTFF, el Presidente de la República nombra a los propios Magistrados del TFF, pero esta facultad origina cierta problemática, ya que dichos preceptos legales otorgan total libertad a su criterio de nombramiento, al no enmarcar legalmente un proceso que orientará su decisión, además, con tal facultad, el Titular del Ejecutivo Federal actúa como juez y parte en la impartición de Justicia Administrativa, toda vez que si dos partes sostiene un pleito legal obvio es que un tercero decida la controversia, pero si ese tercero resolutor es colocado por una de las partes, la Sentencia o resolución se verá carente de autonomía, imparcialidad y arbitrio, máxime si el pleito es por la ilegalidad de un acto realizado por la administración pública, y si es la misma administración quien nombra y elige a los juzgadores del conflicto.

Así mismo, uno de los requisitos exigidos a los aspirantes al cargo de magistrado del TFF es tener 7 años experiencia fiscal, pero esta sola exigencia en la actualidad es ya obsoleta, en virtud de que el TFF ya no es un Tribunal exclusivamente fiscal, sino que ahora a extendido su competencia a otras cuestiones administrativas.

Por tanto, aspectos legales como los antes mencionados forzosamente deben desaparecer, es innegable la necesidad de contemplar en la legislación medios que coloquen a los mejores hombres al frente de los Tribunales, individuos con gran intelecto y espíritu de juzgador, cualidades que no pueden percibir una persona o corporación por el hecho de ser Presidente de la República o Senadores.

Por estos y otros puntos que se manejan en el transcurso de la investigación, el problema que se analiza resulta justificado.

## **1.2. DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS.**

### **1.2.1. OBJETIVO GENERAL**

Proponer una reforma al actual proceso de designación de los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, establecido en el primer párrafo del artículo 3° de la LOTFF, así como a los requisitos señalados en el artículo 4° de la misma Ley, para lograr la impartición de una Justicia Administrativa totalmente autónoma e imparcial.

### **1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Explicar en que consiste la Justicia Administrativa.



- Analizar el concepto, estructura, funcionamiento y competencia del TFF como órgano de impartición de Justicia Administrativa.
- Describir la figura del magistrado del TFF, como responsable directo de la impartición de Justicia Administrativa.
- Indicar el proceso establecido en la Ley que se debe observar para seleccionar y nombrar a los magistrados del TFF.
- Mencionar los requisitos que deben reunir los aspirantes a Magistrados del TFF.
- Señalar las deficiencias en el actual proceso de designación de magistrados del TFF y en los requisitos exigidos a los aspirantes al cargo
- Proponer una reforma al actual procedimiento de designación de Magistrados del TFF, establecido en la LOTFF.
- Proponer una reforma a los requisitos señalados en el primer párrafo del artículo 4º de la LOTFF.

### 1.3. FORMULACIÓN DE LAS HIPÓTESIS.

#### 1.3.1. ENUNCIACIÓN DE LA HIPÓTESIS

**La reforma al actual mecanismo de designación de los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, establecido en el primer párrafo del artículo 3º de la LOTFF, así como a los requisitos señalados en el primer párrafo del artículo 4º de la misma Ley, traerá como consecuencia mayor imparcialidad, autonomía y capacidad en la impartición de Justicia Administrativa.**

#### 1.3.2. IDENTIFICACION DE VARIABLES

Las Variables constituyen uno de los tres elementos de una hipótesis, y pueden ser de dos tipos: Variable Dependiente y Variable Independiente.

##### 1.3.2.1. VARIABLE DEPENDIENTE

Este tipo de Variable es la que se presenta como consecuencia de una variable antecedente, es decir, es el efecto producido por la variable que se considera independiente.

En el caso de la hipótesis enunciada anteriormente es la siguiente:

**Traerá como consecuencia mayor autonomía, imparcialidad y capacidad en la impartición de Justicia Administrativa.**

### 1.3.2.2. VARIABLE INDEPENDIENTE

Este tipo de Variable es la que antecede a una variable dependiente, la que se presenta como causa y condición de la variable dependiente, es decir, son las condiciones manipuladas por el investigador a fin de producir ciertos efectos.

En el caso de la hipótesis la Variable Independiente es la siguiente:

**La reforma al actual mecanismo de designación de los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, establecido en el primer párrafo del artículo 3º de la LOTFF, así como los requisitos señalados en el primer párrafo del artículo 4º de la misma Ley.**

## 1.4 DISEÑO DE LA PRUEBA.

### 1.4.1. INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL.

Consiste en la búsqueda de información por cualquier medio escrito, ya sean libros, enciclopedias, revistas o documentos que proporcionen datos dignos de tomarse en cuenta y que colaboren a una mayor exactitud del trabajo.

### 1.4.2. BIBLIOTECAS PÚBLICAS.

Constituida como el lugar o centro de custodia de libros en general, las bibliotecas son el sitio obligatorio para realizar investigación. Existen dos tipos Públicas y Privadas.

Dentro de las Públicas visitadas esta la siguiente:

- ❖ CASA DE LA CULTURA JURÍDICA. Ubicada en altos del Palacio Federal, localizado en la calle de 5 de Mayo esquina Rayón.
- ❖ BIBLIOTECA ZARAGOZA. Ubicada en la calle I, Zaragoza entre Canal y Esteban Morales.

- ❖ BIBLIOTECA DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA. Ubicada provisionalmente en las instalaciones de la Facultad de Ingeniería, localizada en el Boulevard Ruiz Cortines.

### 1.4.3. BIBLIOTECAS PRIVADAS.

En este rubro se visitaron las siguientes:

- ❖ BIBLIOTECA DE LA UNIVERSIDAD DE VERACRUZ VILLA-RICA. Ubicada en las instalaciones de la misma Universidad, con domicilio en la calle Urano esquina Progreso de la ciudad de Boca del Río, Ver.
- ❖ BIBLIOTECA DEL DESPACHO JURÍDICO “CORPORATIVO JURÍDICO CORDERO, S.C.” Ubicada en la Calle Arista No. 1236 entre Bravo y Guerrero de esta ciudad.
- ❖ BIBLIOTECA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL JURÍDICA DE INGRESOS DE VERACRUZ, localizada en la calle Prim No. 821 de esta ciudad.
- ❖ BIBLIOTECA Y LIBRERÍA DE LA TERCERA SALA REGIONAL GOLFO CENTRO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Localizada en la Av. Circuito Cristobal Colón No. 5 Piso 8, Fraccionamiento Jardines de Las Animas. Sección Torre Animas de la ciudad de Xalapa, Veracruz.
- ❖ BIBLIOTECA DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS SUPERIORES EN COMERCIO EXTERIOR DEL IPN, localizada en la calle Urano No. 19 de la ciudad de Boca del Río, Veracruz.
- ❖ BIBLIOTECA DE LA AGENCIA ADUANAL “D.A. HINOJOSA, S.A. DE C.V.” Ubicada en la calle 5 de Mayo No. 937 entre Emparan y Juárez de la ciudad de Veracruz, Ver.

### 1.4.2. TÉCNICAS EMPLEADAS

#### 1.4.2.1. FICHAS BIBLIOGRÁFICAS.

En ellas se hace constar:

- a) Nombre del autor del libro

- b) Nombre del libro
- c) La casa editora
- d) El año de la edición
- e) El País.

#### 1.4.2.2. FICHAS DE TRABAJO.

En ellas se almacena la información que sirvió de base para la elaboración de todos y cada uno de los capítulos del trabajo. Consiste en la copia fiel de las manifestaciones del autor del libro o documento que se consultó.

Se componen de:

- a) El Regesto o Cabeza. Es una breve explicación del dato.
- b) El Nombre del autor, Título del Libro y Página.
- c) El Dato. Es la información que es extrae del documento y que va a servir para la redacción del trabajo.

## CAPITULO II ANTECEDENTES

### GENERALES

La historia sirve de base para comprender el presente, y de acuerdo con López Betancourt: “previo el conocimiento de los hechos pretéritos, ha de estar la convicción de evitar el que se cometan en el presente aquellos equívocos o errores y, por el contrario, insistir en los positivos y acertados”<sup>1</sup>. En este apartado se pretende dar un repaso histórico a los diferentes procesos de elección de juzgadores, así como a los requisitos que solían exigirse a los mismos.

En el pasado un solo aspecto comprendía la impartición de Justicia Administrativa: el tributario, sus alcances no eran parecidos a los actuales, toda vez que antiguamente lo único característico de la relación Gobierno-Pueblo lo constituía el pago tributos. Valga esta aclaración para los antecedentes señalados en esta sección, pues como más adelante se explicará, la Justicia Administrativa es una rama que ha ido creciendo constantemente.

#### 2.1. ÉPOCA ANTIGUA.

Hablar sobre impartición de Justicia significa remontarse hasta los orígenes del hombre; desde el comienzo de la vida, aún antes de alcanzar el peldaño inmediato a la civilización, la lucha por lo “justo” ya existía, pues el hombre siempre ha pugnado por hacer valer su descontento ante la presencia de las inconformidades.

El transcurso del tiempo enseñó al hombre a comprender la importancia de solucionar los conflictos y de impartir Justicia, con lo cual estableció al efecto diferentes sistemas, procedimientos y leyes que se han ido reformando y “perfeccionando” de acuerdo a las necesidades y condiciones de la sociedad.

##### 2.1.1. LA LEY DEL MÁS FUERTE.

La época más remota del ser humano se caracteriza por la ausencia de un orden social, por el predominio de un estado de promiscuidad y de poco razonamiento. En esos momentos el hombre reacciona y se deja llevar sólo por su instinto animal, actúa como uno más de los habitantes de la tierra sin otro interés que el sobrevivir.

---

<sup>1</sup> López Betancourt, *Introducción al Estudio del Derecho Penal*, México 1999. Editorial Porrúa, pag. 35

El hombre primitivo al contactar la naturaleza trataba de ser cauteloso, pretendía protegerse de lo desconocido y de las grotescas adversidades. Frente a seres homogéneos su comportamiento era agresivo y poco social, en primera instancia no buscaba asociarse, defendía instintivamente lo suyo, si lo poco conseguido constantemente se veía amenazado, tenía que cuidarlo únicamente por un medio: la fuerza física. Si era fuerte lo conseguía, de lo contrario sucumbía frente al poder de otro quien tomaba posesión de lo conquistado.

En aquellos momentos lo justo iba en función del poder: si alguien decía que “algo” era suyo, no faltaba quien opinaba lo contrario; para el primero “lo justo” era que ese “algo” siguiera consigo, para el segundo “lo justo” era que mejor pasara a sus manos, la única forma rústica de solucionar el conflicto y de impartir Justicia era disputar el territorio, comida, mujer, etc, mediante confrontaciones cuerpo a cuerpo, quien demostraba su superioridad era quien tenía la razón, lo justo correspondía a quien resultaba ser superior físicamente. La Justicia existente era una: La del más fuerte.

Aquí el único requisito exigido para quien debía impartir Justicia era uno: ser el más fuerte; y el procedimiento al que tenía que someterse para lograr dicha función era demostrar en bruscas contiendas su superioridad. En conclusión, tanto el requisito como el procedimiento se encontraban contenidos en una sola Ley informal: La ley del más fuerte.

En esta época es imposible localizar la Justicia Administrativa, pues aún no nace la relación que le da vida.

## 2.1.2. LAS HORDAS PRIMITIVAS.

Una vez que el hombre comienza a utilizar la razón dejando atrás sus momentos de salvajismo, comprende la importancia de vivir en conjunto, de asociarse con otros seres, entonces surgen las hordas o grupos, dirigida en su momento por el más fuerte y a la postre por el más viejo.

Viviendo en grupo comienzan los grandes problemas sociales para el hombre, sólo uno es el jefe, todos los demás son iguales, entre ellos las afrentas son constantes, la rebeldía interna y los desacuerdos con la decisión de los dirigentes se vislumbran como lo característico de la sociedad.

En este tiempo la impartición de Justicia corre, en primer término, a cargo de un solo hombre: el líder de la tribu, y después a cargo de los más viejos. Cualquier problema suscitado entre dos o más partes era resuelto por la decisión del jefe, lo justo se imponía en razón del liderazgo y de la experiencia. Así que en este período el requisito indispensable para ser juzgador era erigirse como el líder del grupo o bien, formar

parte del grupo de los veteranos; en cuanto al procedimiento para acceder al cargo, bastaba con cumplir el requisito citado.

Al existir la presencia de un dirigente y de varios gobernados la relación administrativa comienza a emerger, así que cuando brotaban choques entre ambos, la queja corría a cargo de éstos últimos y obvio es, el líder o jefe del grupo decidía sobre la reclamación. Se puede aseverar que este aspecto constituye el antecedente de la impartición de Justicia Administrativa, aunque la razón correspondía siempre al grupo dominador.

## 2.2. CONFORMACIÓN DE PUEBLOS.

Al dejar su vida nómada los antiguos grupos comienzan a ordenar su estructura social, y como se asientan en territorios diferentes, su organización es propia, dirigida por diversas costumbres y principios. De esta manera surgen variadas culturas con instituciones que a continuación se mencionan.

### 2.2.1. EGIPTO.<sup>2</sup>

Ubicada en la región del Nilo, la vida de esta vetusta cultura transcurrió por dinastías, a lo largo de la cual se instituyeron organizaciones encargadas de la Justicia. En la cúspide del sistema, figura central de esta cultura, el **Faraón**, encarnación del Dios Supremo y fuente única del poder, la Ley, las riquezas y la felicidad, en sus manos se concentran todas las facultades.

El **Faraón** gobierna sólo desde su palacio conocido como Muro Blanco, pero valiéndose de una clase aristocrática no hereditaria conformada por una serie de funcionarios y gobernantes. Entre ellos destacan por la importancia y trascendencia de sus atribuciones los magistrados, el visir o canciller, los mayordomos, clero, oficiales del ejército, escribas, miembros de profesiones intelectuales y funcionarios con misiones en el extranjero. Es menester mencionar que bajo el **Faraón** se hallan dos visires, uno para el Norte y otro para el Sur. Todos los servicios centrales del estado, en sus respectivos distritos, dependen en última instancia de él.

En cuanto a la impartición de Justicia se encuentra un Tribunal Central de Justicia, presidido por un Visir. Las Provincias – división de las capitales egipcias – se localiza bajo la jurisdicción de un Tribunal de Justicia Local, presidido por un gobernador llamado “hatia” quien ejecutaba las órdenes del visir. Los demás miembros que conformaban los Tribunales eran los jueces o magistrados.

---

<sup>2</sup> Información extraída del Tomo 2º de la enciclopedia *Historia Universal Salvat, España 1999*, pags. 255-299.

Sobre el punto que interesa, los funcionarios de alta jerarquía eran designados directamente por el propio Faraón, como consecuencia de la política de recompensas, así que ser responsable de la función jurisdiccional era un premio, es decir, el único requisito que se exigía para ser visir, era haber prestado ciertos servicios al jefe supremo. Con referencia a los gobernadores, estos también accedían al cargo mediante un nombramiento directo y sin límites, pero a cargo del visir, y aunque no se menciona el requisito exigido, se comprende que éste debía consistir en ser del agrado del visir. Situación similar con los jueces de los Tribunales, quienes eran nombrados por su superior en las mismas condiciones.

Con los datos anteriores se concluye que toda la impartición de Justicia dependía del Faraón, y aunque existía una organización del Poder, éste no estaba dividido.

### 2.2.2. MESOPOTAMIA.<sup>3</sup>

El origen de su monarquía resultaba divino, ya que el monarca era el representante del Dios de la ciudad en la tierra, su delegado. A diferencia del egipcio, el rey mesopotámico no es identificado con el Dios o considerado como de estirpe divina, solo es su enviado, titulándose oficialmente como “Vicario el Dios”.

El Vicario al ser representante del Dios, tenía una obediencia ciega por parte de sus súbditos, y su autoridad se llegó a extender en todos los aspectos de la vida colectiva, siendo para algunos autores difícil definir el alcance real de su omnipotencia, que variaba según el periodo y carácter personal de cada soberano.

Este Vicario trataba de adivinar la voluntad de su Dios a través de oráculos o presagios de todo tipo, auxiliado por adivinos, intérpretes y exegetas, cuya influencia sobre el monarca predominaba en cualquier otra consideración. Así afirmaba que su Dios le imponía estrictos deberes morales, y en primer lugar la obligación de la Justicia y la Equidad.

El Soberano era el dueño del estado, en cualquier acto de gobierno debía imprimir su sello personal. Para ejercer de mejor manera su función organizó su esfera de actuación en tres áreas, la primera denominada Administración Civil, la segunda Palacio y la tercera Del Ejército. Al frente de todas nombraba a un funcionario o visir, para la primera un Sukkallu, para la segunda un Rab Ekallim y para el tercero un Turtanu.

Para interés de este asunto, la Administración Civil era el área que se encargaba de la Justicia, dirigida por el Sukkallu, quien a su vez nombraba a un segundo Sukkallu. El único requisito solicitado era ser designado por el Dios a través del oráculo.

---

<sup>3</sup> Datos obtenidos *idem* pags. 328-355



En Babilonia surge un famoso jurista y monarca: Hammurabi, quien con su Código impartió Justicia al tenor de la Ley del Tali6n "Ojo por ojo, diente por diente", manifestaba que su C6digo le fue dado por una divinidad omnipotente. Para la aplicaci6n de ese C6digo se sustentaba en la acci6n de Jueces nombrados a su criterio.

### 2.2.3. LOS PERSAS.<sup>4</sup>

Se dice que el poder real persa era autocr6tico, rodeado de un gran ceremonial, toda la Corte y s6bditos dependian del monarca.

Dario I, verdadero organizador del reino Persa, decide dividir su territorio en 20 secciones o provincias conocidas como: Satrapias, todas bajo el cuidado y administraci6n de un S6trapa. A diferencia de los nombramientos directos por el monarca en otros pueblos, en Persia, el S6trapa no gozaba de un poder ilimitado, ya que el mismo soberano nombraba a un Secretario que vigilaba su acci6n. Estas Satrapias funcionaban como un Municipio, s6lo que dependientes del Poder Central: el Reino.

Respecto a la Administraci6n de Justicia, 6sta atribuci6n correspondia directamente al Rey, quien encabezaba el famoso Tribunal Real, y quien se erigia como el juez supremo en cuestiones penales y administrativas, para los dem6s casos, delegaba la funci6n en Jueces que eran nombrados y vigilados por 6l.

## 2.3. GRECIA Y ROMA.

Con estas dos culturas, comienza un per6odo especial en la vida de la humanidad: el resplandor de la filosofa y el derecho. A diferencia de los pueblos enunciados anteriormente, estos dos emplean instituciones m6s democr6ticas y muy limitativas del poder de los Monarcas y Emperadores, de ah6 que se les coloque en un punto a parte. Adem6s como manifiesta Fustel de Coulanges: "Asociamos en el mismo estudio a romanos y griegos, por que estos dos pueblos, ramas de una misma raza y que hablan dos idiomas salidos de una misma lengua, han tenido tambi6n un fondo de instituciones comunes y han atravesado una serie de revoluciones semejantes".<sup>5</sup>

### 2.3.1. GRECIA.<sup>6</sup>

#### 2.3.1.1. IMPARTICI6N DE JUSTICIA EN LA 6POCA HOM6RICA.

---

<sup>4</sup> Datos consultados en el Tomo 3<sup>o</sup> *Op. Cit.* pags. 477-505

<sup>5</sup> En su libro: *La Ciudad Antigua*, Colecci6n Sepan cuantos, M6xico 1996, Ed. Porr6a, pag. 1

<sup>6</sup> Informaci6n extraida de la obra *La Ciudad Antigua* y del Tomo 4<sup>o</sup> *Op. Cit.*

El origen de Grecia se fundamenta en el aspecto mítico de las familias o *gens*, que consistían en una agrupación de personas unidas por lazos de sangre, descendientes de un antepasado común, real o divino. El aumento constante de *gens*, trajo como resultado la unión de varias de ellas y conformar así *fratrias*, y finalmente el amalgamamiento de éstas últimas dio nacimiento a las tribus, que se constituían por los siguientes tres organismos: un Rey, un Consejo de Ancianos y una Asamblea Popular.

Lo interesante de estas Tribus, radica en el hecho de que el Rey, no mantiene un poder absoluto y fuerte, se limita por los otros dos organismos, además, en sus inicios, era **elegido** en el seno de algunas *gens*, ya no se impone por fuerza o cuestión divina, ahora es por la voluntad de la población.

En cuanto a la potestad Judicial, en principio perteneció al Rey, quien se erigía como el Juez Supremo, más adelante le fue delegada al Consejo de Ancianos, que inicialmente lo conformaron los jefes de cada familia, quedando reducido después a una cierta élite.

Con el transcurso del tiempo llega a su final el ambiente tribal, debido a que los monarcas fueron perdiendo consistencia ante los imperativos de los jefes gentilicios, apareciendo entonces una nueva confederación llamada *polis*.

### 2.3.1.2. ESPARTA.

El antiguo Poder Judicial originalmente estaba en manos de los dos Reyes que compartían autoridad en la ciudad, y que eran elegidos por cuestión de linaje. Poco a poco aparece la democracia y junto a la acción real surgen unos magistrados: los *éforos* y la *gerusia*.

Los *éforos*, que etimológicamente significan “vigilantes”, fueron absorbiendo paulatinamente las funciones gubernamentales. En un inicio eran cinco, uno de ellos hacía las veces de Presidente del Colegio Eforal; primero eran nombrados por los Reyes, después por la *gerusia* y finalmente elegidos por el pueblo entre todos los espartiotas, para funciones anuales.

Entre sus funciones Judiciales estaban: el formar el Comité de Fiscalización, el hacer comparecer a los Reyes, deponer a otros magistrados, imponer multas en general, juzgar asuntos civiles e interpretar las leyes, en fin actuaban como unos verdaderos Jueces. Por otro lado, convocaban la *gerusia* y la asamblea del pueblo, presidiendo ambas y cuidando que los acuerdos tomados se llevaran a la práctica. Los límites en su actuación se reducían a dos: duraban en ese cargo sólo un año y eran responsables de su gestión frente a sus sucesores.

La *gerusia* estaba integrada por jefes de las principales familias, se podría decir que conformaba en sí el Consejo de Ancianos. En sus filas se encontraban veintiocho miembros de más de setenta años y con nombramiento vitalicio, más los dos Reyes, cuyo voto tenía el mismo valor que los demás.

Enfocado en cuestiones judiciales, se erigió en un Tribunal de asuntos de asesinato y sobretodo juzgaba los procesos relacionados con el Estado, así que podemos concluir que impartían Justicia Administrativa, pues ante ellos eran acusados los Reyes cuando el *éforo* cuestionaba su actuación.

Para elegir a sus miembros se observaba el **procedimiento de Aclamación**, que se llevaba a cabo de la siguiente manera: se hacía que los candidatos pasaran a la Asamblea Popular por turno designado a la suerte y se elegía a aquellos cuyo paso era saludado por la multitud con el clamor más estruendoso.

### 2.3.1.3. ATENAS.

Considerada en su momento como la ciudad modelo en cuestiones de Democracia, Atenas se vio asediada, en su largo proceso de Estado, por varias instituciones Judiciales que son necesarias comentar.

Al principio, el organismo que regía en toda Atenas era la Asamblea Popular o *Ecclesia*. Para formar parte ella se enumeraban los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano ateniense y, II. Tener más de veinte años. En sus cesiones judiciales controlaban y castigaban a los magistrados, además juzgaban a los ciudadanos en primera y última instancia. Los miembros eran elegidos por cuestiones de sorteo divino. Más adelante, con Pericles, el Poder de esta Asamblea se disminuye, no en su totalidad, pero si en cuanto a erigirse como el principal organismo de la ciudad, pues se crea el Cuerpo de Estrategos.

El segundo organismo era la *Boule* o Consejo, que en cuestiones judiciales actuaba como pilar auxiliar de la Asamblea, conociendo de los asuntos fiscales y otros de poca importancia. Para ser magistrado de ella se requería: I. La ciudadanía Ateniense y, II. Mayor de treinta años. Se componía de quinientos miembros, que se elegían por sorteo divino. Con Pericles, sólo actuaba con una Secretaria de la Asamblea.

Otro Organismo Judicial lo conformaba la *Heliea* o Jurado Popular, para formar parte de él era necesario ser ciudadano ateniense y tener más de treinta años. Se elegían año con año cinco mil jurados y mil suplentes divididos en 10 secciones. En la época de Pericles lo dirigía la Asamblea. Estos heliastas actuaban como jueces ordinarios, en los demos y casos especiales contra magistrados y funcionarios. Su actuación se apelaba en la *Ecclesia*.

Un organismo más lo fue el Arcontado, que en sus inicios actuaba con sumo Poder Político y Judicial. Parece que inicialmente eran tres Arcontes, uno conocía de los asuntos de derecho civil, otro de antiguas cuestiones monárquicas, y el tercero de los juicios contra la población no ciudadana. Posteriormente

diez arcontes componen el grupo. Primeramente eran elegidos de las dos clases sociales de ciudadanos superiores; en el tiempo de Pericles sólo representa un cargo honorífico.

El *Areópago* representa en su origen un Tribunal construido únicamente para conocer expresamente los procesos contra los funcionarios públicos. Se integra por los ex arcontes. Pericles lo convierte en un Tribunal religioso.

Además de los anteriores, existían jueces inferiores: cinco eisagogueis, conocían demandas que debían resolverse en un mes; los cuarenta, que conocían de los asuntos de las aldeas del Ática, cuyo castigo era menor a setenta dracmas; jueces de paz, encargados de asuntos superiores, eran ciudadanos mayores de 70 años.

Cabe mencionar que para los cargos que exigían cierta **especialización o conocimiento técnico** se elegían por votación a mano alzada. Y al ser elegidos, los magistrados tenían que sujetarse a un **procedimiento denominado *docimasia***, mediante la cual se advertía si reunían las condiciones exigidas, al mismo tiempo que se estudiaban sus antecedentes; si pasaban la prueba, tomaban su cargo, caso contrario eran desposeídos.

## 2.3.2. ROMA.

### 2.3.2.1. PATER FAMILIAS.

Similar a los griegos, los romanos tienen la base de su fundación en las *gens*, que unidas dan origen a la *domus* – lo que en Grecia era la *fratría* –.

Advierte Floris Margadant: “En cada *domus* encontramos un *paterfamilias*, monarca doméstico que ejerce un vasto poder sobre sus hijos, nietos, esposa, nueras, esclavos y clientes.” “Sólo el *paterfamilias* era propietario; también era sacerdote doméstico y juez en asuntos hogareños...”<sup>7</sup>

Por otro lado Fustel de Coulanges indica: “Si en la ciudad no había Justicia para el hijo o para la mujer, es porque la tenían en la casa. Su juez era el jefe de familia, actuando como en un tribunal, en virtud de su autoridad marital o paternal, en nombre de la familia y bajo la mirada de las divinidades domésticas” “Llegó un tiempo en que esta jurisdicción fue modificada por las costumbres; el padre consultó a la familia entera y la erigió en un tribunal presidio por él.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> En su magnífico libro: *Derecho Romano*, México 1997, Ed. Esfinge, pág. 22

<sup>8</sup> Fustel de Coulanges, *Op. Cit.*, pág. 64

En conclusión, durante la Roma antigua el *paterfamilias* era quien impartía Justicia a los miembros de la *domus*. Existían Tribunales, pero sólo lo juzgaban a él, como individuo o como representante de algún miembro de la *domus*. Para acceder a esta categoría se necesitaba ser heredero capaz.

### 2.3.2.2. EL MONARCA.

En el tiempo monárquico, la idea de la religión va muy ligada con el aspecto del poder político, de ahí que los romanos considerasen prudente otorgar al Sacerdote Máximo de la ciudad – el Rey – las facultades de jurisdicción, para que actuara como Juez Supremo. Menciona De Coulanges que “De esta injerencia de la religión en el gobierno, en la justicia, en la guerra, resultó necesariamente que el sacerdote fuese al mismo tiempo magistrado, juez y jefe militar.”<sup>9</sup> Es lógico pensar que conocía sólo de los juicios contra los *paterfamilias*.

Contrario a lo que se pensara, primeramente el Monarca no era designado por cuestión hereditaria, sino a través de la representación popular: los comicios; aunque más adelante cada uno podía escoger a su sucesor, de acuerdo con Margadant.<sup>10</sup>

### 2.3.2.3. LOS CÓNSULES.<sup>11</sup>

A Tarquino “El Soberbio” se le considera como el último Rey romano, a su caída prosigue el esplendor político y cultural romano: La República, así que las funciones del Rey son repartidas ahora entre nuevas instituciones.

En cuanto a la Administración de Justicia, la responsabilidad recae ahora en unos funcionarios denominados *cónsules*, nombrados por un solo año. Dicha función recibe el nombre de *iurisdictio* – decir la Justicia –, que forma parte de un conjunto de facultades conocidas como *imperium*. Su actuación judicial estaba limitada por un freno de su colega – *intercessio* – y por un apelación contra la imposición de multas – *provocatio ad populum* –.

Se dice que las funciones de los *cónsules* fueron desmembradas debido a dos marcados sucesos: su intervención en las guerras que Roma enfrentaba y la creciente complejidad de la vida colectiva que requería más de sus servicios. Dichas facultades fueron delegadas a una serie de nuevos funcionarios: Los Magistrados.

---

<sup>9</sup> *Idem*, pag. 132

<sup>10</sup> *Op. Cit.*, pag. 20

<sup>11</sup> *Op. Cit.*, pag. 28

#### 2.3.2.4. LOS MAGISTRADOS.<sup>12</sup>

Con la reforma citada la administración de Justicia se deposita en dos magistrados: *questores* y *pretores*. Los primeros se encargaban de la jurisdicción en materia penal; los segundos de actividad judicial en materia civil. Los *praetores* se dividían en dos: *praetor urbanus*, encargado de resolver los litigios entre romanos, y el *praetor peregrinus* resolvía los pleitos suscitados cuando una o ambas partes eran extranjeros.

En un tiempo los magistrados constituían la primera instancia de la Administración de Justicia conocida como *in iure*. Ante ellos se determinaba el conjunto legal para el caso, a fin de que la cuestión en disputa fuera bien analizada y resuelta por el Juez. Se le considera como el encargado de autorizar a las partes entrar en pugna, es decir, permitía o prohibía el acceso a una *actio*. Posteriormente, ellos terminaban todo el Juicio dictando sentencia.

Los requisitos exigidos a los Magistrados eran los siguientes: I. No ser necesariamente jurista. II. Honradez. III. Sentido común y IV. Buena voluntad para dejarse guiar por los jurisconsultos.

#### 2.3.2.5. EL IMPERIO.

A medida que Roma va conquistando más territorio, y que el Senado – principal órgano de la República – va perdiendo poder frente a los líderes, aparece una nueva figura jurídico-política: el Emperador.

Octavio, más tarde Augusto, se levanta como el primer emperador romano. En su persona reúne un cierto número de facultades que se habían otorgado a los magistrados. Aunque sigue conservando las mismas figuras públicas, les ha restado poder e importancia; los magistrados continúan siendo nombrados por los comicios, pero ahora él confirma esa designación y más tarde, todos los emperadores influyen en tal decisión.<sup>13</sup>

Lógico es concluir que en este período, el Emperador mantenía bajo su dominio la actividad jurisdiccional, pues si bien existían Magistrados encargados de la actividad, estos eran escogidos por él, de ahí que probablemente la impartición de Justicia no haya sido tan eficaz e imparcial.

## EN MEXICO

---

<sup>12</sup> *Idem*, pag. 132

<sup>13</sup> *Margadant, Op. Cit.* Pags. 36-41

Señalados los principales datos históricos referentes a la impartición de Justicia en el mundo, conviene escribir ahora sobre lo acontecido en nuestro país, desde la época Prehispánica, hasta la Ley que da origen al máximo órgano de impartición de Justicia Administrativa.

Como se advirtió en el capítulo pasado, la justicia tributaria era considerada únicamente como Justicia Administrativa, de ahí que existan señalamientos detallados al efecto.

## 2.4. ÉPOCA PREHISPÁNICA.

Muchos fueron los pueblos que surgieron en el territorio mexicano, culturas que alcanzaron gran desarrollo en los diferentes aspectos de su vida política, económica, jurídica y social, no sólo Roma y Grecia constituyen un ejemplo, también los antiguos pueblos mexicanos dieron de que hablar.

### 2.4.1. LOS MAYAS.

Hablar sobre este pueblo significa toparse con un sin fin de cultura, tradición y magníficas instituciones, fue dividido en dos periodos: El Viejo y el Nuevo Imperio; de los dos, se tiene más información sobre el último.

Informa Floris Margadant<sup>14</sup> que: “En el Nuevo Imperio, cada ciudad-estado fue gobernada por un *halach uinico ahau*.. Esta dignidad pasaba casi siempre de padre a hijo mayor... además se le otorgaba el poder de nombramiento de los *bataboob*, administradores y jueces con funciones militares y religiosas.

“La selección de los *bataboob* se basaba en un examen que implicaba el conocimiento de técnicas mágicas, ligadas a un ‘lenguaje de Zuyua’.

“Contrariamente al sistema azteca, no hubo apelación. El juez local, el *batab*, decidía en forma definitiva...”

### 2.4.2. LOS AZTECAS.

#### 2.4.2.1. EL CIHUACÓATL.

---

<sup>14</sup> *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Editorial Esfinge, México 1994, pags. 20 y 21.

Menciona Arellano García<sup>15</sup> que el soberano compartía su poder junto a otro funcionario el *Cihuacóatl*, quien tenía atribuciones judiciales; Margadant agrega: “que este cogobernante asumía el papel del presidente del Tribunal Superior. Por desgracia no se logro localizar los requisitos que eran exigidos al candidato, pero si era nombrado por el *Tlacatecutli* – el jefe supremo – entonces pensamos que bastaba con ser de su predilección.”<sup>16</sup>

#### 2.4.2.2. LA ORGANIZACIÓN JURISDICCIONAL EN GENERAL.

En la Judicatura Azteca existía en lo básico un juez, conocido como *teuctli* nombrado por elección popular, estaba en el cargo por un año y era competente para asuntos menores. Después venía un pequeño Tribunal compuesto por tres jueces vitalicios nombrados por el *cihuacóatl*, que se encargaban de asuntos más importantes. Finalmente aparecía el Tribunal del Monarca, que se reunía cada 24 días, para conocer de la apelación de los asuntos.

#### 2.4.2.3. LA NAPUALTLATOLLI.

Se habla que en época de Netzahualcóyotl, la administración de Justicia era ejecutada por ésta Audiencia General, donde se oían las causas rezagadas, se trataba del gobierno común de la ciudad, de los tributos reales y de las cosas dificultosas.

Aunque no lo menciona González Rodríguez,<sup>17</sup> podemos concluir que la *Napualtlatolli* constituye el más vetusto antecedente mexicano del TFF, pues conocía de asuntos administrativos, como lo es la cuestión tributaria.

#### 2.4.3. EL RECURSO ADMINISTRATIVO MÁS REMOTO.

Sentencia Alfonso González Rodríguez:<sup>18</sup> “El más antiguo precedente de inconformidad y de ‘administración de justicia’, que hallamos, corresponde a este reinado de Tezozómoc. Ante la altivez y soberbia del tirano, y las gravosas cargas que había impuesto, los acolhuas y chichimecas deciden enviar representantes ante el rey, para pedir la reconsideración...

---

<sup>15</sup> En su obra *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, México 1997, pag. 78

<sup>16</sup> *Op. Cit.* Pag. 27

<sup>17</sup> En su libro: *La Justicia Tributaria en México*, Ed. Ius, México 1992, pag. 20

<sup>18</sup> *Idem*, pags. 16, 17, 18 y 19.



“En este caso es notable el discurso de Tequixquihuacatl. Reproducimos los hechos como los narra Torquemada:

“Quando Tezozomocli se vio Señor de la Tierra, y reconocido, no solo de los Mexicanos sino también del Reino Aculhua, levantó su Animo á pedirles mas cosas de las que ellos solian administrar á sus Reies, y Señores, pidiendoles Oro, Plata, y Piedras preciosas, y otras semejantes cosas, las quales no poesian, ó silas poseían no las acostumbraban dár. Pero los Aculhuas, que oieron la Petición de Tezozomocli, por los Mensageros, que con ella fueron, respodieron, que irian en persona, á dárla al Rei. Para esto hicieron su Junta, en la qual dieron, y tomaron, y confirieron las cosas pasadas de sus Reies, con las presentes de este Tirano, y les pareció ser mucha altivez, y sobervia, y mui agena de la condición de los Reies Chichimecas, sus Aantecesores; de los quales este dicho Tezozomocli descendía, por que era Nieto de una Hija de Xolotl, primer Rei Chichimeca, y por motejarle de Altivo y Sobervio, ó por ventura, para darle á entender la sinrazón que les hacía, en pedirles tales cosas, digeron: Que para darle la Respuesta, fuesen algunos de los Chichimecas, y otros de los Tultecas, que avian emparentado con ellos; y que puestos ante el Rei digese uno de estos Tultecas, su Origen, y Descendencia, en su propia lengua, y lo mismo digese un Chichimeca en la suia, comenzando desde sus simple, y humildes principios, hasta el estado presente.

“ Fueronse los Mensageros de Tezozomocli, á dar la respuesta, que los Aculhuas avian dado á su Rei; y tra ellos, fueron estos dichos Aculhuas, con los Chichimecas, y Tultecas, que para este dicho efecto consigo llevaron; y puestos en presencia de Tezozomocli, sentidos, ya graviados de la Demanda hecha, hicieron una mui profunda inclinación, saludando al Rei, y pidiendo licencia, para responder á su Demanda, Tezozomocli, que no sabia el intento que traian, y entendiendo, que traian las manos llenas de lo que les avian embiado á pedir, dióles la licencia, que pedian; y como venian ya estos Señores, advertidos de lo que avian de hacer, levantóse el Tulteca, llamado Quauhtliñac, que traia premeditada, y estudiada su razon, y comenzando á tratar de sus Gentes, de sus primeros principios, dijole en su propia Lengua Tulteca, las necesidades que pasaron; y que aunque avian sido Gentes Poderosas, en otros Tiempos, ya en aquellos, que llegó á sus Tierras, Xolotl, primer Rei Chichimeca, eran ellos pocos, destruidos, asolados, y los pocos que avian quedado, derramados, y repartidos por diversas partes, donde peregrinaban, Pobres, y Humildes, y que aun para comer, no alcanzaban Semillas en los Campos; y que después acá, fueron continuando sus Sucesores, y Descendientes esta misma Vida, Pobre, Y humilde, en especial, aviendo emparentado con los Chichimecas, que no usaban estas cosas.

“Con esto, Tequixquihuacatl el Chichimeca, concluyó su razón. Y sin aguardar á ninguna de las del Rei, hizo su inclinación profunda, que para esto iba nombrado, de los demás, y muy discretamente dijo al Rey:

“ Yo, Señor, puedo con mucha libertad, y osadía, hablar en esta materia mas propiamente; lo uno, por que soi Chichimeca Natural; y lo otro, porque hablo con un Rei, y Principe, que lo es. Descendiente de ellos: cuios Abulos fueron Xolotl, Nopal, Tlotzin, y otros de aquella Sangre Valerosa de los Divinos Chichimecas; los quales en sus principios, ni conocieron Oro, ni Plata, ni Piedras preciosas, ni aun tuvieron Ropas, que vestir; y sabes, Señor, que su Vida comun, y ordinaria, era andar vestidos de Pieles de Venados, y otras Fieras, que mataban; y que las Ajorcas, que en sus Brazos traian, eran Cueros, en que la Cuerda del Arco batia; y si alguna vez querían poner Corona en sus Cabezas, era de yervas, que en los Campos cogian: andaban desnudos, sin mas Atavios, y Ropas que las dichas, de Pieles, y Cueros de Animales; y quando mucho, unas Mantas gruesas de Nequen, ó las Hojas del Maguei, secas, cosidas unas con otras: su comida era Carne por cocer, y cruda de la misma, que ellos con sus manos mataban: andaban al Sol, y al Aire, no tenían Casas, y sólo se contentaban con vivir en Cuebas; y después que con los Aculhuas emparentaron, y supieron labrar las Tierras, ellos mismos las labraban, y cultivaban, traiendo Coas en las manos, y obligando con su egeplo, á que los demás de la República hiciesen, lo que veían hacer á sus Reies, Suiendo, pues, todo lo dicho, la Vida, y Costumbres de nuestros Pasados, de quien Tu, ó Rei! procedes, y todos estos Chichimecas, y Aculhuas, será bien que entiendas, que nosotros, tus Criados, y Descendientes suyos, no tenemos esas riquezas, para poder servirte con ellas; y así venimos con sumisión, y humildad, á suplicarte, que recibas el Servicio de nuestras Personas, en las cosas que nuestros Antepasados nos enseñaron; y también, de que te sirvas de no pedirnos las que no tenemos; y confiados de que así nos otorgarás nuestra humilde Petición, así te lo bolvemos á pedir, y suplicar”.

Según dice el autor en cita este recurso no consiguió mucho, pero lo importante de este hecho es marcar la necesidad que existía entre los pueblos de someter la actuación administrativa del gobierno a una jurisdicción independiente y autónoma del poder central.

## **2.5. ÉPOCA COLONIAL.**

### **2.5.1. HERNÁN CORTÉS NOMBRADO JUEZ MAYOR.**

Según cuentan múltiples historiadores, Hernán Cortés, al bautizar un territorio con el nombre de “La Rica Villa de la Vera Cruz”, fundó el primer Ayuntamiento o Cabildo de América. Ilustra en su obra Alfonso

Rodríguez que el *ayuntamiento* era una junta que se integraba por un justicia o alcalde y regidores, elegidos por los vecinos mediante sorteo o en forma directa.<sup>19</sup>

Establecido el Cabildo con los mismos exploradores, con la urgencia de implantar un gobierno de hecho se nombró por acto oficial a Cortés como Juez Mayor y Capitán. González Rodríguez en su multicitada obra (pag. 74) señala que el cargo de Justicia Mayor era concedido por el Rey a una persona de alta dignidad en España, con la facultad de administrar Justicia y nombrar alguaciles y ministros que también la impartieran; y que se diferenciaba del Justicia Señorial en cuanto a la jurisdicción y su designación, pues este último era nombrado por la autoridad del pueblo. Obvio es, Cortés se erigió como un juzgador en materia civil criminal y tributaria, sin una instancia específica y separada.

### 2.5.2. JUECES DE RESIDENCIA.

Como una especie de freno a la administración de los gobernantes en la Nueva España, fue estatuido el “juicio de residencia”. Al respecto se menciona: “Bajo un sistema de acción popular se reunían e investigaban todas las quejas concretas contra el ex funcionario, el cual, entre tanto, por regla general, no podía salir del lugar donde había ejercido sus funciones.

“Los jueces en cuestión fueron designados *ad hoc* por la persona o el consejo que había hecho el nombramiento del ex funcionario por investigar”.<sup>20</sup>

Aunque no es mencionado expresamente, se puede asegurar que este juicio constituye un antecedente del recurso administrativo o juicio de nulidad, ya que mediante él se pretendía analizar si las actuaciones de la autoridad fueron conforme a la Ley y al beneficio de la comunidad.

### 2.5.3. CONSEJO DE INDIAS.<sup>21</sup>

Un dato más en esta etapa histórica, fue la institución del Consejo de Indias que actuaba en la Corte, en España, con facultades jurisdiccionales en segunda o tercera instancia. Se componía de un Presidente – el Gran Canciller de las Indias –, los consejeros Letrados, un Fiscal y dos Secretarios, un Teniente de gran canciller, tres Relatores y un escribano de Cámara de Justicia, cuatro Contadores de Cuenta y un Tesorero General, dos Solicitadores Fiscales, un Coronista Mayor y Cosmógrafo y un Catedrático de Matemáticas, un Tasador de los proesos, un Abogado y un Procurador de Pobres, un Capellan, cuatro Porteros y un Alguazil.

---

<sup>19</sup> *Op. Cit.* Pag. 73

<sup>20</sup> Margadant, *Op. Cit.* Pag. 74

<sup>21</sup> González Rodríguez, *Op. Cit.*. 50, 51, 52 y 53.

Los requisitos variaban de acuerdo a la actividad por desempeñar, pero en cuanto a los ministros de Justicia, era indispensable ser personas de virtud, ciencia y experiencia.

#### 2.5.4. EL VIRREY Y LAS AUDIENCIAS.

Siempre se ha entendido que el Virrey fue el representante directo del Rey en la Nueva España, con la intención de poseer un gobierno unitario y con mayor autoridad. Función primordial de este representante regio fue la impartición de justicia en todos sus ámbitos, pero a pesar de tal calidad “La intervención del Virrey en materia judicial fue muy limitada, aunque presidía la Audiencia en México, si ésta fungía como tribunal el virrey no podía votar”.<sup>22</sup>

Sobre las Audiencias cabe mencionar la importancia adquirida en materia de impartición de Justicia, ya que se erigió como “el tribunal superior de una o más provincias, compuestas de ministros, denominados oidores, quienes representaban al rey en la administración de justicia. Tenían facultades administrativas y jurisdiccionales y, entre estas, las de conocer en segunda instancia de las apelaciones o súplicas interpuestas contra las sentencias de los jueces inferiores de su distrito.

“Si la importancia del asunto era menor de mil ducados, la Audiencia conocía del recurso, pero si excedía de esa cantidad, tocaba resolver al Consejo de Indias”<sup>23</sup>

Los pleitos administrativos, y por consiguiente fiscales, eran ventiladas en las Audiencias, pues tal tribunal conocía también, por vía de apelación, las determinaciones del virrey en dicha materia.

#### 2.5.5. OTRAS FIGURAS JURISDICCIONALES.

**GOBERNADORES, CORREGIDORES Y ALCALDES MAYORES.-** Los primeros tenían jurisdicción en provincias menores. Los segundos y terceros ejercían en lugares de menor importancia, pero los tres actuaban como Jueces. Accedían al cargo por nombramiento directo del virrey.

**FISCALES.-** Asegura el multicitado González Rodríguez<sup>24</sup> que este funcionario tenía un doble papel jurídico-tributario, pues por un lado comparecía en los juicios representando los intereses de la Hacienda Real, ya como actor o demandado, tanto en primera como en ulteriores instancias, hasta concluir las; y por otro, fungía como protector de los indios, ayudándolos en sus cosas y casos, entre ellas las relacionadas con los pleitos judiciales en cualquier materia.

---

<sup>22</sup> Margadant, *Op. Cit.*, pag. 66

<sup>23</sup> González Rodríguez, *Op. Cit.* Pag. 59 y 60

<sup>24</sup> *Idem.* pag. 61

INTENDENCIAS.- Con el transcurrir del tiempo las figuras de los corregidores y alcaldes mayores desaparecieron, instituyéndose en su lugar las Intendencias que dentro de sus atribuciones tenían la de Justicia, conociendo de manera privativa y con absoluta inhibición de los expedientes y negocios tributarios.

JUNTA SUPERIOR DE HACIENDA.- Se conformó por un Presidente y vocales, funcionaba como tribunal de las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de las Intendencias.

## **2.6. PRIMERAS CONSTITUCIONES, LEYES SOBRE EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TFF.**

En este apartado lo que se pretende es enumerar los aspectos más relevantes de lo que hoy constituye nuestro sistema jurídico de impartición de Justicia Administrativa-Tributaria, y por consiguiente analizar brevemente las bases constitucionales y leyes que fueron origen de la actual LOTFF.

### **2.6.1. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN (1814).<sup>25</sup>**

Más que una formal Constitución es considerada como un proyecto o base de las subsecuentes, fue elaborada para decretar la Libertad de la América Mexicana y como indica Margadant en su obra ya citada, nunca tuvo vigencia, pero dejar de mencionarla implicaría perder datos históricos importantes en la impartición de Justicia Administrativa.

El punto esencial de este cuerpo legal radica en la adopción que hace de la división de poderes. Sobre la impartición de Justicia construye un órgano encargado de la actividad conocido como Corte o Tribunal de Justicia, donde sus encargados serían nombrados y removidos a discreción por el Congreso, no pudiendo reelegirse sino después de tres años, dichos juzgadores eran conocidos como diputados. La intención de esta base constitucional era implantar un gobierno parlamentario, ya que el Congreso estaba dotado de un gran poder.

### **2.6.2. CONSTITUCIÓN DE 1824.**

En esta se confirma la independencia, adoptándose la forma de república representativa popular federal, así mismo, sigue conservando la división de poderes y se crea la Corte Superior de Justicia. A

---

<sup>25</sup>González R. *Op. Cit.*, pags 93-99

diferencia de la Constitución de 1814, ésta menciona que los miembros de la Corte serían nombrados por la legislatura de los Estados.<sup>26</sup>

## 2.6.1. LEYES DE 1835, 1837 Y 1838.

Indica el magnífico historiador Alfonso González que la Ley del 23 de Octubre 1835, es la primera que alude de manera expresa a la jurisdicción contenciosa administrativa-fiscal, pues en su artículo 14 hablaba de la instalación de un órgano jurisdiccional especializado en esta rama: el Tribunal de Revisión de Cuentas.<sup>27</sup>

La Ley del 20 de Enero de 1837 reglamentó el ejercicio de la facultad económico-coactiva, dejando en manos de los Jueces de Hacienda la actividad jurisdiccional contenciosa, de acuerdo al artículo primero de tal ordenamiento. Se entendía por contenciosos los puntos en que hubiera contradicción sobre la aplicación de la Ley al caso particular o bien, que necesariamente interviniera las actuaciones judiciales.<sup>28</sup>

Por Ley de 20 de Noviembre de 1838, se crea una jurisdicción por cuantía, si el asunto era inferior de cien pesos, lo resolvían los jueces de paz o alcaldes, si la pasaba, los Jueces de Hacienda intervenían.<sup>29</sup>

## 2.6.2. LEYES DE 1853.

Comenta el magistrado Magaña Herrejón<sup>30</sup> que el 25 de Marzo de 1853, durante el régimen de Antonio López de Santa Anna, surgió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo inspirada en el Consejo de Estado Francés, fue conocida como “Ley Lares”, en honor de su creador Teodosio Lares, duró en vigencia aproximadamente dos años, truncada a causa de la revolución de Ayutla en el año de 1855, y su importancia radica en que vino a revolucionar el contencioso-administrativo, pues estableció en su contenido que no correspondía al Poder Judicial conocer de cuestiones fiscales y administrativas, dejándose dicha tarea en manos del Ejecutivo.

Dice González Rodríguez<sup>31</sup> “Para la jurisdicción contenciosa creó una sección especial, dentro del Consejo de Estado, que estaría integrada por cinco abogados nombrados por el Presidente de la República”. He aquí la raíz del árbol genealógico del Tribunal Fiscal de la Federación. Además en diversos apartados enumera lo que se consideraría como contencioso y puntos específicos de la justicia administrativa.

---

<sup>26</sup> *Idem*, pag. 100

<sup>27</sup> *Idem*, pag. 100

<sup>28</sup> *Idem*, pag. 187

<sup>29</sup> *Idem*, pag. 188

<sup>30</sup> En una parte de la obra *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*. Ed. TFF, México 1995, pag. 71

<sup>31</sup> González R. *Op. Cit.* Pag. 189

**Dicho sea de paso, esta Ley constituye el antecedente primordial de la crítica central que se hace en este trabajo.**

### 2.6.5. CONSTITUCIÓN DE 1857.

Promulgada esta Constitución, se suprime todo lo concerniente a lo contencioso-administrativo, es decir, se elimina el procedimiento de inconformidad en materia fiscal frente a autoridades administrativas, reconociéndose que únicamente la autoridad judicial debe conocer sobre aspectos de justicia, lo indicado en ella viene a constituir la antítesis de la Ley del 25 de Marzo de 1853.

Esta consagración constitucional se ve inspirada netamente en la teoría de la división de poderes, pues entrega la impartición de justicia administrativa al Poder Judicial, en un sistema judicialista vía juicio de amparo, medida que se consagró en la Constitución de 1917

### 2.6.6. LEY DE JUSTICIA FISCAL, FORMAL CREADORA DEL TFF.

El 27 de Agosto de 1936 fue expedida la Ley de Justicia Fiscal, que entró en vigor el 2 de Enero de 1937, por medio de la cual se presentan dos importantes acontecimientos, por un lado, se restableció el contencioso-administrativo en México, y por otro, se crea el Tribunal Fiscal de la Federación.

Como toda ley, ésta tuvo su exposición de motivos, y en una parte de los mismos dice lo siguiente:

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

“La delegación de facultades del Poder Ejecutivo a un órgano distinto, que se efectúa mediante una ley, no es una novedad en nuestro derecho...en el Derecho Mexicano no es desconocido que mediante una Ley

se cree un órgano que por delegación ejercite, sin intervención ni del Presidente de la República ni de los Secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo.”<sup>12</sup>

## 2.6.7. CONSIDERACIONES DEL CÓDIGO FISCAL DE 1938 Y EL NACIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL TFF.

Se sabe que de acuerdo a la Ley de Justicia Fiscal, originalmente el TFF se compuso de 15 magistrados para funcionar en Pleno, y en cinco Salas integradas por tres magistrados cada una; los magistrados eran nombrados por el Presidente de la República.

Ahora bien, el ya citado magistrado Magaña Herrejón proporciona los siguientes datos: “Ya con la vigencia del primer Código Fiscal de 1938, en el año de 1946 fue aumentado el número de Salas del Tribunal a siete, es decir tuvo un incremento de dos Salas con motivo de la ampliación de su competencia...

“Con la estructura de 21 Magistrados componiendo siete Salas, transcurrieron más de treinta años, ya que a partir de abril de 1967, nuevamente se toca para establecer una composición por veintidós Magistrados con las siete Salas ya existentes y un Presidente con funciones propias, situación que prevaleció hasta julio de 1978, ya que a partir de agosto siguiente, entró en vigor la nueva **Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación** que lo transformó significativamente, acorde a la política nacional de ese entonces y se **desconcentró atinadamente**, dado el amplio campo de competencia con el que ya para ese año contaba este Órgano Jurisdiccional...la instalación de las Salas Regionales concluyó en abril de 1982...”<sup>13</sup>

Actualmente, con modificaciones sobre competencia y Salas Regionales sigue en vigencia la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Ley a la cual, en este trabajo, se le proponen reformas de otra índole.

---

<sup>12</sup> Fragmento extraído de la obra *Autonomía y Competencia del TFF*, Editora del TFF, México 1995, pags. 70 y 71

<sup>13</sup> *Ibidem*, pag. 73



## CAPITULO III

### GENERALIDADES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Como se ha dicho, el tema central de este trabajo tiene la finalidad de proponer una reforma a dos artículos de la LOTFF para obtener la impartición de una Justicia Administrativa autónoma e imparcial. De acuerdo a esta premisa – y para robustecer la propuesta – conviene señalar el concepto de Justicia Administrativa, así como los medios establecidos en la legislación mexicana para obtenerla.

#### 3.1. JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

##### 3.1.1. LA JUSTICIA.

Tópico apasionante de la Filosofía en general, y punto esencial de la Filosofía del Derecho, la Justicia se ha tomado como un asunto de mucho cuidado y atención. En este apartado no se pretende discutir o brindar un nuevo enfoque filosófico sobre la Justicia, se busca sólo señalar su concepto práctico ya establecido.

##### 3.1.1.1. SU ETIMOLOGÍA Y CONCEPTO.

Etimológicamente **Justicia** se deriva de la palabra *justicia*, que se compone de la raíz latina *jus*, *justum*, que quiere decir **lo justo, exacto, equidad**; y del sufijo *tia* o *itia* que invoca **cualidad**, de lo que se concluye, Justicia: **lo que tiene cualidad de ser justo o exacto, lo que es conforme a la equidad**.<sup>34</sup>

Brindar el concepto de Justicia resulta muy complicado, pues ha sido un punto de mucha discusión entre filósofos y juristas que hasta la fecha no termina. Kelsen cuando se preguntó acerca de ella escribió: “Ningún otro problema ha sido tan apasionadamente discutido; por ninguna otra cuestión se ha derramado tanta sangre preciosa o llorado lágrimas tan amargas; sobre ninguna otra han meditado tan profundamente los espíritus más esclarecidos, de Platón a Kant; y sin embargo, esta pregunta está aún hoy sin respuesta. Pareciera como si fuera una de esas preguntas con respecto a las cuales hubiera que renunciar, con resignada sabiduría, a encontrar una respuesta definitiva, para tratar apenas de formularla mejor”.<sup>35</sup>

Nicola Abbagnano<sup>36</sup> define la Justicia así: “En general, el orden de las relaciones humanas o la conducta del que se adapta a ese orden. Se pueden distinguir dos principales significados: 1) ...según el cual la

<sup>34</sup> Dice Mateo Muñoz en su *Compendio de Etimologías Grecolatinas del Español*, Ed. Esfinge, México 1997, pags. 90 y 306.

<sup>35</sup> Según cita Carrancá y Rivas n su obra *El Arte del Derecho*, Ed. Porrúa, México 1997, pag. 39

<sup>36</sup> En su *Diccionario de Filosofía*, Fondo de Cultura Económica, México 1998, pag. 713

J. es la conformidad de la conducta a una norma; 2) aquel por el cual la J. constituye la eficiencia de una norma (o de un sistema de normas) entendiéndose por eficiencia de una norma una determinada medida en su capacidad de hacer posibles las relaciones entre los hombres. En el primer sentido, se adopta este concepto para juzgar el comportamiento humano o la persona humana. En el segundo significado se lo adopta para juzgar las normas que regulan el comportamiento mismo”.

Al referirse a la Justicia Rafael de Pina Vara dice: “Disposición de la voluntad del hombre dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual es debido o le corresponde según el criterio inspirador del sistema de normas establecido para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo social más o menos amplio. El sentimiento de la justicia es común a todos los hombres. Tradicionalmente, la Justicia ha sido considerada como el valor jurídico por excelencia”.<sup>37</sup>

Otro concepto más es el que brinda Rafael Preciado: “La justicia es el criterio ético que nos obliga a dar al prójimo lo que se le debe conforme a las exigencias ontológicas de su naturaleza, en orden a su subsistencia y perfeccionamiento individual y social. Criterio ético, porque se trata de un principio destinado a dirigir obligatoriamente la acción humana. Y que nos manda dar, atribuir o reconocer a todo ser humano lo que se le debe de acuerdo con su naturaleza...”<sup>38</sup>

Entre los conceptos de mayor tradición jurídica fáciles de recordar se localizan dos, el pronunciado por Ulpiano: “La justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo que le corresponde”, y el de Cicerón aseguraba: “La Justicia consiste en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”.

### 3.1.1.2. SU DIVISION.

Al hablar de división lo primero que viene a la mente es clases, tipos o variedad del objeto por analizar, pero en el caso de la Justicia, no se puede pensar de esta manera, pues ésta no se divide, ni tampoco coexisten varios tipos de Justicia. No es posible decir: “la Justicia se divide en distributiva y conmutativa” o “una clase de Justicia es la Administrativa o Penal”, no, la Justicia es una nada más, como valor o como pretensión pero una, no puede fragmentarse.

Sucede que la Justicia es tan basta en su extensión, que el hombre la ha individualizado y encerrado en un campo determinado para estudiarla y buscar así la mejor forma de llegar a ella, pero estrictamente no se puede hablar de una división.

---

<sup>37</sup> De Pina Vara, *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. México 1980, pag. 321

<sup>38</sup> Preciado Hernández, *Lecciones de Filosofía del Derecho*. Ed. Porrúa, México 1986, pag. 209.

La Justicia se ramifica; una rama es la parte que nace de un tronco originalmente sin desprenderse; la Justicia es el tronco, el todo de la cual nacen las ramas, pero no por que éstas aparezcan aquella se divide o fragmenta.

### 3.1.2. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Hecha la aclaración, la Justicia Administrativa no es una Justicia autónoma o propia, es sólo una parte del mismo cuerpo.

Las razones de su nacimiento las explica Manuel Lucero: “En nuestros días la actividad administrativa ha crecido ampliamente, pues el Estado mexicano ha dejado atrás la concepción del estado policía, estructurado bajo la concepción liberal.

“El advenimiento del Estado social de Derecho, que se caracteriza por un intervencionismo amplio y vigoroso en las actividades sociales, políticas y económicas de los gobernados, ha traído consigo el aumento de las actividades administrativas, así como una extensa y compleja organización administrativa, a fin de alcanzar la satisfacción de los intereses públicos.

“Así, a fin de lograr un equilibrio entre el poder público y las libertades de los gobernados, es menester que éstos cuenten con los instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente a la actividad ilegal de la Administración Pública, y de esta forma garantizar debidamente los derechos públicos de los particulares.

“El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público necesariamente se realice conforme a las disposiciones legales que lo regulen, por lo que, cuando los actos de autoridad se formulen en contravención al mandato legal, deben ser corregidos”<sup>39</sup>

#### 3.1.2.1. SU CONCEPTO.

De manera muy sencilla y práctica, Rafael Martínez explica: “Estamos en presencia de justicia administrativa, cuándo un órgano administrativo resuelve un conflicto que implica a un derecho subjetivo”.<sup>40</sup>

Entrena Cuesta, en su Curso de Derecho Administrativo dice que la Justicia Administrativa comprende: “...el conjunto de medios que el Derecho positivo otorga a los administrados para reaccionar

---

<sup>39</sup> En su *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el TFF*, Ed. Porrúa, México 1997, pags. 1 y 13

<sup>40</sup> Martínez Morales, *Derecho Administrativo*, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volúmen 3, Ed. Harla, México 1997, pag. 149

contra la actividad ilegal de la Administración y para exigir indemnización por la lesión que aquélla ocasiona en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión”.<sup>41</sup>

Sobre este punto, opinan Delgadillo y Lucero que: “El término justicia Administrativa no ha tenido una aceptación plena en el mundo jurídico, quizá por que se le han asignado diferentes significados, ya que algunos más que considerarla como un medio la identifican como un fin de los medios de defensa de los particulares. Sin embargo, para los efectos de nuestro estudio, la justicia administrativa será considerada como un medio cuando nos referimos a los diferentes procedimientos de que dispone el administrado para hacer que la Administración Pública ajuste su actuación al Derecho, y como un fin al referimos al propósito de alcanzar el correcto ejercicio del poder público, en el ámbito administrativo”.<sup>42</sup>

Manuel Lucero sostiene en cuanto a la Justicia Administrativa: “...se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de actos administrativos contrarios al derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones”.<sup>43</sup>

## **3.2. DERECHO ADMISTRATIVO.**

### **3.2.1. EL DERECHO, MEDIO PARA ALCANZAR LA JUSTICIA.**

Ya sea como ideal, sentimiento, acción, etc., la Justicia es el clamor más importante de los hombres; en su continuo progreso y desarrollo generación tras generación ha buscado por todos los medios pacíficos o violentos, conseguirla, y tal parece que el acierto más grande en dicha empresa es la creación del Derecho.

Carrancá y Rivas asevera: “Después de un lento y penoso peregrinaje en el laberinto del caos, de la desorganización social, los pueblos buscan la Justicia. La perciben como algo que los puede salvar; y lo saben porque saben igualmente que la injusticia flagrante en que viven les impide el progreso social y espiritual. Adivinan la Justicia, la intuyen, la conocen en el mundo de sus sueños; y comienzan, poco a poco, a tratar de realizarla. Así nace el Derecho.

“El Derecho es el receptáculo de la Justicia, el cáliz que contiene sus ingredientes... El Derecho aspira a ser la consumación de la Justicia, su concreción mayor. Lo que es la Justicia lo recoge el Derecho y le da forma, razonándola... al Derecho le ha correspondido el papel histórico de aplicar, o busca aplicar, la

---

<sup>41</sup> Según citan Delgadillo y Lucero en su *Elementos de Derecho Administrativo 2º Curso*, Ed. Limusa, México 1996, pag. 181

<sup>42</sup> *Idem*, pag. 181

<sup>43</sup> Lucero, *Op. Cit.*, pag. 14

Justicia... el Derecho es un intérprete de la Justicia, un revelador de la Justicia... El derecho por lo tanto, es la forma de conocer a la Justicia, de razonarla...<sup>44</sup>

Efectivamente, la existencia del Derecho se justifica en fungir como el camino, ruta o medio de mayor eficacia para alcanzar la Justicia; aunque existen quienes opinan lo contrario, entre ellos Délavigne quien decía "El derecho es la más bella invención de los hombres contra la Justicia".

### 3.2.2. CONCEPTO Y ETIMOLOGÍA DE DERECHO.

Derecho proviene del latín *directum* que significa **no apartarse del buen camino, seguir el sendero señalado, lo que se dirige o es bien dirigido.**<sup>45</sup>

Juan Palomar de Miguel dice sobre el Derecho: "Conjunto de principios, reglas y preceptos a que están sometidas las relaciones humanas en toda sociedad civil, y a cuya observancia los individuos pueden ser compelidos por la fuerza".<sup>46</sup>

"En sentido general y fundamental, la técnica de la coexistencia humana, o sea la técnica dirigida a hacer posible la coexistencia de los hombres. Como técnica, el D. se concreta en un conjunto de reglas (que en este caso son leyes o normas), y tales reglas tienen por objeto el comportamiento intersubjetivo, o sea el comportamiento recíproco de los hombres entre sí".<sup>47</sup>

Floresgómez y Carvajal manifiestan que: "En general se entiende por Derecho el conjunto de normas jurídicas, creadas por el Estado para regular la conducta externa de los hombres y en caso de incumplimiento está provisto de una sanción judicial".<sup>48</sup>

### 3.2.3. DIVISION DEL DERECHO.

Situación semejante a la Justicia acontece con el Derecho, pues tampoco se puede hablar estrictamente de una división o fragmentación de este conjunto de normas jurídicas, Fernández Martínez, dice: "en nuestro concepto no existen diversas clases de derecho, sin que éste es único, o sea que es el tronco común, y las clasificaciones que del mismo existen o se hacen, no son más que, como su nombre lo indica, ramas del derecho, que tomando en consideración los particularismos propios de la materia que regulan, se han sistematizado".<sup>49</sup>

---

<sup>44</sup> Carranca y Rivas, *Op. Cit.*, pags. 37, 40 y 84

<sup>45</sup> Aseguran Floresgómez y Carvajal en su obra: *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Ed. Porrúa, México 1992, pag. 49

<sup>46</sup> Palomar de Miguel, *Diccionario para Juristas*. Ediciones Mayo, México 1981, pag. 403

<sup>47</sup> Abbagnano, *Op. Cit.*, pag. 293

<sup>48</sup> *Op. Cit.*, pag. 49

<sup>49</sup> En su *Derecho Fiscal*. Ed. Mc Graw Hill, México 1998, pag. 2

Al respecto Raúl Carrancá manifiesta: “una de las diferencias más impresionantes entre la Justicia y el Derecho es la sistematización que el Derecho hace de las diferentes opciones o posibilidades de la Justicia... La Justicia es tan vasta que el Derecho tiene que encuadrarla, reducirla a las especialidades que hay en la ciencia jurídica... Y no es que haya una Justicia diferente para cada una de estas ramas o disciplinas del Derecho. No. Lo que sucede es que la virtud de la sistematización, aquí, depende de realizar la idea de la Justicia...”<sup>50</sup>

#### 3.2.4. DERECHO ADMINISTRATIVO.

Rama del Derecho que tiene por encomienda la impartición de Justicia Administrativa, estableciendo normas y reglamentos que la administración Pública debe observar en su actuar frente a los gobernados.

Hauriou considera al Derecho Administrativo como “la rama del derecho público que regula: 1° la organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2° los poderes y derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; 3° el ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen”.<sup>51</sup>

Un concepto más es el siguiente: “Totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de lo demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y las entidades administrativas entre sí”.<sup>52</sup>

De los conceptos anteriores, es claro observar que el Derecho Administrativo constituye un cuerpo legal que pone freno al desarrollo de todas las actividades de la Administración Pública, el poder ejercido por el Ejecutivo no puede ser arbitrario y sin limitaciones. El Gobierno o Estado lo constituyen los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de ahí que el mismo gobierno por medio de este derecho se imponga un autocontrol.

El Derecho Administrativo tiene a su vez ramificaciones, entre ellas se ubican: el Derecho Presupuestario, Financiero, Fiscal y el Tributario,<sup>53</sup> cada uno con sus respectivas áreas de actuación que se ven concretas en las Leyes que al efecto se expidan.

---

<sup>50</sup> Carrancá y Rivas *Op. Cit.*, pag. 83

<sup>51</sup> Cita hecha por Gabino Fraga en su obra: *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1994, pag. 91

<sup>52</sup> De Pina Vara, *Op. Cit.*, pag. 215

<sup>53</sup> Como explica Fernández Martínez, *Op. Cit.* pag. 11

### 3.3. LEYES ADMINISTRATIVAS.

#### 3.3.1. LEY, INSTRUMENTO CONCRETO DEL DERECHO. SU CONCEPTO.

La Justicia es el deseo o ilusión de todo aquel individuo que forma parte de una sociedad, para alcanzarla, los mismos integrantes de la sociedad crearon una vía práctica que los llevará a ella: el Derecho; pero éste, a su vez se vale de un instrumento concreto para hacerse valer: La Ley.

Conocida en latín como *Lex*, la Ley constituye para Santo Tomás: “Una ordenación de razón, en vista del bien común, establecida y promulgada por aquél que tiene el cargo de la comunidad.”<sup>54</sup>

Juan Palomar de Miguel proporciona varios conceptos de la Ley: “Toda norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas, aplicable en determinado tiempo y lugar. Regla de acción impuesta por la suprema autoridad, en que se ordena o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien común de los gobernados.”<sup>55</sup>

Los coautores Floresgómez y Carvajal aseguran sobre la Ley: “Es una norma jurídica que ha emanado del Poder Legislativo para regular la conducta de los hombres. La ley es una regla que regula todos los casos y circunstancias que reúnan las condiciones previstas por ella para su aplicación”.<sup>56</sup>

#### 3.3.2. DIFERENCIA ENTRE LEY Y DERECHO.

Por costumbre, suelen emplearse muchas veces como sinónimos las palabras Ley o Derecho, recurso expresivo equívoco, pues aunque aparentemente entrañen un mismo objeto jurídico existe una diferencia considerable.

Ciertos filósofos del derecho han escrito artículos al respecto, entre ellos Peniche Bolio, quien realiza un parangón muy ilustrativo entre la Ley y el Derecho, al hablar sobre las lagunas legislativas: “Podemos comparar esta situación – y valga la metáfora – con el hecho de que en la música, la pintura y en general en las bellas artes, no hay ni puede haber lagunas, aunque haya cuadros, esculturas, etc., que las tengan. Aquí como el caso de la Ley, las obras pueden ser defectuosas, y no el arte que admite defecto. De igual manera la ciencia del Derecho no permite defectos, aunque las leyes puedan ser defectuosas”.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Cita de Preciado Hernández, *Op. Cit.* pag. 260

<sup>55</sup> Palomar de Miguel, *Op. Cit.*, pag. 788

<sup>56</sup> *Op. Cit.*, pags. 50 y 51

<sup>57</sup> En su libro: *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México 1993, pag. 160

De lo anterior se concluye que el Derecho es un arte que nos conducirá a alcanzar un ideal, éste arte tiene sus manifestaciones concretas, sus instrumentos propios en que se ve reflejado: las leyes. El Derecho como arte aspira al ideal de la Justicia, por tanto el derecho también es justo y equitativo aunque sus obras palpables no lo sean.

### 3.3.3. LEYES ADMINISTRATIVAS.

Las leyes administrativas integran el elemento básico del derecho administrativo, sus normas son tanto de derecho sustantivo como adjetivo, y atañen a todo el proceder de la administración pública, quien no puede ir más allá de lo que se marca en dichas leyes, en consonancia con el principio jurídico: “la autoridad puede realizar todo aquello que le es permitido”.

El espíritu de las leyes administrativas es consagrar un Estado de derecho, indica los límites de competencia del Ejecutivo, busca proporcionar al gobernado seguridad y certeza en las relaciones con la autoridad que dirige y orienta su vida, es decir, estas leyes asientan un autocontrol al gobierno.

Pero la legislación administrativa no sólo se enfoca a los márgenes indicados, sino también mantiene establecidas a favor del gobernante una serie de facultades que le dan la opción de frenar la actuación ilegal de la administración pública cuando crea que ésta le causa daño a uno de sus derechos subjetivos. Dicha inconformidad se hará valer en los términos y frente a órganos que la misma ley administrativa ha contemplado, de lo que se concluye que la Ley Administrativa establece las bases para que un gobernado pueda pugnar para que se le imparta JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Por otro lado, se ha dicho en párrafos anteriores que el Derecho como arte no puede tener errores o defectos, quien los posee es la Ley, por tanto aunque la intención o espíritu de una ley de carácter administrativo sea salvaguardar los derechos subjetivos administrativos de los gobernados, puede darse el caso que dicha ley posea una incongruencia jurídica que atente contra su propia integridad, de ahí que señalar la necesidad de modificarla sea una obligación.

### 3.4. MEDIOS PARA EXIGIR JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

“La legalidad que debe imperar en la actuación de la administración se manifiesta a través del mandato establecido en la norma en el sentido de que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado; es decir, que tenga el soporte jurídico suficiente que, como competencia, faculte la actuación del órgano, además debe estar sustentado en las consideraciones que exprese la autoridad y que justifiquen su actuación. Por otra parte, también se deriva del mandato de que sólo se puede privar de los derechos a una persona



después de haberle dado oportunidad de que exponga lo que a su derecho convenga, que ofrezca pruebas y que, finalmente, resulte responsable”.<sup>58</sup>

La manifestación anterior deriva de lo consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales, preceptos que toda autoridad judicial, legislativa o ejecutiva deben observar. Cuando esta observancia no se presenta, y consecuentemente se viola un derecho subjetivo e interés jurídico, el gobernado puede recurrir a un órgano legal y legítimamente establecido, a fin de que se combata la resolución y se imparta justicia por el Poder Judicial.

En el ámbito administrativo, las cosas son un poco diferentes, ya que previo a un proceso judicial se debe agotar un medio de control jurídico administrativo debidamente reglamentado, se podría decir que se trata de un autocontrol que la propia autoridad ejecutiva ejerce sobre sus mismas resoluciones.

#### 3.4.1. MEDIOS CONCRETOS DE DEFENSA ADMINISTRATIVA.

Doctrinalmente existen dos posturas de especialistas mexicanos, por un lado Gabino Fraga explica: “...existen medios indirectos y medios directos para proteger los derechos de los particulares a la legalidad administrativa.

“Los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinadas. En una palabra, la autotutela que la Administración desarrolla en su propio seno, constituyen indudablemente elementos de protección de los derechos de los administrados.

“Sin embargo, esos medios están destinados directamente a garantizar la eficiencia de la Administración y sólo por efecto reflejo representan una garantía para el particular.

“Por el contrario, existen otros medios directos que sí están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja.

“Esos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares se pueden clasificar, según las autoridades que deben intervenir, en remedios o recursos administrativos, y en

---

<sup>58</sup> Comentario de Delgadillo y Lucero, *Op. Cit.* pag. 181

recursos o acciones jurisdiccionales. Todavía dentro de este último grupo, se pueden separar los recursos y acciones ante los tribunales administrativos, y los recursos y acciones ante los tribunales comunes.<sup>59</sup>

Según Martínez Morales<sup>60</sup> los medios a los cuales debe recurrir el particular para reorientar la actuación de la Administración son tres:

- a) Control Legislativo.- Conocido como control político; un funcionario nombrado por el parlamento conoce de todas las quejas que los gobernados presentan contra actos administrativos.
- b) Control Judicial.- Lo efectúa el poder judicial conforme a un sistema de controversias.
- c) Autocontrol.- Se encuentra instrumentado por el contencioso-administrativo y por los recursos administrativos, que se realizan ante órganos no pertenecientes al poder legislativo ni al judicial.

Ambos doctrinarios mexicanos concuerdan en que son dos los instrumentos concretos que se brindan legalmente a un gobernado para recurrir una actuación administrativa gubernamental, los recursos administrativos y las acciones jurisdiccionales. De primera instancia podría decirse que los dos medios citados conducen a la impartición de una Justicia Administrativa, pero en el caso de los primeros no es así, ya que los recursos son resueltos por un órgano no jurisdiccional, y que sólo se encargará de confirmar o dejar sin efectos una resolución combatida, no existe litis.

#### 3.4.1.1. RECURSOS ADMINISTRATIVOS. CONCEPTO. ELEMENTOS, TIPOS Y CARÁCTER

En México la LFPA, erigida como una Ley de carácter administrativo, en su artículo tercero, en dieciséis fracciones nos enumera todos los requisitos que debe reunir un acto administrativo, cuya ausencia de uno solo traerá como resultado la nulidad o anulación de dicho acto, según sea el caso. Lo contemplado en este artículo es general a todo los actos administrativos, excluyendo ella misma los correspondientes a la materia fiscal, electoral, financiero, justicia agraria y laboral, competencia económica, y otras señaladas. Esta LFPA en su artículo 83, en relación con los preceptos 5, 6 y 7 de la misma Ley, indica un medio de defensa por el cual el particular puede combatir el acto administrativo que le afecte jurídicamente, éste medio lo es el Recurso de Revisión.

Por otro lado, el acto administrativo fiscal federal, materia excluida de la ley anterior y de interés para los fines de este trabajo, debe cumplir con los requisitos indicados en las cuatro fracciones del artículo 38 del CFF, el carecer de alguno, traerá como consecuencia la anulación o nulidad de dicho acto. El mismo CFF

---

<sup>59</sup> Gabino Fraga, *Op. Cit.*, pag. 435

<sup>60</sup> Martínez Morales, *Op. Cit.*, pag. 401

en su artículo 116 y subsecuentes, previene el recurrir a un Recurso Administrativo que impugnará un acto administrativo fiscal federal contrario a lo estipulado en la ley de la materia, éste acto es el de Revocación.

De las consideraciones señaladas en el punto anterior se puede obtener una sencilla definición del Recurso Administrativo: Es el instrumento legal por medio del cual se combate un acto administrativo que causa una afectación jurídica al particular, con la intención de obtener su anulación o nulidad.

Delgadillo y Lucero opinan: “La necesidad de que la administración cuente con un adecuado medio de control de sus actos, a través del examen que le permita recorrer nuevamente el procedimiento que los generó con el fin de verificar que se ajusten al orden legal y asegurar la legalidad administrativa, dio lugar al establecimiento de los recursos administrativos.

“Este medio de autotutela se pone a disposición del administrado para hacerle ver a la administración las fallas o las deficiencias legales de su actuación y, de esta manera, optar por una resolución que se encuentre apegada a la Ley”<sup>61</sup>

En su multicitada obra, páginas 208 y 209, Martínez Morales señala que según Serra Rojas los elementos del Recurso Administrativo son los siguientes:

- 1 Una resolución Administrativa, que constituye la base de la impugnación.
- 2 El particular que interpone el recurso.
- 3 La afectación que el acto le causa al gobernado.
- 4 Su establecimiento en la Ley.
- 5 La autoridad ante la que se interpone.
- 6 El plazo que se tiene para interponerlo, que variara en relación con el tipo de recurso.
- 7 Los requisitos de forma.
- 8 El procedimiento a observar
- 9 La obligación de la Autoridad para dictar su resolución.

En cuanto a los tipos de recursos administrativos se encuentran principalmente cuatro:

- I. Recurso de Revocación.- Contenido en los artículos 116 al 128 del CFF. Su intención es esgrimir contra los actos administrativos fiscales federales que se consideren no apegados a derecho.

---

<sup>61</sup> *Op. Cit.*, pag. 183

- II. Recurso de Reconsideración.- Señalado en el artículo 36 tercer párrafo del CFF, se presentará transcurrido el término de los 45 días, siempre y cuando no se halle presentado otro medio de defensa anterior.
- III. Recurso de Inconformidad.- Establecido en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social, este recurso pretende combatir las resoluciones de carácter fiscal que imponga el IMSS.
- IV. Recurso de Revisión.- Indicado en los artículos del 83 al 96 de la LFPA, busca impugnar un acto administrativo contemplado en la misma ley.

El recurso administrativo posee una característica, no es un medio para buscar Justicia Administrativa, no pretende poner en funcionamiento un órgano jurisdiccional que resuelva sobre el mismo, es sólo un instrumento que invita a la administración pública a ejercer autorrevisión de sus determinaciones. Se presenta ante una dependencia del órgano administrativo que emitió la resolución.

Al presentarse el recurso administrativo no existe contraparte, no hay litis propiamente, la pugna va en contra de una resolución administrativa, y aunque existe un pequeño procedimiento, no se observan período de pruebas ni contestación al recurso. Así que de manera estricta, no puede considerarse al Recurso Administrativo como un medio para implorar Justicia Administrativa.

Se puede asegurar que el 70% o más de los actos administrativos que se combaten vía recurso se confirman; en las dependencias que conocen de los recursos predomina el criterio de confirmar el acto por cualquier modo, y resulta lógico pues si es una dependencia del órgano emisor sería mucho pedir que reconocieran sinceramente los errores en que incurren ellos mismos.

### **3.5. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

Sobre este punto opina Dionisio J. Kaye: “Una de las características fundamentales de un estado de derecho es el establecimiento de garantías y de medios de defensa a los ciudadanos en contra de los actos arbitrarios de las autoridades.

“Las garantías y los procedimientos del estado de derecho cobran singular importancia en algunas materias en las que el riesgo de la arbitrariedad estatal es mayor, como podría ser la tributaria, de la que el ente político depende para su existencia material

“Diversos han sido los métodos para buscar el control de la legalidad de las actuaciones de la administración pública. Entre éstos se puede destacar como aportación mexicana el Juicio de Amparo... por el que se busca un control judicial de los actos administrativos.

“Sin embargo, a través del paso de los años se ha comprendido la necesidad de no recargar a los tribunales de la Federación con el trabajo de conocer de todos los actos administrativos que los particulares estimen ilegales o contrarios a sus garantías. De este modo se han creado otros medios de control que han venido a reducir el número de controversias que se llevan a los tribunales federales, tales medios de control son... b) la creación... de 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 y los particulares”.<sup>62</sup>

### 3.5.1. CONCEPTO.

Lucero Espinosa<sup>63</sup> comenta: “El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.

“El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre sí. En el ámbito del derecho administrativo se refiere a la jurisdicción especial encargada de resolver los litigios, las controversias, las pugnas, entabladas entre los particulares y la Administración Pública.

“De lo anterior podemos señalar que la materia sobre la que versa el contencioso administrativo, la constituye exclusivamente actos de los órganos administrativos integrantes de la Administración Pública, sean centralizados o descentralizados, emitidos en el desempeño de su gestión administrativa, y no los que correspondan a su actividad política o gubernativa, ni los derivados del derecho privado. Así tampoco como aquellos actos administrativos que emitan los órganos legislativos o jurisdiccionales, en cuanto que dichos tribunales son creados para resolver las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal, Estatal o del D.F., según sea el caso, y los particulares, conforme a lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXXIX-H, 116, fracción IV, y 122, base primera, fracción V, inciso n) constitucional.”

### 3.5.2. JUICIO DE NULIDAD.

<sup>62</sup> En su libro: *Derecho Procesal Fiscal*, Editorial Themis, México 1999, págs. 241 y 242

<sup>63</sup> Espinosa *Op. Cit.*, pag. 17

El instrumento que pone en movimiento a los órganos jurisdiccionales administrativos es el conocido juicio de nulidad o contencioso administrativo, por el cual se combatirá, como ya se ha dicho, una resolución administrativa, o bien una resolución a un determinado recurso administrativo.

Kaye<sup>64</sup> nos indica la naturaleza de este juicio:

a) Es de naturaleza Jurisdiccional, pues tiene a su cargo una función determinante: decir el derecho, pues desde el punto de vista material su función es la de un organismo jurisdiccional, es decir, que los procedimientos y actos que de él emanan tienen esta última naturaleza.

b) Es de estricto derecho, pues de lo establecido en el artículo 237 del CFF se entiende que las sentencias del TFF se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado.

c) Únicamente es un Juicio para nulificar; por medio de este juicio lo único que se pretende es que se declare la nulidad o se reconozca la validez de actos o procedimientos.

### 3.5.3. DIFERENCIAS ENTRE EL JUICIO DE NULIDAD Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

La primera, el Juicio de nulidad constituye el medio de alcanzar Justicia administrativa por excelencia, el recurso administrativo solo propone una autorevisión jurídica por parte de una dependencia de la misma autoridad emisora.

La segunda, el Juicio de Nulidad es ventilado ante el TFF, y el recurso administrativo, como ya se asentó, en una dependencia de la autoridad que emitió el acto.

Una tercera diferencia es que el Juicio de Nulidad se ínstituye como un procedimiento jurídico, con una demanda, contestación, pruebas, alegatos, etc., mientras que el recurso administrativo estrictamente no observa un proceso.

Cuarta diferencia es la presencia de una contraparte y la instauración de la litis dentro del juicio de nulidad, en cambio en el recurso administrativo no existe oponente y por tanto existe ausencia de litis.

---

<sup>64</sup> Kaye, *Op. Cit.*, pags. 243 y 244.

La quinta diferencia lo constituyen las resoluciones a los mismos, con el contencioso administrativo se busca la nulidad o anulación de la resolución; en el recurso administrativo, se confirma, se deja sin efectos o se manda a reponer el procedimiento.

Una sexta diferencia se ubica en que para resolver el Juicio de Nulidad se recurre a función jurisdiccional, mientras que en recurso tal función no se presenta.

Sobre cuestiones de forma se localizan las siguientes disimilitudes:

En el Juicio de Nulidad se hacen valer conceptos de impugnación, mientras que en el Recurso Administrativo agravios.

En la práctica cotidiana, por costumbre se presentan los recursos administrativos en hoja tamaño carta, en tanto que el Juicio de Nulidad en hojas tamaño oficio. Esta diferencia no puede considerarse tajante, pero en la práctica fiscal esta condición suele darse.

Como sustento a los conceptos de impugnación, se agregan tesis jurisprudenciales en el juicio de nulidad, mientras que en el recurso administrativo resulta innecesaria esta medida.

**Para los fines de este trabajo lo importante es destacar que el Juicio de Nulidad se erige como el medio idóneo y único para clamar por la impartición de Justicia Administrativa, ante un órgano establecido legalmente al efecto: el TFF.**

**De ahí que resulte sumamente importante analizar este tribunal y quienes lo integran, como responsables primarios e inmediatos de la jurisdicción administrativa, así como los requisitos y pruebas a los que deben someterse, pues estar al frente de una función juzgadora exige cualidades y capacidad que un ser humano común carece de las mismas.**

#### 3.5.4. PRESUPUESTOS DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

Indispensable resulta comentar brevemente los aspectos más importantes de la relación jurídico administrativa y de la jurisdicción administrativa, pues ambos presupuestos provocan el nacimiento del contencioso administrativo.

##### 3.5.4.1. LA RELACION JURÍDICO ADMINISTRATIVA.

La relación jurídica se da exclusivamente entre las partes que se unen por el nexo legal, ningún otro sujeto puede formar parte de ella, o sea que el cumplimiento de la misma sólo puede ser exigido por los interesados, y por quienes tienen algún interés directo en la relación.

“En el campo del derecho administrativo la aplicación de la relación jurídica tiene lugar con el surgimiento del Estado de derecho, con el cual se transformó al individuo de un sujeto de poder a un sujeto de derecho, al someter al derecho la actuación del Estado y proteger los derechos públicos subjetivos de los gobernados.

“Cuando en esa relación, de derechos y obligaciones, uno de los sujetos es la Administración Pública, se le denomina jurídico-administrativa. Pero tendrá tal carácter cuando esos derechos y obligaciones estén regulados bajo un régimen de derecho administrativo, puesto que si aquella surge por el sometimiento de la Administración normas de derecho privado, la relación que se produzca tendrá dicha naturaleza. Generalmente se ha aceptado que la Administración Pública en la relación jurídico administrativa, siempre tendrá la característica de un sujeto activo y el gobernado el de sujeto pasivo.”<sup>65</sup>

Toda relación jurídica surge de la existencia de derechos, es decir, del sometimiento de las partes a un ordenamiento legal, de imponer a su vínculo un aspecto jurídico, así que por un lado la Administración Pública y por otro el gobernado, se localizan unidos por una relación jurídica donde existen derechos y obligaciones administrativas recíprocas.

Del párrafo que antecede se deduce que la relación jurídico-administrativa se integra con derechos a favor del Estado que son oponibles a los particulares, y por derechos de los gobernados que son oponibles al Estado, constituyéndose de esta manera las respectivas obligaciones, que deben ser respetadas y cumplidas. Por ejemplo una relación jurídico-administrativa es la fiscal, donde el Estado tiene el derecho de percibir impuestos o contribuciones y los particulares la obligación de contribuir; o bien cuando existe una expropiación, la administración tiene la obligación de indemnizar y el expropiado el derecho de que se le indemnice.

Ahora bien, cuando una relación jurídica se ve alterada por el incumplimiento de alguna de las partes, es natural que se pretenda exigir su cumplimiento por las vías legales existentes, si ante esta exigencia existe oposición y se genera un pleito legal, se patentiza la necesidad de someter el problema a una instancia imparcial que decidirá conforme a derecho la resolución del asunto. La materia administrativa no se encuentra exenta de este tipo de inconvenientes, pues cotidiano es observar incumplimiento en dicha relación jurídica, por lo que ante el incumplimiento de parte de la administración pública el gobernado podrá recurrir a un

---

<sup>65</sup> Manuel Lucero, *Op. Cit.* págs. 2 y 3



tribunal a fin de conseguir la obediencia de dicho ente a la ley o cuando el gobernado incumple, la administración pública obligará su cumplimiento.

Si surge controversia será necesario someterse a un órgano establecido al efecto, el cual con la facultad jurisdiccional resolverá el conflicto, dando la razón a quien la tenga.

### 3.5.4.2. JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.CONCEPTO.

Aunque este concepto se analizará más adelante, es pertinente mencionarlo en este capítulo, pues constituye un presupuesto indispensable de lo contencioso-administrativo.

El procesalista Gómez Lara manifiesta: “Entendemos a la jurisdicción como: una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”.<sup>66</sup>

Ovalle Fabela<sup>67</sup> asegura que la jurisdicción es: “la función que ejercen órganos del Estado independientes o autónomos, a través del proceso, para conocer de los litigios o controversias que les planteen las partes y emitir su decisión sobre ellos; así como para, en su caso, ordenar la ejecución de dicha decisión o sentencia”. “El significado técnico y preciso del vocablo jurisdicción es el de ‘función pública de hacer justicia’ ”

La jurisdicción es una función que por ley, deben desempeñar órganos públicos, con la intención de impartir justicia sobre la pugna de intereses jurídicos, a través de la correcta instauración de un proceso y efectiva interpretación de la legislación aplicable al caso. Tal función estatal debe ser gratuita, imparcial y pronta.

Por Jurisdicción Administrativa sencillamente se entiende la tarea legítima y legal que corresponde al Estado de resolver conforme a derecho las impugnaciones efectuadas por los gobernados en contra de actos administrativos que consideran les causan afectación.

Como ha quedado asentado la función Jurisdiccional Administrativa corresponde en términos generales al Poder Público, de manera concreta esta responsabilidad recae directamente en el TFF, a través de los Magistrados que lo integran.

---

<sup>66</sup> En su obra: *Teoría General del Proceso*, Editorial Oxford, México 1996, pag. 87

<sup>67</sup> En su libro: *Teoría General del Proceso*, Editorial Harla, México 1994, pags. 112 y 114

## CAPITULO IV

### RESPONSABLES DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

En este apartado se analizará al TFF como el órgano facultado por el Estado para ejercer la jurisdicción administrativa, su organización, estructura y competencia; así mismo, se estudiará la figura de los Magistrados como integrantes de dicho Tribunal e inmediatos responsables de emitir las sentencias de los juicios de nulidad, mencionando su concepto, requisitos para acceder al cargo y proceso al que deben someterse para ser nombrados.

#### 4.1. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

##### 4.1.1. DEFINICIÓN DE TRIBUNAL.

Se sabe que la palabra Tribunal es empleada desde la época de los Romanos, y se entendía por este “el lugar, ubicado en un nivel más elevado que el de las partes y los demás asistentes, desde el cual el magistrado impartía Justicia. En un principio, el lugar donde se administraba justicia era la parte del *Forum* destinada a la reunión de los comicios...El magistrado, mientras hacía justicia – explica Scialoja –, estaba sentado en un plano algo más elevado, llamado tribunal, *locus superior*, y se sentaba sobre la *sella curulis...*”.<sup>68</sup>

Se puede definir al Tribunal como el **lugar público donde individuos dotados de jurisdicción y competencia actúan para impartir Justicia y solucionar conflictos entre partes contradictorias, de conformidad a un proceso y a lo establecido en la Ley.**

##### 4.1.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES.

El artículo 17 Constitucional prescribe lo siguiente:

“Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

---

<sup>68</sup> De acuerdo con Ovalle Favila, *Op. Cit.* pag. 202

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

El precepto anterior constituye el fundamento legal de la existencia de Tribunales en nuestro país, al establecer que todo aquél individuo necesitado de Justicia, no debe buscarla ejerciendo violencia o, por su propia mano, sino que debe recurrir a “tribunales” creados al efecto, los cuales de acuerdo a la Ley cumplirán su función.

El establecimiento de “tribunales” es un aspecto esencial del anhelado Estado de Derecho, pues proporciona seguridad jurídica y certeza, así también brinda un orden y respeto dentro la sociedad, evitando un caos social. Se dice que brinda seguridad jurídica pues la autoridad tiene la obligación de responder a esa petición de Justicia de los gobernados; da certeza por que el bien ideal de la Justicia, será impartido por un órgano legalmente permitido y especializado en dicha función; brinda un orden y respeto, por que sin la existencia de tribunales cualquiera podría erigirse como juzgador y sentenciar o tomar venganza a diestra y siniestra, y por el otro lado cualquier inocente podría ser condenado sólo por capricho de uno, evidentemente esta situación traería de consecuencia un desorden social.

Héctor Fix Zamudio comenta: “Una larga tradición de pensamiento nos dice que la solución de los conflictos entre los seres humanos debe concentrarse en manos de una institución fuerte e imparcial. Si la solución de estos conflictos se deja a las partes, a la venganza privada, se corre el riesgo de que la violencia se transmita de generación en generación y acabe por destruir a los grupos en conflictos mismos. Por ello, el Estado, que pone fin a la venganza, expresa la victoria de la razón sobre el instinto animal (Grocio). Ante el estado natural de guerra entre los hombres, no hay otra solución que la concentración del poder en manos de un soberano que imponga orden (Hobbes)”.<sup>69</sup>

#### 4.1.3. ORGANIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES.

Los Tribunales en México se organizan tomando en consideración diversos puntos de vista, entre ellos:

I. De acuerdo al grado Federal:

- a) Suprema Corte de Justicia de la Nación
- b) Tribunales Colegiados de Circuito
- c) Tribunales Unitarios de Circuito

---

<sup>69</sup> En la obra *Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo III.* Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México 1996, p. 580

d) Juzgados de Distrito

II. De acuerdo a su ámbito de actuación en:

a) Federales

b) Locales o Estatales

c) Militares

III. De acuerdo a la Materia en:

a) Civiles

b) De lo Familiar

c) Penales

d) Administrativos

e) De Amparo

#### 4.1.4. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS. CONCEPTO.

Para interés de este trabajo conviene analizar únicamente la organización de los Tribunales de acuerdo a la Materia Administrativa, los cuales son definidos por Martínez Morales<sup>70</sup> como: “órganos dentro de la propia administración pública, investidos de mayor o menor autonomía, que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo”.

##### 4.1.4.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y SU DIVISIÓN.

La fracción XXIX-H del artículo 73 de la CPEUM, se erige como el fundamento primordial de la existencia de los Tribunales Administrativos en nuestro país, así mismo, dicha fracción proporciona una pequeña definición de los mismos, a la letra dice:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

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

---

<sup>70</sup> Martínez Morales, *Op. Cit.*, pag. 41.

la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Con fundamento en la fracción anterior, el Congreso de la Unión ha expedido al efecto diversas leyes dando creación a Tribunales enfocados en áreas específicas de la Administración, entre ellas ubicamos:

- a) La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
- b) La Ley Federal del Trabajo. En cuanto a la creación y funcionamiento de la Juntas Locales y Federales.
- c) El COFIPE en cuanto a la creación y funcionamiento del Tribunal Electoral.
- d) La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

La Ley que en este momento interesa es la marcada con el inciso d) de la lista anterior, toda vez que atiende al Tribunal que más adelante se analizará.

**Se ha señalado la constitucionalidad de la creación de los Tribunales Administrativos, pero este punto no significa que se esté de acuerdo con dicha contemplación legal.**

#### 4.1.5. ANÁLISIS SOBRE EL TFF.

Como ya se indicó, todo lo concerniente a la definición, integración, estructura y competencia de este Tribunal, se encuentra delimitado en su Ley Orgánica correspondiente, publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1995, que abrogó la LOTFF de 1978; por tanto, resulta indispensable remitirnos a la misma en la mayoría de las ocasiones, pero clara, combinando perspectivas doctrinales y comentarios personales.

##### 4.1.5.1. DEFINICIÓN DEL TFF.

El artículo 1º de la LOTFF define al TFF como “un Tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece”.

En la página de Internet del mismo Tribunal aparece esta definición: “El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo, en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho en México”.

De acuerdo con Fernández Martínez el TFF consiste en: “un órgano con funciones formalmente ejecutivas porque forma parte del Poder Ejecutivo, y materialmente jurisdiccionales, porque el contenido de sus resoluciones consiste en resolver controversias, que surgen entre las autoridades fiscales y las particulares”.<sup>71</sup>

Parcial se toma la definición anterior, ya que el TFF no sólo resolverá conflictos entre las autoridades fiscales y los particulares como manifiesta el autor en consulta, si no que pondrá solución a toda controversia suscitada entre los particulares y la administración pública, lo fiscal se erige como una parte de esta última.

A guisa de aclaración, se debe decir que el TFF “nace como un Órgano con atribuciones de justicia delegada, ya que la Ley de Justicia Fiscal en su primer precepto legal establecía que los fallos se emitirían representación del Ejecutivo de la Unión, pero que sería independiente de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa”.<sup>72</sup>

Desde mi punto de vista y de manera breve, considero al TFF como un **órgano administrativo federal, instituido como Tribunal encargado de resolver los litigios suscitados entre los particulares y la Administración Pública Federal.**

Mi definición la baso en lo siguiente: es un **órgano administrativo federal** porque el TFF se erige como una unidad de actuación de la administración pública; **instituido como Tribunal, encargado de resolver los litigios** pues su actuación se enfoca a impartir Justicia, es decir, tiene facultades jurisdiccionales, resolviendo las pugnas o controversias que se le presenten y que se encuentren dentro de sus facultades; **suscitados entre los particulares y la Administración Pública Federal**, pone a fin a toda solución surgida entre cualquier particular que se vea afectado jurídicamente por la Administración Pública.

#### 4.1.5.2. LA PROBLEMÁTICA CON SU ACTUAL DENOMINACION.

“Al Tribunal Fiscal de la Federación, aunque inicialmente fue estructurado como un tribunal en materia fiscal, a lo cual obedece su nombre, desde su concepción lo presentaron como un tribunal de justicia administrativa; sus creadores, inspirados en el contencioso administrativo francés, pretendieron que en él fueran resueltas las controversias producidas por las resoluciones administrativas, con lo cual se amplió su panorama competencial. Con el paso del tiempo, la competencia de éste órgano jurisdiccional se ha ampliado en la materia administrativa, pero por la tradición establecida mantuvo su nombre de Tribunal Fiscal.

---

<sup>71</sup> Fernández Martínez, *Op. Cit.* pag. 399.

<sup>72</sup> De acuerdo con Migaña Herrejón, *Autonomía y Competencia del TF F.* pág. 72 y 73.

“La verdad es que, en la actualidad el número de asuntos que conoce este órgano, en su mayoría son de naturaleza administrativa, pues esta materia ha superado la fiscal..., al grado que en diversos foros se ha planteado el propósito de transformarlo en Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo”.<sup>73</sup>

Con base en el comentario anterior, es de entenderse que existe una deficiencia en la actual denominación del “Tribunal Fiscal de la Federación”, pues la materia sometida a su jurisdicción y competencia no se limita de manera exclusiva a cuestiones fiscales, sino que hoy en día va más allá de problemas entre los particulares y el fisco, resuelve contiendas entre los gobernados y toda la Administración Pública.

No aparece como un problema de fondo, pero varios autores promueven e impulsan, que por cuestiones de técnica este Tribunal debería modificar su denominación, a una que abarcará toda la materia de la cual conoce.

Ahora bien, sobre la materia sometida hoy en día a la jurisdicción del TFF, el magistrado Delgadillo manifiesta: “Así tenemos que la nueva competencia que se le ha ido otorgando al Tribunal Fiscal de la Federación, amplía la existente en materia administrativa, con lo que se acerca más a un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuya materia está constituida por ‘... el conflicto jurídico que crea el acto de autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agraviar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquélla, de algún modo la norma legal que regula su autoridad y a la vez protege tales derechos o intereses”.<sup>74</sup>

De manera personal considero que no es un problema serio discutir sobre la actual denominación del TFF, situación que comenzó, según el magistrado De la Rosa Vélez, desde 1964, cuando “prestigiadas voces” pidieron la transformación de nombre de dicho Tribunal<sup>75</sup>; pienso que un problema mayor es analizar su verdadera autonomía e imparcialidad en cuanto a su actuación como un órgano que imparte Justicia Administrativa; pero un hecho cierto es que a las cosas hay que llamarlas por su nombre, por tanto paréceme adecuada la propuesta de modificar la actual denominación del TFF, por una que abarque su total competencia.

#### 4.1.5.3. SU ESTRUCTURA.

El artículo 2º de la LOTFF advierte que el TFF se integra por Salas: una Sala Superior y por varias Salas Regionales.

---

<sup>73</sup> Delgadillo Gutiérrez, *Op. Cit.*, pág. 13.

<sup>74</sup> *Ibidem*, pág. 14.

<sup>75</sup> De la Rosa Vélez, *Autonomía y Competencia del TFF*. Tercera Reunión de Magistrados del TFF, pág. 31.

La Sala Superior tiene su sede en el D.F. y de acuerdo al artículo 12 de la LOTFF se compone de once magistrados especialmente nombrados para integrarla, de entre los cuales se escogerá al Presidente del Tribunal. La Sala Superior actúa de dos formas: en Pleno o en dos secciones. El Pleno se conformará de los magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que puedan sesionar. Las Secciones de la Sala se integrarán por cinco magistrados de entre los cuales se elegirán sus presidentes, bastando la presencia de cuatro para sesionar.

Las Salas Regionales, de acuerdo al artículo 27 de la LOTFF, se integran por tres magistrados cada una, siendo requisito indispensable la presencia de los tres magistrados para sesionar, bastando la mayoría de votos para resolver. Los Magistrados integrantes de estas Salas también son “especialmente nombrados”.

De acuerdo al Artículo 28 de la LOTFF, el territorio nacional, para los efectos de la competencia de las Salas Regionales, se divide en las siguientes once regiones:

- I. Del Noroeste, con jurisdicción en los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- II. Del Norte-Centro, con jurisdicción en los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III. Del Noreste, con jurisdicción en los estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- IV. Del 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 México.
- VII. Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII. De Guerrero, con jurisdicción en el estado de Guerrero
- IX. Del Sureste, con jurisdicción en los estados de Chiapas y Oaxaca.
- X. Peninsular, con jurisdicción en los estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- XI. Metropolitana, con jurisdicción en el D.F. y en el estado de Morelos.

Para nuestra localidad, es competente la Tercera Sala Regional del Golfo-Centro del Tribunal Fiscal de la Federación ubicada en la Av. Circuito Cristóbal Colón No. 5, Piso 8, fraccionamiento Torre Ánimas de la ciudad de Jalapa, Veracruz.

#### 4.1.5.4. COMPETENCIA Y JURISDICCION.

Previo a señalar la competencia material del Tribunal, conveniente resulta recordar el concepto de competencia, y establecer su diferencia con el término jurisdicción. Gómez Lara expone: “...en un *sentido*



*lato*, la competencia puede definirse como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.

“En sentido *estricto* ... es el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones.

“Jurisdicción y competencia no son sinónimos ... la jurisdicción ... es una función del Estado, mientras que la competencia es el límite de esa función, el ámbito de validez de la misma.

“Comúnmente un determinado órgano jurisdiccional tiene jurisdicción y competencia, pero también puede darse el caso de la competencia sin jurisdicción, por ejemplo, cuando el juez es competente pero no ha conocido del caso, es decir, no ha habido todavía ejercicio de la acción. También puede haber ejercicio de jurisdicción sin competencia, en el supuesto del juez que actúa fuera de sus atribuciones”.<sup>76</sup>

Ahora bien, el artículo 11 de la LOTFF indica:

“Artículo 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

“I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

“II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

“III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

“IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

“V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

---

<sup>76</sup> Gómez Lara, *Op. Cit.*, págs. 127 y 128

“Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

“VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

“VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

“VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

“IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

“X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

“XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

“XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

“XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

“XIV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

“Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

“El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.”.

A modo de aclaración entre los términos de competencia y jurisdicción, se dice que todas las Salas Regionales del TFF podrán tener jurisdicción sobre los asuntos antes mencionados, pero cada una en sus respectivas competencias.

#### 4.1.5.5. SU NATURALEZA.

Normalmente cuando se menciona la palabra Tribunal viene a la mente: impartición de Justicia, Juez, contienda, etc. e inmediatamente se relaciona dicho término con el Poder Judicial, ya que el encargado de la impartición de Justicia en el país y administrador de los Tribunales, está en manos de dicho Poder.

El TFF por erigirse como un órgano que tiene a su cargo la impartición de Justicia Administrativa, podría pensarse que forma parte del Poder Judicial Federal, sin embargo de acuerdo a la CPEUM en su artículo 94 y al artículo 1º de la LOPJF, esta consideración no se contempla:

“Art. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”.

“ARTICULO 1o. El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

“I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

“II. El tribunal electoral;

“III.- Los tribunales colegiados de circuito;

“IV.- Los tribunales unitarios de circuito;

“V. Los juzgados de distrito;

“VI. El Consejo de la Judicatura Federal;

“VII. El jurado federal de ciudadanos, y

“VIII. Los tribunales de los Estados y el Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la justicia federal”.

Como se aprecia el TFF no forma parte del Poder Judicial, es un Tribunal Administrativo integrante del Poder Ejecutivo, de la Administración Pública, así que sobre su naturaleza se determina lo siguiente: "... el organismo al que se alude sea, como ya se ha dicho, una institución formalmente administrativa. Sin embargo, lo que es pertinente destacar de este punto es que desde el punto de vista material su función es la de un organismo jurisdiccional, es decir, que los procedimientos y actos que de él emanan tienen esta última naturaleza"<sup>77</sup>, es decir, de manera formal la naturaleza del TFF es Administrativa, pero de manera material es Judicial.

Esta naturaleza de nuestro TFF, está basada – como ya se ha manifestado – en el sistema francés, oponible al sistema angloamericano o judicialista, que incorpora este tipo de Tribunales al Poder Judicial, y basado netamente en la división de Poderes.

Sobre este asunto, en nuestro país han existido opiniones encontradas, y como ya quedó asentado, en México hubo un período en el cual se observó el sistema Angloamericano. Entre quienes apoyaron la idea de incorporar al Poder Judicial los Tribunales Administrativos, se encuentran Jacinto Pallares y José Algara, según nos indica Alfonso González<sup>78</sup> "Jacinto Pallares sostiene que los límites de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se hallan tan perfectamente delineados que es casi imposible que surja algún conflicto jurídico entre ellos (de competencia); que el objeto del Poder Ejecutivo es la simple ejecución de las leyes, sin que se presente ningún caso dudoso, de hecho o de derecho, que dé lugar a una discusión para la aplicación de la ley; que no existe, ni debe existir, en un gobierno organizado como el nuestro, caso alguno en que el individuo no pueda llevar sus quejas ante el Poder Judicial; y que estando perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y los demás poderes, no hay motivo de confusión y, por lo mismo, entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso administrativo, el cual está suplido con ventaja por el amparo."

González R. dice que José Algara comenta:<sup>79</sup> "Este autor plantea las siguientes interrogantes: ¿Contencioso administrativo, qué es?, ¿cuál ha sido su desarrollo entre nosotros?, ¿qué ha venido a sustituirlo conforme al régimen federal de 1857?

"A lo que responde que las palabras enseñan suficientemente lo que debe entenderse por contencioso administrativo. Ni todas las cuestiones administrativas son contenciosas, ni todas las contenciosas son administrativas; *necesario es que haya contención o contienda y que ésta sea con la administración.*

"Agrega que 'el poder ejecutivo o administrativo, puro ó gracioso, ejecuta nada más la ley, el poder ejecutivo contencioso cambia de índole y afecta la del poder judicial; el poder judicial es el que interpreta la ley jurídicamente y la aplica á los casos particulares sometidos á su decisión'.

---

<sup>77</sup> Dionisio J. Kaye, *Op. Cit.* pág. 243.

<sup>78</sup> González R., *Op. Cit.*, págs. 198 y 199

<sup>79</sup> *Idem.* pág. 199

“Que la justicia federal ha venido a sustituir al antiguo contencioso administrativo y la verdad es que no hay una sola de las cuestiones, antes contencioso administrativas, que no esté comprendida en los casos cuya decisión corresponda a los tribunales federales. Lo contencioso administrativo se halla hoy involucrado dentro de una justicia amplísima que no ha existido en los regímenes centrales”.

Claro a quedado que las anteriores opiniones se inclinaban por el sistema judicialista, a lo que surgió la opinión, y por consiguiente la Ley que impulsó Teodosio Lares, quién mencionó<sup>80</sup>: “Los opositores al contencioso administrativo...argumentan que la Administración no puede ser al mismo tiempo juez y parte; mas la aparente fuerza de este argumento depende de las ideas inexactas que se tienen de la Administración, y del empeño en juzgar los actos administrativos según las normas del derecho civil.”

Lares fundamentó su idea en lo siguiente: “El gobierno administrando a nombre del Estado, representándolo como unidad nacional, velando por el interés general, conservando y protegiendo los intereses comunes, y colectivos, no es parte. Y ya hemos demostrado que cuando conoce y decide de los actos contenciosos, administra. No, no es entonces parte, no defiende interés particular, ni propio suyo; son los intereses de la nación los que administra. No, no es parte que ejercite alguna acción que le sea peculiar, es la acción administrativa la que ejerce, y la que debe ejercer sin traba alguna si no se quiere caer en la confusión y en la anarquía. No, no es una parte que sostiene sus derechos, es la autoridad administrativa que obra, y cuyos actos no pueden reformarse sino por la misma autoridad administrativa de sus agentes ó consejos, cuyas deliberaciones aseguran más fuerza moral á las decisiones supremas de la administración... La administración no cesa de administrar, aun cuando decide sobre materias contenciosas. La jurisdicción que ejerce es el complemento de las acciones administrativas”.<sup>81</sup>

Desde que Lares emitió su opinión sobre el contencioso administrativo combatiendo al sistema angloamericano, los Tribunales Administrativos pasaron a formar parte del Poder Ejecutivo, situación que se conserva hasta nuestros días contemplada por la CPEUM y la LOTFF, que le otorga a dicho organismo su doble naturaleza.

Cabe aclarar que en nuestro país no existe una inclinación total al sistema francés, pues también se observa el sistema judicialista, al contemplarse en nuestra Ley la figura de amparo, pues la decisión de un contencioso administrativo finalmente la tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sobre la naturaleza del TFF es adecuado emitir una opinión particular, pero la reservamos para un punto más adelante.

---

<sup>80</sup> González Rodríguez, *Op. Cit.* pág. 202

<sup>81</sup> *Ídem.* págs. 202 y 203

#### 4.1.5.6. ALCANCE DE SUS RESOLUCIONES.

Martínez Morales con referencia a este t3pico escribe: "En cuanto a los alcances de sus decisiones se puede hablar de los tipos de contencioso administrativo siguientes:

- "1 Contencioso de Plena Jurisdicci3n o subjetivo
- "2 Contencioso de Anulaci3n, de ilegitimidad u objetivo;
- "3 Contencioso de represi3n, y
- "4 Contencioso de interpretaci3n

"En el primero, el tribunal administrativo al revisar el acto impugnado, le indicar3 a la administraci3n p3blica en qu3 sentido debe emitirse dicho acto. En el segundo, el de nulidad, el 3rgano contencioso administrativo de limitar3 a declarar la nulidad o validez del acto que ha sido revisado. En el contencioso de represi3n, se llegan a aplicar sanciones... de interpretaci3n, se puede enunciar indicando que por su medio la autoridad antes de emitir un acto administrativo, solicitar3 al tribunal su opini3n respecto al sentido en que debe expedirse dicho acto."<sup>82</sup>

El jurista Manuel Lucero habla sobre la Anulaci3n y de Plena Jurisdicci3n: "El contencioso de anulaci3n s3lo persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la Administraci3n P3blica ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido:

- "1. Por funcionario Incompetente
- "2. Por inobservancia de las formas o procedimientos sealados en por la ley.
- "3. Por no haber aplicado la disposici3n debida
- "4. Por desvio de poder.

"Por su parte, el contencioso subjetivo, al versar sobre dichos subjetivos, no requiere la existencia de causas de anulaci3n, pues para tal efecto s3lo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de alg3n particular."<sup>83</sup>

Al respecto el CFF contempla lo siguiente:

- "Artículo 239.- La sentencia definitiva podr3:
- "I. Reconocer la validez de la resoluci3n impugnada.
  - "II. Declarar la nulidad de la resoluci3n impugnada.

---

<sup>82</sup> Mart3nez M. *Op. Cit.* p3g. 40

<sup>83</sup> Lucero Espinosa. *Op.Cit.* p3g. 19.

“III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

“Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

“En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

“Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.”

Así mismo en la CPEUM se prevé lo siguiente:

“Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

“I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales...”

De los artículos transcritos anteriormente se observa que en nuestro país, el TFF se apega al sistema de anulación, es decir al objetivo, ya que sólo pronunciará, en su caso, la anulación, sin modificar ni dictar un nuevo auto; pero así mismo, nuestra legislación prevé el sistema subjetivo, pues por la vía de amparo se puede controvertir la decisión de ese Tribunal Administrativo, por tanto legalmente México posee un sistema mixto.

## **4.2. LOS MAGISTRADOS DEL TFF.**

Como ha quedado asentado, el elemento central del presente trabajo es la forma en como se alcanza el rango de Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, así que es indispensable analizar, por obvias razones, dicha figura. En este punto se mencionarán sus características, rasgos, requisitos, definición y todo aquello que nos auxilie en la comprensión o idea del mismo.

### **4.2.1. CONCEPTO DE MAGISTRADO.**

En su aspecto etimológico la palabra **magistrado** viene del latino *magistratum*, que a su vez proviene de *magister*, que significa maestro, dueño, propiamente el mayor (de *magis*, más), por oposición a *minister*, sirviente, propiamente el menor (de *minus*, menos). De acuerdo con Gómez Lara<sup>84</sup> significa por su etimología maestro, y “por una evolución del término, ha venido a significar el titular de un órgano judicial de jerarquía superior, comúnmente, de segundo grado o instancia. También se ha aplicado a los titulares de órganos colegiados o pluripersonales pero esto no siempre es así, porque encontramos tribunales unitarios, integrados por un solo magistrado.”

Eduardo Pallares comenta en su diccionario: “Esta palabra tiene diversas acepciones. En su sentido más amplio, significa lo mismo que funcionario público de elevada categoría, sea del orden judicial o del administrativo. Ejemplo: se dice del Presidente de la República que es el primer magistrado de la nación. En un sentido más restringido, sólo se refiere a los funcionarios que integran el Poder Judicial... Garssonet explica el significado de la palabra de la siguiente manera: ‘Se llama magistrado en el sentido más amplio de la expresión, a toda persona que imparte justicia, ejerce las funciones de policía o administra un territorio, sea que pertenezca al orden judicial o al administrativo... En una segunda acepción más restringida, la palabra magistrado designa solamente a los miembros del orden judicial, es decir, a las personas que imparten justicia...’<sup>85</sup>

“Superior en el orden civil, y más comúnmente ministro de justicia, como consejero, oidor, corregidor. Empleo o dignidad de juez o ministro superior. Miembro de una sala de audiencia territorial o provincial, o del Tribunal Supremo de Justicia.”<sup>86</sup>

De manera personal, **Magistrado** es en un sentido amplio: **el servidor público nombrado por el Poder Ejecutivo que atiende una actividad administrativa determinada**, ya que sólo se le otorga esta categoría a quienes tienen a su cargo ejercer funciones estatales – de conformidad con el artículo 108 constitucional – principalmente administrativas y judiciales, y acceden a este puesto a través del acto administrativo denominado: nombramiento.

#### 4.2.2. EL MAGISTRADO: SERVIDOR PÚBLICO.

El artículo 108 de la CPEUM claramente señala quienes se reputarán como servidores públicos: “... se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los **miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a**

---

<sup>84</sup> Gómez Lara, *Op. Cit.* pág. 151.

<sup>85</sup> Eduardo Pallares, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, México 1984, pág. 557.

<sup>86</sup> Juan Palomar de Miguel, *Op. Cit.* pág. 817.



**toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal** o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

Los magistrados también son catalogados como servidores públicos, aunque expresamente no está indicados como tales en este artículo, pero su inclusión se deduce cuando el artículo en cita se refiere a “los miembros del PJJ” y cuando señala “funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal”.

Pero a pesar de ser contemplados como servidores públicos, los magistrados del TFF no se ubican dentro de lo sentenciado por el artículo 110 constitucional, lo que constituye una seria deficiencia en nuestra legislación, dicho precepto legal dice:

“Art. 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación Estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

#### 4.2.3. CLASES DE MAGISTRADOS.

Para cuestiones doctrinales se puede realizar una clasificación de los magistrados partiendo de los siguientes puntos de vista:

I. En cuanto a su ámbito de actuación:

- a) Estatales
- b) Federales

II. En cuanto al órgano que atienden:

- a) Unitario

- b) Colegiado

### III. En cuanto al tipo de Tribunal:

- a) Administrativos
- b) Judiciales

### IV. En cuanto a Tribunales Administrativos en:

- a) De los Tribunales Agrarios
- b) Del Tribunal Electoral
- c) Del TFF

Por razón ya sabida, incumben para este asunto los Magistrados del TFF, que a continuación se define.

#### 4.2.4. MAGISTRADOS DEL TFF. CONCEPTO.

En un sentido estricto, Magistrado es: **el licenciado en derecho, con facultades limitadas por la ley para emitir un criterio jurídico imparcial sobre controversias en materia legal-administrativa puestas a su consideración, y es integrante del TFF.**

Nuestro concepto lo basamos en las siguientes consideraciones: **un licenciado en derecho**, por que sólo profesionales en derecho pueden aspirar a ser magistrados del TFF, ningún otro profesional es capaz de asumir tal responsabilidad, pues esta calidad, implica un conocimiento de las leyes y la posibilidad de saberla aplicar e interpretar sobre un caso concreto; **con facultades limitadas por la ley**, la ley es el rector de la actividad del magistrado, como autoridad, su función es delineada por la legislación, en ella se consagran los requisitos necesarios para ocupar este puesto, la forma de acceder al mismo, las excusas e impedimentos para actuar y para ser nombrado; **para emitir un criterio jurídico imparcial**, su función primordial es colaborar en la impartición de justicia, y para llegar a esta hay que realizar un proceso de crítica y análisis jurídico, por tanto debe estar en el uso pleno de sus facultades y no tener preferencia por alguna de las partes; **sobre controversias en materia legal-administrativa**, la figura del magistrado no es general, es decir, no conoce de toda la materia jurídica sino de una rama específica, en este caso la administrativa, que incluye comercio exterior, fiscal, etc.; **puestas a su consideración**, el magistrado no actúa de oficio, debe existir una demanda formulada por la parte actora que motive el proceder del magistrado; el magistrado del TFF se erige como el responsable de este órgano jurisdiccional.

#### 4.2.5. REQUISITOS PARA SER MAGISTRADO DEL TFF.

Tal y como se manifestó en el punto anterior, la ley se forja como el límite de la actuación de los magistrados, en el caso de los del TFF, la LOTFF es quien regula y establece los requisitos para que cualquier licenciado en derecho que los cumpla, ocupe tan decoroso cargo. El artículo 4° establece que para ser magistrado del TFF se requiere:

- a) Ser mexicano por Nacimiento, que no adquiriera otra nacionalidad
- b) Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos
- c) Ser mayor de 35 años de edad
- d) De notoria buena conducta
- e) Ser licenciado en derecho con título registrado y expedido cuando menos 10 años antes de dicha fecha.
- f) Tener 7 años de práctica fiscal.

Aparentemente los requisitos exigidos son adecuados para el cargo, pero a nuestro parecer existe una deficiencia en uno de ellos, situación que comentaremos en el capítulo siguiente.

#### 4.2.6. PROCESO DE NOMBRAMIENTO DE LOS MAGISTRADOS DEL TFF.

Un requisito más que se exige a los aspirantes a Magistrados del TFF que no se encuentra contemplado en el precepto legal señalado anteriormente, es el sometimiento a un proceso de selección y nombramiento, mismo que se especifica en el primer párrafo del artículo 3° de la LOTFF y que sentencia lo siguiente:

“ART. 3°.- El Presidente de la República, con la aprobación del Senado, nombrará a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales.”

Entonces se tiene que la única manera de ascender al puesto de Magistrado del TFF es mediante un nombramiento del titular del Ejecutivo Federal con la aprobación de la Cámara de Senadores, pero en el caso de que exista receso en el Senado, de acuerdo al último párrafo de este artículo, el nombramiento que haga el Presidente de la República se someterán a la aprobación de la Comisión Permanente

#### 4.2.7. DURACIÓN DEL CARGO DE MAGISTRADO DEL TFF. SU INAMOVILIDAD.

En el segundo, tercer y cuarto párrafo del ya mencionado artículo 3° de la LOTFF, se advierte concretamente el tiempo en que los magistrados del TFF durarán en su encargo, así tenemos que estarán al

frente de su puesto por un período de seis años en el primer ejercicio que le corresponda, que se contará a partir de la fecha de su designación. Una vez que el término del período citado concluya:

a) Los Magistrados de la Sala Superior podrán ser designados nuevamente, por única vez por un período de nueve años; y

b) Los magistrados de las Salas Regionales podrán ser designados por un segundo período de seis años. Al final de este período si fueran designados nuevamente, serán inamovibles.

Los Tribunales Agrarios y el TFF pertenecen al mismo ámbito, es decir, ambos forman parte del Poder Ejecutivo, así que hasta cierto punto, dichos organismos podrían compaginar y compartir figuras jurídicas independientemente de la rama de su conocimiento, por tanto se considera válido adecuar comentarios doctrinales sobre los Tribunales Agrarios al TFF.

Sobre la inamovilidad de los magistrados escribe el maestro Hugo Alsina: “Al estudiar la independencia del Poder Judicial, se ha visto que ella es una de las condiciones requeridas para obtener una buena administración de justicia; debe, entonces garantizarse esa independencia, estableciendo a favor del Magistrado disposiciones que aseguren su estabilidad en el cargo, su posición económica y su retiro. Pero hay que advertir que estas garantías no están establecidas en interés de la persona del juez, sino para asegurar la independencia de sus funciones, de modo que a él corresponden en primer término respetarlas y hacerlas respetar.

“... Hoy puede decirse que no es propiamente una garantía para el Juez, sino para los litigantes, pues a estos interesa que el que haya de juzgarlos tenga la fuerza suficiente para resistir a las solicitudes y amenazas de quienes podrían poner en peligro su estabilidad; ciertamente, que el Juez es quien se beneficia en primer término con su inamovilidad, pero esa consecuencia necesaria, no es la que se ha previsto al asentar el principio.”<sup>87</sup>

Sobre este mismo asunto el jurista Flores García asegura: “inamovilidad (de in y amovilidad), calidad de inamovible, que no se puede mover; y judicial (del latín *iudicariis*), perteneciente al juicio, a la administración o a la Judicatura, o sea, aquél que pertenece a la Judicatura y no se le puede mover... Todavía más, se ha sostenido que la inamovilidad de los Magistrados y jueces reposa en motivos de orden público muy respetables, no es como con frecuencia se finge creer, sólo un privilegio del Juez, sino una garantía (derecho subjetivo público establecida a favor del justiciable, no únicamente se establece para favorecer la dignidad del Juez, ni en interés de su tranquilidad se le coloca en esa posición envidiable; es para que

---

<sup>87</sup> Según cita el Mag. Gallegos Vizcarro, *Revista de los Tribunales Agrarios*, Enero-Abril. México 1999, pág. 54

encuentre en su independencia el valor de resistir a las presiones y amenazas, de cualquier parte que puedan venir, y de castigar por ello a todos los culpables”.<sup>88</sup>

De acuerdo con los comentarios anteriores, calificamos de acertado el carácter de inamovilidad que adquieren los Magistrados del TFF con el pasar del tiempo, pues como se ha mencionado, brinda una seguridad a los que se someten a su jurisdicción en cuanto a que su única función será la de resolver controversias legales, y no tendrán otra preocupación, más que esmerarse en cumplir mejor cada día su tarea, reforzándose así su imparcialidad en el asunto.

Pero como señalaremos en el capítulo siguiente, no sólo la inamovilidad brinda seguridad a los que se someten a la jurisdicción del Magistrado, que éste actuará imparcialmente, se necesitan de otros factores y cuestiones que deben estar señaladas en la Ley, para dar certeza a la actuación del magistrado.

#### 4.2.8. FALTAS Y LICENCIAS OTORGADAS A LOS MAGISTRADOS DEL TFF.

Un magistrado podrá ausentarse de su encargo por el tiempo marcado en la LOTFF, con goce de sueldo, para lo cual se le concederá una licencia, que de conformidad al artículo 6º de la citada legislación cuando no excedan de un mes en un año o por enfermedad, siempre y cuando lo autorice el Presidente del Tribunal. Pero en caso de que las licencias necesiten mayor tiempo sólo podrán ser concedidas por el Presidente de la República, a quien se solicitará su autorización por conducto del Presidente del Tribunal.

Los magistrados podrán asimismo faltar a su cargo, si es temporal, en cuanto a las Salas Regionales, encontramos que las faltas temporales se suplirán por el primer secretario de cada magistrado, pero en caso de faltas definitivas se cubrirán con una nueva designación. Sobre la Sala Superior cuando se presenten faltas definitivas se comunicará de inmediato al Presidente de la República por el Presidente del Tribunal para que proceda a las designaciones de los magistrados que lo vayan a cubrir.

#### 4.2.9. IMPEDIMENTOS Y EXCUSAS DE LOS MAGISTRADOS DEL TFF.

Se asentó líneas atrás que la ley limita en varios casos la actuación de los Magistrados, y así tanto la LOTFF en su artículo décimo, como el artículo 204 del CFF, señalan los impedimentos con que los Magistrados del TFF se topan, dichos preceptos legales indican:

“Art. 10. Los magistrados... estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo de la Federación, Estados, Distrito Federal, Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación

---

<sup>88</sup> *Idem.* págs. 55 y 56.

estatal o de algún particular, excepto los cargos de carácter docente u honoríficos. Y finalmente restringe a ejercer su profesión, salvo en causa propia.”

Tales impedimentos, desde mi punto de vista, son acertados, ya que la función jurisdiccional no debe ser compartida con ninguna otra actividad, se debe estar libre de otras preocupaciones, enfocado directamente en la resolución de controversias administrativas, ni formar parte de empresas o ejercer su profesión para que su imparcialidad no se vea afectada. Sobre la autorización de ejercer actividades docentes y honoríficas también me parece acertada, pues en cuanto a fungir como catedrático en nada perjudica o distrae la atención de su función, al contrario lo motiva a estudiar y a compartir sus experiencias.

“Artículo 204.- Los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación estarán impedidos para conocer, cuando:

“I. Tienen interés personal en el negocio.

“II. Sean 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.

“III. Han sido patronos o apoderados en el mismo negocio.

“IV. Tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.

“V. Han dictado el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.

“VI. Figuran como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.

“VII. Están en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.”

Se supone que la imparcialidad debe ser una cualidad que caracteriza a todo juzgador, pues al ser totalmente ajeno al problema emitirá su decisión sin preferencias y conforme a lo más justo; así que los impedimentos señalados en el artículo en cita resultan adecuados, pues limitan la jurisdicción de los Magistrados en casos que pueden afectar su imparcialidad.

Frente a estos impedimentos, lo conveniente es que el Magistrado se abstenga de resolver sobre el asunto, en la ley esta abstención se conoce con el nombre de excusa, y se encuentra contemplada por el artículo 205 del CFF que dice:

“Artículo 205. Los magistrados tienen el deber de excusarse del conocimiento de los negocios en que ocurra alguno de los impedimentos señalados en el artículo anterior, expresando concretamente en qué consiste el impedimento”.

#### 4.3.10. EL MAGISTRADO INSTRUCTOR.

De acuerdo a la Ley de la materia, una Sala Regional del TFF se integra por tres magistrados, y de los tres magistrados de la Sala, uno fungirá como el Magistrado Instructor, quien se erige como el responsable de dar curso a una demanda interpuesta ante el TFF, de substanciar el juicio y de preparar todo lo relativo al cierre de la instrucción.

Por tanto, el Magistrado Instructor es el dirigente del Juicio de Nulidad hasta antes de emitir Sentencia, ya que ésta se pronunciará por los tres magistrados integrantes de la Sala, aunque el Magistrado instructor, elaborará el proyecto de la misma.

Conforme al artículo 36 de la LOTFF, los magistrados instructores tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Admitir o desechar o tener por no presentada la demanda o la ampliación, si no se ajustan a la Ley.
- II. Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o de su ampliación, o desecharlas en su caso.
- III. Admitir o rechazar la intervención del tercero.
- IV. Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas.
- V. Sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada por el demandado.
- VI. Tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.
- VII. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma.
- VIII. Formular el proyecto de sentencia definitiva.
- IX. Las demás que le correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

## **CAPITULO V**

### **DESARROLLO DEL PROBLEMA**

#### **CRÍTICA AL PRIMER PÁRRAFO DEL ART. 3º Y ART. 4º DE LA LOTFF**

Este capítulo constituye la médula central del presente trabajo, pues el asunto principal consiste en señalar, por un lado, lo incompleto de uno de los requisitos exigidos a quienes aspiran ser magistrados del TFF, y por otro, las deficiencias en el actual proceso de nombramiento de los magistrados del TFF, quienes se erigen como los inmediatos responsables de la impartición de Justicia Administrativa; previo a los puntos señalados, adecuado resulta hablar sobre la división de poderes por las circunstancias que se señalarán.

#### **5.1. LA DIVISIÓN DE PODERES.**

A lo largo de toda la historia, el hombre siempre ha estado bajo el poder, dirección y gobierno de otro hombre, pero dicho poder no siempre ha sido el mismo, pues con el transcurrir del tiempo ha sufrido transformaciones.

En las primeras etapas, el poder y gobierno eran ejercidos por el más fuerte y se establecía en contra del más débil; después surgen las Monarquías o Absolutismo, donde un hombre, ya sea por herencia o por imposición armada, detentaba en sus manos la dirección de un pueblo; así mismo, los Emperadores o Reyes en función de las castas se hacían acreedores al dominio de un territorio y de sus hombres.

Todo el poder concentrado en las manos de un hombre, traía consigo el abuso, arbitrio e injusticia en contra del pueblo, mismo que si no se sometía al deseo del soberano o gobernante, era oprimido y hasta aniquilado en su momento.

Pero con el paso del tiempo el hombre en su incesante pugna por tener una vida conforme y justa, lucha por hacer valer sus derechos, a veces por medios violentos y otras por vía pacífica, hasta que logra conseguir aminorar el poder de un solo hombre, que administraba los bienes, creaba e imponía leyes y hasta por sí mismo impartía justicia.

El mayor logro en estos menesteres fue la división del Poder en tres partes, fragmentación que surgió gracias a la elaboración de una Teoría.

##### **5.1.1. CREACIÓN DE LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES.**



Mucho se ha discutido sobre el responsable de la creación de la Teoría de la División de Poderes. Unos autores manifiestan que corresponde exclusivamente a Montesquieu, quien indicaba que para evitar el abuso del poder es necesario ponerle límites, pero no a través de una ley justa, sino mediante la instauración de varios órganos con facultades distintas.

Por otro lado, existen quienes defienden al gran filósofo Aristóteles como el creador de tal división. El griego manifestaba que para el buen funcionamiento de la república, deberían existir en ella tres elementos bien concertados: uno el que delibera, otro relativo a las magistraturas y finalmente el Judicial.

Sin embargo, aclara Alfonso González<sup>89</sup> que ni el mismo Aristóteles se consideró como autor original de la división tripartita, pues claramente advierte en su *Política*, Libro Segundo, Capítulo IX, que Solón dos siglos antes ya la había establecido, al crear en Esparta: el Consejo del Acrópolis, las magistraturas electivas y los tribunales judiciales.

Es claro advertir que la División Tripartita tiene como finalidad primordial establecer un utópico equilibrio en el ejercicio del poder, evitar, que como en siglos anteriores, una sola persona esté a cargo del mismo.

Decía Montesquieu: “En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace las leyes; por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave invasiones; por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama este último, Poder Judicial. Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. **No hay libertad tampoco si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.**

“Todo estaría perdido si el mismo hombre, la misma corporación, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares. Cuando todos los poderes se reducen a uno solo, existe el despotismo y se deja sentir a cada instante...”<sup>90</sup>

Para esta investigación realmente no importa quien resulte ser el autor de la teoría de la división en comento, lo importante es considerar el espíritu de la misma, la idea de separar el ejercicio del poder de la

---

<sup>89</sup> González R., *Op. Cit.*, pág. 118

<sup>90</sup> Comenta Alfonso González, *Idem*, pág. 119.

mano de un hombre, de buscar un sistema que proporcione equilibrio en el gobierno, justicia e igualdad a los gobernados, en fin, que asevere la presencia de un verdadero Estado de derecho.

### 5.1.2. LA DIVISIÓN DE PODERES EN NUESTRO PAÍS.

México es uno de los países que adoptó las ideas y espíritu de la División de Poderes, en la actualidad tal división se encuentra consagrada en el Título Tercero, Capítulo I, artículo 49 primer párrafo, de la CPEUM, que a la letra dice:

“Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

Así mismo, la Constitución concretamente indica:

“Art. 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de Senadores”.

“Art. 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

“Art. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”.

La idea central de esta separación consiste en evitar un abuso del poder y proporcionar un contrapeso al ejercicio del gobierno, aunque en la vida cotidiana dicha separación no se práctica de forma rígida, pues la legislación suele atribuir funciones a un poder que corresponden materialmente a otro, por ejemplo, el Ejecutivo legisla cuando impone aranceles; el Legislativo realiza funciones juzgatorias cuando se formula un juicio político, y el Judicial ejecuta funciones administrativas cuando realiza los nombramientos de su personal. Al respecto Gabino Fraga<sup>91</sup> comenta: “la legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia, y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo Poder de funciones de naturaleza diferente”.

Que la Ley otorgue funciones a un poder que materialmente corresponden a otro, puede no causar una afectación jurídica a los gobernados, pues el hecho que el Legislativo emprenda un juicio político no perjudica jurídicamente al pueblo, no daña su Estado de derecho. Pero suele darse el caso que facultades

---

<sup>91</sup> Fraga. *Op. Cit.* pág. 29

atribuidas a un poder, a pesar de no corresponder a otro, pueden brindar inseguridad y atentar contra el espíritu de la división de poderes.

## 5.2. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE UN TRIBUNAL.

### 5.2.1. AUTONOMÍA, IMPARCIALIDAD Y CAPACIDAD.

La autonomía e imparcialidad son dos de las características esenciales que cualquier Tribunal debe poseer al emitir sus resoluciones, características que se hacen extensivas a sus miembros o integrantes, quienes basados en su criterio pronunciarán esas resoluciones; por ello, de manera breve las analizaremos, para luego explicar su relación con el problema planteado.

Etimológicamente **Autonomía** viene de los latinos *autos* que significa **el mismo, propio** y de *nomos, nomia*: **ley, regla, ciencia o norma**, de lo cual autonomía es: **independencia, que se rige por leyes o normas propias.**<sup>92</sup>

La autonomía es una potestad que dentro del Estado pueden gozar entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio, así mismo, la autonomía implica ausencia de liga jerárquica con otros órganos públicos.<sup>93</sup>

Entendida como independencia, la autonomía de un Tribunal se refiere a la libertad que debe predominar en el mismo, ya sea para pronunciar sus sentencias, para no subordinarse a un ente diferente en cuanto a la elección de sus integrantes, para no estar supeditado a que otro organismo determine o cubra sus gastos, etc.

Sobre la **imparcialidad** se dice que etimológicamente proviene de las voces latinas *im, in*, que significan **no**, y de *partialis*: **relativo a un parte o unilateral**, de lo cual imparcialidad quiere decir: **el que no es unilateral o el que no es de una sola parte.**<sup>94</sup>

Como ya se dijo, esta cualidad no es tanto del órgano en cuestión, sino es y debe ser una actitud inherente al juzgador e integrante del Tribunal, aspecto que afirma Ovalle Fabela<sup>95</sup>: "... la imparcialidad es una condición esencial para el ejercicio de la función jurisdiccional, que debe satisfacer no el órgano en sí, sino la persona o las personas que sean titulares de aquél: el juez o los magistrados...tiene el significado estricto de ajeneidad del juez o los magistrados respecto de los intereses de las partes en conflicto".

---

<sup>92</sup> Agustín Mateos *Op. Cit.* pág. 365

<sup>93</sup> Martínez Morales, *Op. Cit.* pág. 17.

<sup>94</sup> Mateos Muñoz, *Op. Cit.*, págs. 93 y 111.

<sup>95</sup> Ovalle, *Op. Cit.* p. 135

Calamandrei asevera: “La relevante posición jurídica de los magistrados no puede ser plenamente comprendida si no se tienen presentes las numerosas disposiciones encaminadas a mantener en ellos la que, por así decirlo, constituye su virtud profesional: la imparcialidad... No es preciso un largo razonamiento para comprender la importancia que esta garantía tiene para el recto funcionamiento de la justicia, lo que equivale, por otra parte, a decir también para la defensa de la libertad jurídica de los ciudadanos”.<sup>96</sup>

Carnelutti filosóficamente cometa: “Hace falta poca cosa para comprender que la idoneidad del juez depende, más que de sus cualidades, de una posición suya frente a las partes. Tal posición, que recibe el nombre de imparcialidad, se resuelve en una equidistancia de las partes.

“Pero éstas son cosas tan fáciles de decir como de poner en práctica. Basta reflexionar que ser imparcial significa no ser parte; pero el juez, puesto que no es más que un hombre, no puede dejar de ser parte. Esto quiere decir, en términos menos abstractos, un individuo con sus simpatías y sus antipatías, sus relaciones, sus intereses, finalmente con aquel misterioso modo de ser que son las predilecciones. Pretender la imparcialidad del juez es, por tanto, algo como buscar la cuadratura del círculo... El problema en efecto, no es solamente el de no confiar el juicio a un juez, que esté ligado por ciertos vínculos, directos o indirectos, con una de las partes... sino el liberar al juez de cualquier prejuicio, que de un modo o de otro, pueda turbar, aun en mínima medida, aquella imparcialidad... En estos términos el problema de la imparcialidad del juez presenta un aspecto delicado y singular, en torno al cual los juristas acostumbran a detenerse muy poco.”<sup>97</sup>

Ahora bien, la **capacidad** no se menciona desde el punto de vista del Derecho Civil, es decir, como de goce o de ejercicio, se ha enfocado desde la perspectiva de suficiencia para afrontar una situación, y en estricto sentido, a la aptitud del magistrado para resolver con eficiencia y calidad un asunto jurídico.

El primero de los mandamientos del decálogo del abogado formulado por J. Couture<sup>98</sup> sentencia lo siguiente:

“Estudia. El Derecho se transforma constantemente. Si no sigues sus pasos serás cada día un poco menos Abogado”.

En efecto, el Derecho continuamente se modifica, se supone que va adecuándose a la realidad social, y lo que ayer tuvo vigencia, hoy quizá no se aplique más. El Derecho constantemente abarca nuevas materias, va agrandando su ámbito de competencia y creando así nuevas ramas jurídicas, que con el uso cotidiano requieren su conocimiento e interpretación adecuada.

---

<sup>96</sup> Calamandrei, *Derecho Procesal Civil. Clásicos del Derecho*, Editorial Harla, México 1997, págs. 94 y 95.

<sup>97</sup> Carnelutti, *Derecho Procesal Civil Y Penal. Clásicos del Derecho*, Ed. Harla México 1997, pp. 53 y 54.

<sup>98</sup> Huerta Barrera, *Ética del Juezador*, SCJN, México 1998, pág. 95

Es deber del juzgador – y de todo abogado – estar atento a las reformas y surgimiento de ramas jurídicas, para poder ejecutar su labor conforme a lo exige la realidad: De ahí que constantemente la capacitación sea una obligación para todo aquél que se dedique al ejercicio del Derecho.

La capacidad funciona en concordancia con el conocimiento que se tenga de la materia puesta a consideración del juzgador, de ahí que se exija a quien resolverá el asunto ser perito en la rama jurídica de que se trate, pues difícilmente un magistrado del Tribunal electoral tendrá la capacidad para resolver una controversia de materia laboral, o viceversa. Tal magistrado podrá emitir un juicio resolutorio de la controversia mencionada, pero tal laudo tendrá carencias en cuanto al fondo, habrá ausencia de técnica jurídica laboral, no tal vez de justicia.

Así que todo aquél individuo que desee incorporarse al cuerpo de juzgadores, deberá tener la capacidad necesaria para solucionar el conflicto, y esta aptitud sólo se gana a través de la experiencia y del estudio constante, si los integrantes de un Tribunal están capacitados para responder a la función jurisdiccional, este Tribunal es capaz.

### **5.3. PROCEDIMIENTO PARA NOMBRAR JUZGADORES.**

Quedó plasmado en el capítulo anterior, que el Magistrado del TFF es un sujeto que tiene a su cargo una función pública, y como todo funcionario jurisdiccional, accede a su cargo a través de un nombramiento, que se basa en un procedimiento previamente establecido. Existen diferentes clases de nombramiento, que a continuación mencionaremos.

#### **5.3.1. CONCEPTO DE NOMBRAMIENTO.**

Dice De Pina Vara que es el “acto en virtud del cual se confiere a persona o personas determinadas un cargo, función o empleo”<sup>99</sup>, óptimo resulta agregar a este concepto, que ese cargo, función o empleo es de carácter público.

Para Juan Palomar de Miguel<sup>100</sup> es: “Cédula o despacho en que se designa a uno para un oficio o cargo”, de igual manera se agregaría a cargo, la palabra público.

Enfocados en la materia administrativa, nombramiento es el acto del Estado por medio del cual se faculta a un individuo para el ejercicio de una función pública determinada, y que puede ser revocado.

---

<sup>99</sup> De Pina Vara. *Op. Cit.*, pág. 354.

<sup>100</sup> Palomar, *Op. Cit.* p. 912.

Es un acto del Estado por que en cuestión de estricto derecho, sólo el Poder Público puede emitir nombramientos, ya sea el Ejecutivo, Legislativo o Judicial; por medio del cual se faculta a un individuo ese nombramiento es otorgado en lo individual, de manera personalísima; para el ejercicio de una función pública determinada se designa a un individuo para que ejerza una función del mismo Estado, no para que tenga a su cuidado un cargo privado, esa función es determinada, específica; y que puede ser revocado, en el momento que el mismo Poder Público lo decida el funcionario nombrado puede ser sustituido por otro, a excepción del poder judicial, que suele presentarse la inamovilidad.

### 5.3.2. TIPOS DE PROCEDIMIENTO PARA NOMBRAR JUZGADORES.

Ovalle Fabela<sup>101</sup> enuncia dos sistemas de designación de juzgadores: el Sistema Angloamericano y el Sistema Romano- Germánico.

Sobre el sistema Angloamericano menciona: “En Inglaterra, la designación de los jueces es hecha formalmente por la Corona, a propuesta del Lord Canciller, cuando se trata de la *High Court*, o del Primer Ministro en los demás casos. En la práctica quien decide en mayor medida los nombramientos es el Lord Canciller: Tanto éste como el Primer Ministro forman parte del Gabinete, por lo que, en todo caso, los jueces son designados por el Poder Ejecutivo.

“Los jueces son seleccionados entre los *barristers*, que son los abogados que ejercen libremente su profesión ante los Tribunales superiores y son considerados el estrato superior de las profesiones jurídicas...

“... En Estados Unidos es muy similar, con algunas variantes... en ese país hay un gobierno republicano y presidencialista, el nombramiento de todos los jueces federales es hecho por el presidente con la aprobación del Senado. Se trata de una designación en la que intervienen los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

“Cabe señalar que en algunos Estados los jueces son designados mediante elección popular...”

En cuanto al sistema romano-germánico, contrario al anterior, señala: “...predomina la selección de los jueces por medio de concursos públicos de oposición, a diferencia de la designación política que prevalece en los países del sistema angloamericano.

Cipriano Gómez Lara<sup>102</sup> siguiendo las ideas de Alcalá-Zamora habla de los siguientes sistemas de designación de juzgadores:

---

<sup>101</sup> Ovalle, *Op. Cit.* págs. 204, 205 y 206.

<sup>102</sup> Gómez Lara, *Op. Cit.* págs. 155, 156, 157 y 158.

a) Nombramiento por el poder Ejecutivo.- Es característico de los regímenes dictatoriales y absolutistas, en los cuales el rey, el primer ministro o el jefe del estado es el que hace las designaciones.

b) Nombramiento por el poder Legislativo.- Es un cuerpo colegiado el encargado de hacer las designaciones, en este caso el parlamento.

c) Nombramiento por el poder Judicial.- Es un sistema por el cual el propio Judicial designa a los juzgadores, de manera autónoma e independiente.

d) Sistema Mixto.- Se presenta cuando la designación o nombramiento es realizada por dos o los tres órganos del Gobierno, es decir, intervienen el Ejecutivo y el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, el Judicial y el Legislativo o los tres.

e) Nombramiento por elección o sufragio popular.- Cuando los mismos ciudadanos a través del voto eligen a quienes juzgarán las controversias jurídicas

f) Nombramiento Mixto con intervención de un Poder Estatal y alguna entidad jurídico social.- Sistema en el que intervienen los diversos poderes, ya sea el ejecutivo, el legislativo o el propio judicial, pero con una determinante intervención, por ejemplo de las facultades y escuelas de derecho y de las barras, colegios o asociaciones de abogados.

Arellano García<sup>103</sup> transcribe las ideas de Eduardo Pallares, quien expone dos sistemas que Gómez Lara no contempla:

a) Nombramiento por medio de jurados o exámenes de oposición.- Se emite una convocatoria exigiendo determinados requisitos, y por medio de un examen aplicado por un jurado el de mayor puntuación asciende al puesto.

b) Nombramiento por medio de ascensos que se llevan a cabo en la carrera judicial.- Es un sistema basado en la ocupación de puestos de menor jerarquía a la del juzgador y que con la adquisición de experiencia y el paso del tiempo, se asciende al cargo.

### 5.3.3. PROCEDIMIENTO UTILIZADO EN MÉXICO.

---

<sup>103</sup> En su *Manual del Abogado*, Editorial Porrúa, México 1996, p. 377.

El procesalista Ovalle Fabela<sup>104</sup> afirma que en general son tres los tipos de designación de juzgadores que prevalecen en nuestro país:

1) la designación política de origen norteamericano (nombramiento del Ejecutivo con aprobación del Legislativo, o uno de sus órganos) para los ministros de la Suprema Corte de Justicia, para los magistrados de los tribunales superiores de las entidades federativas (DF y Estados) y de los tribunales fiscales, administrativos y agrarios.

2) la designación política sólo del Ejecutivo para los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia Militar y para los representantes gubernamentales en los tribunales del trabajo.

3) la cooptación, o nombramiento por el órgano de superior jerarquía de los magistrados y jueces que integran los demás órganos del mismo Poder Judicial (como es el caso de los Poderes Judiciales de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados de la República).

#### 5.4. PROCEDIMIENTO PARA NOMBRAR MAGISTRADOS DEL TFF. CRÍTICA.

El artículo tercero de la LOTFF en su primer párrafo señala:

“Artículo 3o. El Presidente de la República, con la aprobación del Senado, nombrará a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales...”

De lo especificado en este precepto legal, se concluye que el sistema que impera en nuestro país en cuanto al nombramiento de los magistrados del TFF es el **Mixto con intervención de dos poderes**, pues dichos funcionarios son nombrados por el titular del Poder Ejecutivo con la “aprobación” de la Cámara de Senadores, o sea que México forma parte del **sistema angloamericano**.

##### 5.4.1. INTERVENCIÓN DEL EJECUTIVO EN EL NOMBRAMIENTO.

El fundamento legal-constitucional que otorga al Presidente de la República la facultad de intervenir en el nombramiento de los Magistrados del TFF se localiza en el artículo 89 Constitucional, que enumera todas las facultades y obligaciones que posee el Presidente de la República en su calidad de tal. Así en su fracción segunda se describe:

“ART. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

---

<sup>104</sup> *Op. Cit.* pp. 207 y 208.



II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y **nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión**, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; ...”

Aunque expresamente no se determina que el Ejecutivo Federal podrá nombrar a dichos Magistrados, está facultad se deduce de la parte señalada en negrita, pues el TFF es un órgano federal, una dependencia integrante de la Unión, luego, los magistrados como integrantes de este cuerpo jurisdiccional se envisten con el carácter de empleados de la Unión, por tanto, su nombramiento a cargo del Presidente de la República se localiza encuadrado en este precepto legal.

Ahora bien, **el hecho de reconocer el encuadre constitucional de la facultad del Presidente de la República sobre el nombramiento de los magistrados del TFF, no significa que se esté de acuerdo o que parezca acertado tal proceder.** En párrafos subsecuentes se señalará de manera personal una apreciación puesta al respecto, por el momento sólo cabe indicar lo establecido en la legislación.

#### 5.4.2. INTERVENCIÓN DEL SENADO.

La incumbencia del Senado en el nombramiento de los magistrados del TFF debiera estar contemplada en el artículo 76 de la CPEUM, precepto enumerador de las facultades que posee la Cámara de Senadores, pero es el caso que las únicas fracciones que aluden a la intervención del Senado en nombramientos hechos por el titular del Ejecutivo Federal, son la II y la VIII, y en ninguna de ellas aparece, de manera concreta o abstracta, mencionada su intervención en cuanto a la aprobación del nombramiento de los Magistrados del TFF, dicha fracciones contemplan:

“Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

VIII.- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;”

El artículo 89 Constitucional, que se refiere a las obligaciones y facultades del titular del Ejecutivo Federal, también hace alusión, de manera expresa, a las intervenciones del Senado en los nombramientos que aquél realice, dichas fracciones son la III, IV y IX.

“Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

Como se observa, en ninguna de las fracciones constitucionales anteriores se facultad a la Cámara de Senadores para intervenir en el nombramiento Presidencial de Magistrados del TFF, pero tal facultad se halla abstractamente inmersa en la misma fracción II del multicitado artículo 89 Constitucional, en la parte que dice: “cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en las leyes” y como la LOTFF prevé el “visto bueno” del Senado, su intervención se apega a la Constitucional.

La intromisión Senatorial es una especie de “freno” a la actuación presidencial, de ahí que resulte importante saber si el papel de esa Cámara es respetado por el Presidente de la República.

#### 5.4.3. SOBRE LA COMISIÓN PERMANENTE.

La CPEUM establece, en sus artículos 65 y 66, que el Congreso de la Unión laborará al año en dos períodos de sesiones ordinarias, comenzando el primero a partir del 1° de Septiembre de cada año hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando se trate del año en que el Presidente de la República inicie su encargo, fecha que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año; y el segundo a partir del 15 de marzo de cada año, que no podrá prolongarse más allá del 30 de Abril del mismo año.

Se deducen dos períodos de inactividad al año, por lo tanto cuando se requiera la intervención del Congreso en esos recesos, la CPEUM prevé en su artículo 78, la intervención de una Comisión Permanente, que se compondrá de 37 miembros, así que cuando la Cámara de Senadores esté en receso, la Comisión Permanente aprobará el nombramiento.

Así lo menciona el último párrafo del artículo 3° de la LOTFF que previene:

“Art. 3º.- ...En los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos que haga el Presidente de la República se someterán a la aprobación de la Comisión Permanente”

Aunque en las facultades otorgadas constitucionalmente a la Comisión Permanente no se indique:

“Art. 78.- ... La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y...”

#### 5.4.4. DEFICIENCIAS EN EL PROCESO DE NOMBRAMIENTO DE LOS MAGISTRADOS DEL TFF.

Si en los puntos anteriores se reconoció la constitucionalidad de la intervención del Ejecutivo Federal, Senado y Comisión Permanente en el proceso de nombramiento de los magistrados del TFF, no significa que este proceso de selección sea considerado como el mejor, así que este apartado se destina a señalar las deficiencias del mismo.

Atentos al actual proceso de nombramiento de los magistrados del TFF, funcionarios de esta categoría reconocen lo deficiente que aquel resulta y la necesidad de modificarlo, entre los que opinan se encuentran:

Comenta el Magistrado Nava Negrete sobre el asunto: “Cada uno de nosotros tenemos una conciencia, humanamente hablando, pero la de magistrados, la de jueces, la de ministros, se gana, se forma, se educa y se cultiva cotidianamente...”

“Con esta misma preocupación yo creo que los Magistrados de la Sala Superior y todos los Magistrados del Tribunal, deberíamos meditar seriamente si el procedimiento de nombramiento de Magistrados garantiza esa conciencia de jueces, si nos permite todavía producir una justicia confiable, en lo personal diría que el procedimiento de nombramiento o de selección que hacemos de Magistrados no es correcto, debe revisarse, perfeccionarse. Me consta que no todos los que son magistrados, merecen el título de tales, aunque sea difícil reconocerlo. Creo que muchos nombramientos de Magistrados no han sido sólidos, objetivos, como para garantizar esa justicia a la que me he referido. El procedimiento de nombramiento, vigente, de magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación no es idóneo ya.

“... deberíamos meditar seriamente si el nuestro, que hemos seguido por algunos lustros es el mejor, si en este momento de crisis de la Justicia no sería conveniente que revisáramos y aportáramos, otro sistema que garantice mejores Magistrados.”<sup>105</sup>

El magistrado Leopoldo Arreola Ortiz<sup>106</sup> asegura: “Otra gran limitación del citado tribunal radicó en la forma de designación de sus funcionarios...”

“Esa forma de reclutar a los juzgadores, ha generado fallas e injusticias, pues al no existir un procedimiento sujeto a reglas previas, definidas y aplicables a todos los interesados, la designación de los magistrados e igualmente de los secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación, gira en torno a criterios subjetivos tomados por los funcionarios que circunstancialmente tienen el poder de decisión, quienes, por lo general, lo ejercen más en razón de sus intereses personales que de la institución, por lo que, normalmente influye más el apoyo político con que cuenta el aspirante, que su capacidad para el cargo y su experiencia en el mismo.

“En este punto cabe señalar que conforme a la Ley Orgánica de ese Tribunal, es el Presidente de la república el encargado de designar a sus Magistrados con aprobación del Senado, sin embargo, el ejecutivo delega en otro funcionario el poder de nombrar de facto a las personas que deban ser investidas como tales, tarea que normalmente recae en el Secretario de Hacienda y Crédito Público, procedimiento del todo inadecuado, ya que esa secretaría interviene como parte, en la gran mayoría de las controversias que resuelve dicho Tribunal.

“Es en este campo donde menos ha avanzado el Tribunal Fiscal, pues hasta la fecha no cuenta con una sola regla previamente establecida para la selección de candidatos, que permita que estos sean designados en forma objetiva, mediante una evaluación apegada a la realidad y que sienta las bases de una carrera jurisdiccional idónea, a pesar de que en otros campos de la judicatura se han implantado ya sistemas novedosos que pretenden garantizar el acceso al cargo por procesos de selección objetivos, basados en la capacidad, preparación, experiencia y antigüedad de los aspirantes.”

Sobre el sistema mixto de selección de juzgadores algunos teóricos opinan lo siguiente:

Cipriano Gómez Laramanifestó en su momento<sup>107</sup>: “... hay un retorno al sistema ejecutivo, porque la intervención de los órganos legislativos es sólo formal y, prueba de ello, es que ni el Senado... se atreven a objetar o a rechazar las designaciones hechas por el Presidente de la República... Pensamos al respecto que la influencia del Poder Ejecutivo en la designación de los titulares de los órganos judiciales es totalmente

<sup>105</sup> En *Autonomía y Competencia del TFF*, pp. 103 y 104.

<sup>106</sup> Comentario extraído de la *Revista Defensa Fiscal*, Año 3, No. 25 Noviembre del año 2000, pág. 15

<sup>107</sup> Según dice Arellano García, *Manual del Abogado*, pág. 379

negativa. Ello resta independencia, autonomía, rango y majestad al titular del órgano jurisdiccional, que siempre ve al titular del Poder Ejecutivo que lo ha designado, como un protector a quien debe agradecer tal designación, y ello, a todas luces, es negativo para una buena administración de justicia.”

“... El nombramiento de jueces por parte del Ejecutivo, es un problema común de todos los países con regímenes presidencialistas; por ello lo señalamos como uno de los principales males de la administración de justicia, sin olvidarnos de que dicho mal se hace relativo con cualquier sistema, en cuanto al órgano que designe, si en rigor lo que se cuida y se hace respetar es un genuino y verdadero sistema institucional de designación de los jueces.”<sup>108</sup>

Ovalle Fabela afirma: “Cabe advertir que... la aprobación del órgano legislativo no es precedida de un cuidadoso estudio del candidato propuesto ni de una amplia discusión sobre su idoneidad. Hasta ahora esta aprobación ha sido más bien un trámite ritual carente de relevancia práctica.”<sup>109</sup>

No sólo en México existen críticas a este sistema de selección con intervención del Ejecutivo y Legislativo, el maestro Angel Ossorio comenta: “No me parece buen sistema el vigente en la Argentina para el nombramiento de jueces y magistrados. Sin duda alguna el Presidente de la Nación ha de proceder con elevación de miras y el acuerdo del Senado ha de ser también garantía de prudencia y de buena selección. Más no se puede evitar que, siendo poderes políticos los que hacen la designación, haya cierta confusión entre la política y la justicia; confusión que se acentúa cuando se advierte que no faltan casos en que los hombres pasan de la política al Tribunal y del Tribunal a la política. Y aunque no existiera el equívoco, el pueblo lo sospecha y con ellos se deprime su respeto a la justicia...”<sup>110</sup>

En efecto, el actual proceso de designación de juzgadores integrantes del TFF, ya no es idóneo, presenta en sí mismo vicios y deficiencias que es indispensable mencionar y que sobretodo, justifican la existencia de este trabajo de investigación.

**Primero.-** Es conveniente remarcar que el procedimiento para nombrar Magistrados del TFF enunciado en el primer párrafo del artículo tercero de la LOTFF no es preciso, pues está determinado de una manera muy general, ya que no señala los lineamientos o los pasos que el Presidente de la República debe considerar para emitir ese nombramiento.

Se entiende entonces que jurídicamente no existen reglas establecidas de manera específica, que regulen correctamente dicho proceso, sólo se advierte abstractamente que es con la aprobación del Senado, no

---

<sup>108</sup> Gómez Lara *Op. Cit.* p. 157

<sup>109</sup> *Op. Cit.* p. 208.

<sup>110</sup> Angel Ossorio, *El alma de la Toga*, Orlando Cárdenas Editor, Irapuato, Gto. 1996, pág.116.

se explica nada más; asimismo, tampoco remite o correlaciona ese procedimiento a algún otro precepto, ley o reglamento, que pudiera detallar.

Dice un principio de derecho: “La autoridad puede realizar sólo aquello que le es permitido por Ley”. El Presidente de la República al tener permitido nombrar a los Magistrados del TFF debe hacerlo conforme se lo exige la legislación, pero si esa legislación lo faculta en lo general y no lo obliga ceñirse a un procedimiento legal específico, aquél puede ejecutar el nombramiento obedeciendo lo abstracto de la Ley, no importa el lineamiento que desee tomar como base siempre y cuando se apegue a derecho.

De ahí que este aspecto sea considerado como la primera deficiencia que se localiza en el procedimiento.

Dicho sea de paso, el procedimiento a seguir es el siguiente: El Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación proporciona una terna de magistrados al Presidente de la República, éste –de acuerdo a su libre albedrío, sin obligación legal alguna – “selecciona” uno de los tres, y somete su consideración a la aprobación y ratificación del Senado, quien supuestamente analizará con gran curia y cuidado al propuesto, y así una vez concluida tal faena, finalmente se otorga el nombramiento al magistrado **digna y razonablemente** designado, pero este proceso no está enmarcado dentro de un contexto reglamentado.

Por ejemplo el COFIPE en su artículo 269 establece:

“Art. 269.-

“1. Los magistrados del Tribunal serán electos por la Cámara de Diputados o, en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda...

“2. La elección de los magistrados del Tribunal se realizará conforme a las bases siguientes:

“a) El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos propondrá una lista de por lo menos dos candidatos para cada uno de los cargos de magistrados para las Salas Central y Regionales del Tribunal;

“b) De entre esos candidatos, la Cámara de Diputados elegirá a los magistrados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes...”

La cita del precepto legal anterior, no significa que se reconozca que el procedimiento para elegir magistrados del Tribunal Electoral es acertado, pues está muy lejos de serlo, sino para señalar que por lo menos en éste Código si se encuentra reglamentado el proceso a seguir, señalamiento ausente en la LOTFF.

**SEGUNDO.-** Deficiente resulta también la extrema libertad en que se deja al Ejecutivo Federal para la selección de quienes deben cubrir las vacantes de Magistrado, pues sin ningún cimiento jurídico firme, “escoge” de la terna propuesta al más “capaz y apto” para el desempeño de la función. Esto es, el Presidente de la República carece de un lineamiento que oriente su criterio para seleccionar al Magistrado, sólo se guía, y eso se supone, a los requisitos señalados en el primer párrafo del artículo 4° de la LOTFF.

En cuestiones jurídicas siempre debe prevalecer el criterio objetivo, jamás lo subjetivo, máxime cuando el criterio jurídico debe orientarse en escoger al más apto par ejercer un cargo de administración de justicia.

El Presidente de la República se supone que es un individuo capaz, inteligente y eficiente para desempeñar un cargo de administración pública nacional, pero esa sola cualidad no lo convierte en la persona más apta para escoger a un gran juzgador, es decir, por el solo hecho de ser titular del Ejecutivo Federal no se adquieren cualidades para valorar la capacidad que un individuo pueda tener en la emisión de una sentencia. De ahí la necesidad de conducir el criterio sobre el cual debe basarse el Presidente de la República.

Se supone que los requisitos exigidos a los aspirantes en la Ley, deben orientar el criterio de la decisión del Ejecutivo Federal, pero como se hará notar más adelante, dichos requerimientos son muy generales y un gran número de personas puede acceder al cargo, frente a esta situación, la elección recaerá sobre el que “simpatice” o sea “partidario” del encargado de la conducción del país, pues el criterio será orientado por la cuestión política y no por mejorar la impartición de la justicia.

**TERCERO.-** Un defecto más del actual proceso de selección de magistrados del TFF, lo constituye la ausencia legal de un término o límite de tiempo, al cual debe atender el Titular del Ejecutivo Federal, para nombrar al Magistrado.

Ni el mismo artículo 3°, ni la LOTFF en lo general, establecen el lapso con que cuenta el Presidente de la República para colocar en una vacante a algún magistrado. Este descuido legal podría provocar poca importancia para el efecto.

Los términos legales son de suma importancia en todo el derecho mexicano, y el contencioso administrativo no es la excepción, por eso resulta incoherente que no se prevea un límite de tiempo para que sea seleccionado un magistrado, responsable del procedimiento de un juicio de nulidad.

Toda la actuación del Ejecutivo Federal esta regulada por la legislación mexicana, así que ilógico se presenta el no prever un lapso para esta delicada incumbencia. Este silencio legal puede ocasionar que el

Ejecutivo Federal preste poca atención a la necesidad de un juzgador, y así mismo provoque en su persona poca importancia para la administración de Justicia.

**CUARTO.-** La incumbencia del Senado en el nombramiento, es simple adorno o pantomima, pues dicho cuerpo legislativo rara vez ha revocado alguna actuación del Ejecutivo Federal. Desde la creación del TFF jamás se ha presentado una objeción de los Senadores a los nombramientos de los magistrados, ya que hasta hace unos meses, el Senado estaba en su mayoría en manos de un solo partido político al que obvio es, pertenecía el Presidente de la República.

Un viejo abogado de este puerto una vez comentó que la política y la justicia no se llevan, pues la verdadera justicia es pura, limpia, imparcial y procura el bien común, por el contrario la política es lo opuesto; ésta pervierte a aquella, la daña, ahoga y asfixia.

La impartición de Justicia no puede estar vinculada o subordinada por ningún motivo con la política, normalmente la política es contendiente de la Justicia. De ahí el peligro que órganos políticos indirectamente tengan el control de la administración de Justicia Administrativa.

**QUINTO.-** El artículo 49 Constitucional, en su segundo párrafo consagra una seria advertencia:

“No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo...”

Este párrafo es muy claro al respecto, pues señala la limitación entre el ejercicio del Poder, dando a entender que cada uno tiene sus propias facultades y que por ningún motivo un Poder realizará las funciones de otro.

Como se comentó al principio de este capítulo, en México el Poder Supremo se divide en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el Legislativo hace las leyes, el Ejecutivo las aplica y el Judicial resuelve las controversias derivadas de la aplicación de las leyes. El espíritu de la división de poderes es proteger a los gobernados del abuso, arbitrio e injusticia de quien gobierna, de ahí que a cada poder existente se le haya otorgado su función específica.

Desde mi punto de vista, existe oposición entre el segundo párrafo del artículo 49 Constitucional y el actual proceso para nombrar Magistrados del T.F.F. El artículo constitucional claramente manifiesta que **no podrán reunirse en una sola persona o corporación dos o más de estos Poderes**. De tal advertencia, se infiere que ni directa ni indirectamente tal reunión debe tener cabida, aunque como ya se indicó en la práctica esta separación o prohibición de reunión no se lleva a cabo estrictamente.



Cabe un señalamiento, los magistrados son designados a “criterio” del Presidente de la República, quien de acuerdo a la Ley, se ve constreñido a tal designación, ¿que sucede? de manera indirecta el Presidente de la República mantiene el control de la Justicia Administrativa, por tanto, en su figura se ven depositados dos Poderes: el Ejecutivo y Judicial, circunstancia que va en contra de lo establecido en el precepto constitucional indicado.

Consideramos que el Presidente de la República de manera indirecta mantiene el control de la Justicia Administrativa, por que conforme a la ley, él designa a quien considere “óptimo” como magistrado, y difícilmente la Cámara de Senadores rechazará el nombramiento, hecho que atenta severamente contra el espíritu constitucional de la separación de Poderes.

**SEXTO.-** Ahora bien, el artículo 3 de la LOTFF menciona que compete al Presidente de la República nombrar a los magistrados del TFF y como ha quedado asentado, ellos son los encargados de la impartición de la Justicia Administrativa, quienes de acuerdo a un criterio lógico-jurídico pondrán solución a controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares.

El Presidente de la República es el jefe de toda la Administración Pública, el TFF forma parte de la Administración Pública, y normalmente una de las partes que actúa en un juicio de nulidad es la Administración Pública, ¿que sucede? El titular del Ejecutivo Federal actúa como Juez y parte, situación que por ningún motivo debe prevalecer en la impartición de Justicia

Como ya mencionó, el jurista Teodosio Lares, quien encabezó la restauración del contencioso administrativo, afirma que la Administración Pública no es parte, ya que representa los intereses de la población, de la Nación y estos entes no pueden ser concebidos como parte de un juicio.

Pero las fracciones II y III del artículo 198 del CFF a letra manifiestan:

“Artículo 198.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:

“II. Los demandados. Tendrán ese carácter:

“a). La autoridad que dictó la resolución impugnada.

“b). El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

“III. 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 mencionada en la fracción anterior. 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”.

De las transcripciones anteriores se concluye que legalmente la Administración Pública sí es parte, por tanto, el Presidente de la República al ser titular de toda la Administración Pública, y nombrar a los juzgadores del TFF actúa como Juez y Parte, situación y doble personalidad que no debe tener lugar en un verdadero Estado de Derecho.

## **5.5. REQUISITOS EXIGIDOS A LOS ASPIRANTES A MAGISTRADOS DEL TFF. CRÍTICA.**

Dice Juan Palomar de Miguel que requisito es: “circunstancia o condición necesaria para una cosa”<sup>111</sup>, o sea que el requisito se encuentra relacionado con una necesidad, se va a requerir aquello que se necesita, que es indispensable para conseguir o realizar determinada acción.

Para presentar una demanda, contestación o promociones en general es necesario contemplar en las mismas ciertos requisitos: por escrito, nombre y firma de quien promueve, petición, etc; si falta uno de ellos, dependiendo la materia, se tendrá por no presentada o se requerirá para que se cumplimente.

Enfocados en la materia que atañe, para erigirse como juzgador en cualquier rama jurídica es necesario reunir ciertos requisitos enunciados en la legislación, sin los cuales simplemente la aspiración se ve truncada. Sea para Ministro de la SCJN, para Magistrado Colegiado o Unitario, Juez de Distrito, Magistrado del Tribunal Electoral, Magistrado de Tribunales Agrarios, Magistrados del TFF, etc, se necesita reunir ciertos requisitos.

El procesalista Ovalle Fabela comenta al respecto: “Por lo que se refiere a la preparación de los juzgadores, las leyes mexicanas sólo suelen exigir el título de licenciado en derecho. No requieren de manera efectiva la experiencia profesional...sino que se limitan a señalar una antigüedad mínima (tres o cinco años, generalmente) entre la expedición del título y el nombramiento, como si el simple transcurso del tiempo proporcionara, por sí sólo, la experiencia profesional necesaria. Por último, tampoco se requiere una

---

<sup>111</sup> *Op. Cit.* p.1181

preparación especializada en materia... no son un requisito previo y obligatorio para poder ser designado juzgador.

“En nuestro país las leyes no suelen prever, en sentido estricto, criterios de selección de juzgadores, sino que se limitan a señalar una serie de requisitos demasiados genéricos y comunes, que prácticamente cualquier profesionista en derecho puede satisfacer...”<sup>112</sup>

### 5.5.1. CRÍTICA.

El artículo 4º de la LOTFF enuncia en su primer párrafo los requisitos que deben reunir quienes aspiren a ser Magistrados del TFF:

“Artículo 4o. Para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación se requiere ser mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 35 años, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título registrado expedido cuando menos 10 años antes de dicha fecha y con 7 años de práctica en materia fiscal.”

De primera instancia aparentan ser “buenos” requisitos, que probablemente no cualquiera los podría reunir, pero si nos enfocamos a realizar una minuciosa inspección, en algunos de ellos encontraremos las siguientes deficiencias:

I. SER MEXICANO POR NACIMIENTO, QUE NO SE ADQUIERA OTRA NACIONALIDAD.- Se puede catalogar como aceptable este requisito, pues en México la Justicia debe ser emitida por mexicanos exclusivamente, por hombres que conozcan al pueblo desde sus raíces y costumbres, pues un buen juzgador de ser patriótico, pensar y vivir como mexicano. Por tanto todo aquél Mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad puede ser Magistrado del TFF, entonces, frente a este requisito, hay millones de aspirantes al cargo.

Carnelutti afirma: “Existen dos clases de razones que aconsejan que, en principio, el juez sea ciudadano del Estado por el que es instituido: conviene, en primer lugar, que ellos participen en ese supremo interés público que es la buena administración de justicia; dicha participación tiene lugar sólo respecto de los ciudadanos, puesto que un extranjero puede incluso estar interesado en el mal desempeño de esta delicadísima función en un Estado que no es el suyo; conviene además, que el juez pertenezca al ambiente nacional, porque la comunidad de intereses, de tradiciones, de aspiraciones, de sentimientos y de lenguaje con el pueblo para el que ha de juzgar, facilita la realización de su alta función”<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Ovalle, *Op. Cit.* pág. 207.

<sup>113</sup> Carnelutti, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Clásicos del Derecho, Ed. Harla, pág. 263.

## II. ESTAR EN PLENO GOCE Y EJERCICIO DE SUS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.-

Sobre este punto Carnelutti manifiesta: "... el juez necesita la plenitud de sus sentidos: un juez ciego, mudo, sordo o paralítico, no podría, ciertamente, desempeñar su oficio.

"Tanto como la idoneidad física del juez, importa su idoneidad intelectual, que falta, indudablemente, cuando el aspirante no posea cualidades necesarias para reconocerle la capacidad jurídica general. Por eso la capacidad jurídica general figura como requisito para el nombramiento del juez...tomaremos aquí en cuenta la capacidad jurídica como índice del estado de normalidad del individuo, que constituye un presupuesto indispensable para el desempeño eficaz de la función judicial"<sup>114</sup>

En efecto, este requisito es necesario, pero no sólo para ser juez, sino para dedicarse a cualquier rama jurídica o profesión, aunque se han dado casos en que impedidos físicamente ejercen la profesión de abogado.

Ahora bien , no sólo es indispensable poseer capacidad física, sino también libertad para actuar, es decir, es necesario estar en ejercicio de los derechos políticos, por tanto, un preso no podría ser aspirante a magistrado, pues no estaría en el desempeño de sus derechos políticos.

Con este segundo requisito la cantidad de aspirantes a magistrados del TFF se reduce un poco, pero aún podemos hablar de millones y de requisitos muy generales.

## III. SER MAYOR DE 35 AÑOS.-

A pesar de que este requisito reduce el número de aspirantes a magistrados del TFF aún continúan siendo genéricos, pues con un límite de edad no se soluciona el problema. Es acertada esta consideración de 35 años, pues constituye una etapa de cierta madurez en el ser humano, y de capacidad de crítica, duda y formación intelectual, pero no es determinante.

"Es indudable que la edad influye en la idoneidad del juez, que tiene la necesidad de la plenitud de sus fuerzas mentales y con frecuencia también sus fuerzas físicas, de modo que su completa idoneidad coincida con la perfecta madurez de su vida. Conviene alejar del oficio de juez, tanto a los demasiado jóvenes, como a los demasiado viejos.

"Sobra decir que si la madurez es idealmente un punto... que según la opinión corriente abarca desde los 20 ó 25 años hasta los 50 ó 60... más exacto es sostener que en ese periodo se estima que el hombre adquiere y conserva el mínimo de fuerzas físicas y mentales que se consideran necesarias para el oficio de juez; es también cierto que, con el transcurso de los años, dentro del mismo periodo, ocurre una especie de

---

<sup>114</sup> Carnelutti, *Op. Cit.* p.p. 262 y 263.

compensación, ya que algunas deficiencias propias de la juventud o de la vejez se contrarrestan por determinadas cualidades...”<sup>115</sup>

IV. DE NOTORIA BUENA CONDUCTA.- Aspecto subjetivo y poco determinante para un aspirante a magistrado del TFF. Se podría decir que es indispensable que un juzgador sea honorable, digno y probo, pero sabemos que en la realidad estos rasgos no son tomados en cuenta, máxime con el actual proceso de nombramiento, pues con el solo hecho de ser “amigo” del Ejecutivo Federal la notoria buena conducta queda comprendida.

Alguien que ha sido procesado por la vía penal, quizá pueda ser más honorable y digno que alguien que actualmente funge como cualquier juzgador, pues probablemente de manera injusta fue sometido a dicho proceso.

Así que desde esta perspectiva se considera poco útil y práctico este requisito, pues ¿quien va a decidir si tengo o no buena conducta?, a lo mejor, aparento actuar conforme a las leyes morales pero en el fondo mi conducta es otra, así que como dice aquella famosa frase quien este libre de pecado que tire la primera piedra.

Habrán sus honrosas excepciones, pero como ya se mencionó con el actual proceso de nombramiento es obsoleto este requisito, pues ni el Senado ni el Presidente de la República, “perderán su tiempo” en estudiar moralmente a un individuo.

Si el sistema de selección de Magistrados cambia, este requerimiento tomará otro matiz y consideración.

V. LICENCIADO EN DERECHO CON TÍTULO REGISTRADO EXPEDIDO CUANDO MENOS 10 AÑOS ANTES DE DICHA FECHA.- Con este requisito se delimita la actividad jurisdiccional del TFF sólo a quienes hayan cursado la carrera de leyes, es decir podrán ser magistrados aquellos cuya profesión sea la de licenciados en derecho.

Requisito lógico, pues se supone que cuatro o cinco años de estudiar una profesión enfocada a las leyes, brinda una capacidad intelectual para convertirse en experto crítico de la aplicación e interpretación del derecho. Ninguna otra profesión tiene como objetivo exclusivo el análisis de las leyes, habrá carreras cuyas materias sean del área jurídica, pero su inclusión es sólo para conocerlas y darse una idea, más no para profundizar en las entrañas de la misma.

---

<sup>115</sup> Carnelutti, *Op. Cit.* p. 261 y 262.

Un abogado o licenciado en derecho es perito en cuestiones jurídicas, sabe comprender, entender la intención de un precepto legal, su alcance y en su momento, lo equívoco de su interpretación. Un contador o administrador podrán conocer el derecho mercantil, bancario, fiscal, etc., pero no tendrán la sensibilidad que se adquiere a lo largo de los años de estudio del derecho, pues no sólo basta conocer el derecho por materias específicas, sino se requiere comer, beber y dormir con la ley, tarea o labor que sólo esta obligado por amor a ejecutar el ducho en derecho.

El término mínimo de expedición de 10 años para el título registrado, resulta innecesario, pues la capacidad y experiencia para ser juzgador no se adquieren por el sólo hecho de tener expedido el título registrado diez años antes, la capacidad y experiencia no lo determina el título, claro ayuda y motiva, pero el estudio, práctica y buenas aspiraciones dan esas cualidades.

VI. 7 AÑOS DE PRÁCTICA EN MATERIA FISCAL.- Se supone que este requisito delimita estrictamente, a los aspirantes a la jurisdicción del TFF, pues indica una experiencia en la materia especial de la que conoce dicho tribunal.

Pero es el caso que hoy en día este requisito es corto, obsoleto e incompleto, pues ya no se adecua a la realidad jurídica del TFF. Este requisito perdura desde la expedición de la famosa Ley de Justicia Fiscal, ya que cuando se creo el Tribunal su mira era resolver sólo cuestiones jurídicas fiscales, y en la actualidad este TFF, ya no se encierra en la esfera fiscal si no su competencia se ha ampliado a toda la materia administrativa y comercio exterior.

Con este requisito que se supone es el principal, el que limita la incumbencia solo a expertos en materia fiscal, es por el contrario genérico y da la opción de ser magistrado del TFF a cualquier abogado que practique esa materia. Existen abogados con título expedido y registrado de acuerdo a las exigencia, que por azares del destino son notificadores de hacienda, abogadas con esos mismos requisitos fungen como secretarias en alguna dependencia de aduana, recaudación, jurídica o auditoría, que sin tener experiencia jurisdiccional, pueden llegar a ser magistrados del TFF, pues mucha o poca tienen experiencia fiscal.

Así mismo, un abogado litigante con más de siete años de práctica de juicio de nulidad, con título registrado expedido con 10 años de anterioridad, de buena conducta mexicano mayor de 35 años, puede ocupar el multicitado puesto, ya que cumple con todos los requisitos necesarios. De ahí que este requisito se catalogue como obsoleto

Es indudable que por lo menos dos de los requisitos exigidos a quienes aspiran ser magistrados del TFF necesitan modificarse, detallarse y encuadrarse a la necesidad jurídica actual.

## 5.6. CONSIDERACIONES ESPECIALES.

### 5.5.1. AFECTACIÓN A LA AUTONOMÍA, IMPARCIALIDAD Y CAPACIDAD DEL TFF.

En atención al TFF, el magistrado Nava Negrete escribió: "... un Tribunal por esencia debe ser autónomo, si no es autónomo entonces ya no es tribunal. Y que se entiende en general por un Tribunal por esencia autónomo, bueno pues que sus jueces, sus magistrados y sus ministros puedan dictar sus sentencias con independencia de otro criterio que no sea la ley o la justicia, cuando se logra esto un tribunal, por encima de declaraciones constitucionales o ausencia de las mismas, habrá siempre un tribunal que no necesitará del apellido autónomo".<sup>116</sup>

Asimismo, el mag. Domínguez Belloc asegura: "El Tribunal Fiscal de la Federación requiere de plena autonomía tanto en el ámbito administrativo, financiero y político... Desde 1936, hasta hoy el Tribunal Fiscal no ha logrado su autonomía administrativa y financiera, y en alguna forma también el ámbito político..."<sup>117</sup>

A los comentarios anteriores cabría agregar que en el caso del TFF no sólo es necesidad forzosa la Autonomía, sino también la Imparcialidad. El TFF debe ser autónomo e imparcial en toda la extensión de la palabra, Autónomo por que la administración de justicia no debe estar subordinada a ninguna voluntad, ni sometida a un poder externo, no cabe la dependencia, sólo a la Ley; imparcial por que debe ser ajeno a preferencias, debe existir una total ajeneidad entre los Magistrados del TFF y las partes contendientes.

Estas dos características esenciales son imperativas al TFF, y como se ha demostrado las mismas no se presentan en dicho organismo. La no Autonomía del TFF se ve reflejada en la dependencia que posee totalmente del Ejecutivo Federal, pues éste determina quienes tendrán la honorabilidad de manejar la Justicia Administrativa al nombrar a los magistrados, cuya actuación, de alguna manera, estará sometida a las decisiones del Presidente de la República.

La ausencia de imparcialidad en el TFF se observa también en el hecho del nombramiento de magistrados por parte del titular de la Administración Pública Federal, pues como ya se explicó, una de las partes que intervienen en el contencioso administrativo son autoridades inmersas en el ámbito del Poder Ejecutivo, cuyo superior es el Presidente de la República, y si éste nombra a los juzgadores e interviene en el juicio que se someterá a la decisión de esos juzgadores, evidentemente el veredicto, se quiera o no, estará determinado por una preferencia.

---

<sup>116</sup> *Op. Cit.*, pág. 102.

<sup>117</sup> *Idem*, pág. 94

La madre del TFF fue la Ley Fiscal de 1936, misma que en su Exposición de Motivos, remarcó la Autonomía como característica esencial de ese organismo, aspecto que actualmente no se ha presentado del todo, de ahí la importancia de buscar varios métodos que conduzca a una total independencia del mismo, la modificación al proceso de selección de magistrados es uno de ellos

Por otro lado, es sabido que la materia sometida a la competencia y jurisdicción del TFF con el paso del tiempo se ha ido incrementando, ha rebasado las expectativas originales de la creación del Tribunal enfocada exclusivamente al área fiscal, pues hoy en día su conocimiento ya no se enfoca de manera única a dicha materia, por tanto el requisito exigido de 7 años de experiencia en materia fiscal, resulta incompleto, obsoleto y anticuado. Así que si se requiere a los aspirantes a magistrados del TFF sólo práctica o conocimientos en materia fiscal, su capacidad para conocer de todos los asuntos sometidos a la decisión de ese órgano juzgador, se presenta incompleta, reflejando un Tribunal poco capacitado.

#### 5.5.2. UN CASO ACTUAL: DEMANDA DE AMPARO EN CONTRA DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL.

En meses pasados, dentro de la Revista Mexicana de Estrategias Fiscales “DEFENSA FISCAL”, Año 3, No. 16, Febrero del año 2000, fue publicado un reportaje sobre una Demanda de Amparo promovida en contra del Presidente de la República, que tiene relación con el tema que abordamos en este trabajo.

En dicho reportaje se menciona que todo comenzó el 4 de enero de 1999, cuando el Doctor Gonzalo Armienta Calderón renunció a su cargo de magistrado de la Sala Superior del Tribunal Fiscal, ante lo cual el Pleno de dicho Tribunal decidió presentar una terna compuesta por los Magistrados de Salas Regionales y Licenciados Manuel Quijano Méndez, Leopoldo Rolando Arreola Ortiz y Alejandro Sánchez Hernández, a fin de cubrir la vacante.

Se asegura en el desplegado que siete meses después, el 11 de agosto de 1999, el Dr. Zedillo, con aprobación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, nombró para cubrir la vacante en cuestión, al también magistrado de Sala Regional y Lic. Guillermo Domínguez Belloc, quien no formaba parte de la terna.

Frente a tal nombramiento, el Magistrado e integrante de la terna propuesta Lic. Leopoldo Rolando Arreola Ortiz, interpuso ante el Juzgado Quinto de Distrito en materia Administrativa del Primer Circuito una demanda de Amparo en contra del Dr. Zedillo, sobre los hechos que se narran brevemente a continuación:



En primer lugar manifiesta el Lic. Arreola, que es el magistrado decano del tribunal, con más de 32 años de servicio y 27 de magistrado y que ha sido designado cuatro veces para ocupar el puesto de magistrado de Sala Superior, en la administración del Presidente Zedillo, sin recibir razones legales y motivos que se tengan para no designarlo a tan honorable magistratura.

Con base en estos hechos, el Magistrado Arreola sostiene que el proceder y actuar del Presidente Zedillo y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión son inconstitucionales, por las razones que de manera breve se señalan:

- a) Violación al principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 Constitucionales; en primer término, por que el referido nombramiento no contiene ningún razonamiento que sirva de motivación y justificación legal a la decisión presidencial de designar a un Magistrado fuera de los propuestos; y además, por que cualquier motivación que contuviere no sería la adecuada para obtener la constitucionalidad del acto.
  
- b) Violación a los principios generales de derecho derivados de los artículos 1, 17, 25 primer párrafo, 95 fracción VI, 97 primer párrafo, 99 párrafos último, penúltimo y antepenúltimo, 100 párrafos primero, segundo, sexto y séptimo, y 116 primer y segundo párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptos que contienen una serie de principios y mandatos que han dado origen a la carrera judicial, como el medio de acceso a la judicatura. Por tanto, al existir dentro de la Constitución de nuestro país los principios rectores señalados que rigen la administración de justicia llevada a cabo por el Poder Judicial Federal, esos mismos principios deben ser respetados por el Presidente de la República al momento de designar a los Magistrados integrantes del TFF, en virtud de que la función pública de impartir justicia, encargada por la propia Constitución al TFF, es esencialmente la misma que la del Poder Judicial, por lo que, aplicando el principio de derecho de que donde existe la misma razón, debe existir la misma disposición, los juzgadores de ambas Instituciones deben estar regidos por los mismos principios constitucionales.

En resumen manifiesta el quejoso que: si bien es inobjetable que el artículo 3º de la LOTFF otorga al Presidente de la República una facultad discrecional para designar a los magistrados de dicho Tribunal, también es innegable que dicha facultad no es absoluta, pues siempre hay o habrá una limitación jurídica a la misma que si no deriva de la ley, derivará de los principios generales de derecho, por tanto, la actuación de la autoridad debe atender tanto a la ley como a tales principios.

A dicha demanda recayó Acuerdo de Admisión, corriéndose traslado a las partes, ante lo cual, el Magistrado Guillermo Domínguez Belloc, en su carácter de Tercero Perjudicado, interpuso Recurso de Queja el cual está pendiente de resolución actualmente. Este hecho demuestra claramente que las críticas efectuadas al proceso de selección de magistrados del TFF son eficaces, además es prueba plena del abuso y arbitrio en que incurrió el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

## CAPITULO VI

### SOLUCIONES AL PROBLEMA

Es de todos sabido que en México la Justicia no es tan ciega, imparcial y segura, pues los encargados de impartirla, en la mayoría de los casos, obedecen a cuestiones que son contrarias a la ley y al espíritu de lo justo, de ahí que quienes sean responsables de esa función deban ser elegidos con sumo cuidado y en un ambiente de verdadera competencia. Para quienes son gobernados, contar con un real Estado de Derecho es una necesidad vital, donde aquellos que son encargados de la impartición de Justicia tengan la capacidad e imparcialidad necesaria par desempeñar su labor, para estar alejados de toda relación que pudiera dañar su loable función y fincar en el pueblo la confianza de lo justo en sus instituciones y leyes. La obligación de quien toma en sus manos un pueblo, es pugnar por el beneficio de éste, proporcionarle seguridad y certeza jurídica, liquidar aquellos vicios que atentan contra una sana impartición de Justicia, establecer mecanismos democráticos que ofrezcan la oportunidad de colocar a los mejores hombres al frente de las instituciones y organismos del gobierno.

Así que con la intención de poner un granito de arena para que este país mejore su impartición de Justicia Administrativa se hacen las siguientes:

#### **6.1. PROPUESTAS.**

Los magistrados del TFF tienen como función impartir justicia Administrativa, los magistrados del PJJ tienen también como función impartir justicia, pero ambos son elegidos y sometidos a reglas distintas, por eso, con fundamento en aquel principio de Derecho que dice: "Donde existe la misma razón, debe existir la misma disposición", se realizan las siguientes propuestas, basadas, en gran parte en la LOPJJ:

**PRIMERA.-** Reformar el actual proceso de selección de magistrados del TFF contemplado en el primer párrafo del artículo 3º de la LOTFF, implantando un nuevo proceso de nombramiento y selección de magistrados del TFF con base en una CARRERA JURISDICCIONAL y acceso al cargo mediante la vía de EXAMENES DE OPOSICIÓN.

La Carrera Judicial es un mecanismo por el cual los funcionarios integrantes de un Tribunal van ascendiendo jerárquicamente de grado, del menor al mayor, en la actividad de la impartición de Justicia, basado en reglas y pruebas de competencia.

Desgraciadamente este mecanismo de selección de juzgadores no es observado y empleado en todos los Tribunales de México, amparado en la idea de que con este sistema se creará una clase elite que tendrá en sus manos el monopolio de la impartición de justicia, pensamiento que desde luego no se comparte.

Para erigirse como un buen juzgador es forzoso estar en continuo contacto con la actividad jurisdiccional, conocer desde el cargo de menor jerarquía hasta el de mayor envergadura para poseer un criterio amplio y conocimiento general. Acceder al rango superior por un nombramiento directo, por sólo ser “amigo” o “simpatizante” del titular del Ejecutivo Federal, crea poco valor y aprecio hacia la función, pues las cosas que cuestan trabajo, las que se consiguen con esfuerzo y dedicación son las que más se aprecian y valoran, en cambio, las que se regalan y se alcanzan con muchas facilidades provocan descuido, falta de importancia e indiferencia.

La concentración de la impartición de Justicia en un grupo exclusivo, quizá represente un riesgo que se corre con la Carrera Judicial, pero de todos es el menos perjudicial y el que exige suma preparación y competencia continua.

Los **Exámenes de Oposición** constituyen el medio, dividido normalmente en dos etapas, que pone a prueba los conocimientos y aptitudes de varios individuos que aspiran a algún cargo, se les confronta y quien obtenga la puntuación más alta se le declara triunfador.

Tampoco escapa a las críticas este sistema, existen doctrinarios que opinan que no es muy eficiente al cuestionar la elaboración de dichos exámenes y el jurado calificador, además manifiestan que un individuo puede tener capacidad suficiente para resolver exámenes, pero probablemente la misma capacidad no se vea reflejada en la vida práctica.

Pero la insistencia continua, de todos los riesgos que se puede correr en la selección de juzgadores para el TFF, éste es el menos perjudicial.

A pesar de que en México completamente no existe una **Carrera Judicial**, poco a poco se ha ido avanzando en esta materia, y así en la LOPJF, se manifiesta un proceso de **exámenes de oposición** que podría tomarse como guía para el caso del TFF; los artículos y enunciados son los siguientes:

“ARTICULO 114. Los concursos de oposición libre e internos de oposición para el ingreso a las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito se sujetarán al siguiente procedimiento:

“I. El Consejo de la Judicatura Federal emitirá una convocatoria que deberá ser publicada por una vez en el Diario Oficial de la Federación y por dos veces en uno de los diarios de mayor circulación nacional, con un intervalo de cinco días hábiles entre cada publicación. En la convocatoria, se deberá especificar si el concurso se trata de oposición libre o de concurso interno de oposición.

“La convocatoria señalará las categorías y número de vacantes sujetas a concurso, el lugar, día y hora en que se llevarán a cabo los exámenes, así como el plazo, lugar de inscripción y demás elementos que se estimen necesarios;

“II. Los aspirantes inscritos deberán resolver por escrito un cuestionario cuyo contenido versará sobre materias que se relacionen con la función de la plaza para la que se concursa.

“De entre el número total de aspirantes sólo tendrán derecho a pasar a la siguiente etapa las cinco personas que por cada una de las vacantes sujetas a concurso hayan obtenido las más altas calificaciones;

“III. Los aspirantes seleccionados, en términos de la fracción anterior, resolverán los casos prácticos que se les asignen mediante la redacción de las respectivas sentencias. Posteriormente se procederá a la realización del examen oral y público que practique el jurado a que se refiere el artículo 117 de esta ley, mediante las preguntas e interpelaciones que realicen sus miembros sobre toda clase de cuestiones relativas a la función de magistrado de circuito o juez de distrito, según corresponda. La calificación final se determinará con el promedio de los puntos que cada miembro del jurado le asigne al sustentante.

“Al llevar a cabo su evaluación, el jurado tomará en consideración los cursos que haya realizado el sustentante en el Instituto de la Judicatura, la antigüedad en el Poder Judicial de la Federación, el desempeño, el grado académico y los cursos de actualización y especialización que haya acreditado, en términos del reglamento que dicte el Consejo de la Judicatura Federal. Cuando ningún sustentante alcance el puntaje mínimo requerido, el concurso se declarará desierto, y

“IV. Concluidos los exámenes orales, se levantará un acta final y el presidente del jurado declarará quienes son los concursantes que hubieren resultado vencedores y el medio de selección utilizado, e informará de inmediato al Consejo de la Judicatura Federal para que realice los nombramientos respectivos y los publique en el Semanario Judicial de la Federación.

“ARTICULO 115. La celebración y organización de los exámenes de aptitud para las categorías a que se refieren las fracciones III a X del artículo 110 de esta ley, estarán a cargo del Instituto de la Judicatura en términos de las bases que determine el Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con lo que disponen esta ley y el reglamento respectivo.

“Los exámenes de aptitud se realizarán a petición del titular del órgano que deba llevar a cabo la correspondiente designación, debiendo preferir a quienes se encuentren en las categorías inmediatas inferiores. Igualmente podrán solicitar que se practique un examen de aptitud, las personas interesadas en ingresar a las categorías señaladas en el primer párrafo de este artículo, quienes de aprobarlo serán consideradas en la lista que deba integrar el Consejo de la Judicatura Federal, para ser tomados en cuenta en

caso de presentarse una vacante en alguna de las categorías contempladas en las propias fracciones III a X del artículo 110.

“El Consejo de la Judicatura Federal establecerá, mediante disposiciones generales, el tiempo máximo en que las personas aprobadas en los términos del párrafo anterior permanezcan en dicha lista.

“Antes de designar a la persona que deba ocupar el cargo la Suprema Corte de Justicia, su presidente, las Salas, el ministro, el magistrado o juez respectivo, deberá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que le ponga a la vista la relación de las personas que se encuentren en aptitud de ocupar la vacante.

“Para el caso de los secretarios de estudio y cuenta de ministros, se exigirá además que cuando menos las dos terceras partes de las plazas de cada ministro, deban ocuparse por personas que se hayan desempeñado durante dos años o más en alguna o algunas de las categorías VIII y IX del artículo 110 de esta ley.

“ARTICULO 116. Los cuestionarios y casos prácticos serán elaborados por un comité integrado por un miembro del Consejo de la Judicatura Federal, quien lo presidirá, por un magistrado de circuito o un juez de distrito, dependiendo de la categoría para la cual se concursa, y por un miembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura. La designación de los miembros del comité se hará en los términos que establezca el reglamento respectivo.

“ARTICULO 117. El jurado encargado de los exámenes orales se integrará por:

“I. Un miembro del Consejo de la Judicatura Federal, quien lo presidirá;

“II. Un magistrado de circuito ratificado, si la categoría para la cual se concursa es la de magistrado o un juez de distrito ratificado, si la categoría es la de juez, y

“III. Una persona designada por el Instituto de la Judicatura, de entre los integrantes de su Comité Académico.

“Por cada miembro titular se nombrará un suplente designado en los términos que señale el reglamento correspondiente.

“A los miembros del jurado les serán aplicables los impedimentos establecidos en el artículo 146 de esta ley, los cuales serán calificados por el propio jurado.”

Así mismo, la vigente Ley del Notariado del Estado de Veracruz en sus artículos 43, 44, 45, 46 y 47 primer párrafo, reglamenta un proceso de nombramiento de Notarios por exámenes de oposición que pudiera también observarse para seleccionar magistrados del TFF.

“Art. 43.- El examen de oposición consistirá en dos pruebas, una práctica y otra teórica. Para la primera, el colegio de Notarios deberá tener en sobres cerrados y numerados veinte temas para redacción de instrumentos elegidos entre los casos más complejos que los Notarios del Estado hayan encontrado en su práctica. En la prueba teórica, los miembros del Jurado replicarán a cada sustentante sobre los puntos de derecho que entrañen alguna dificultad y sean de aplicación por el Notario en ejercicio de sus funciones o de su profesión.

“Art. 44.- En el día y hora señalados para la prueba práctica, se reunirán todos los candidatos en el lugar que señale el Colegio de notarios y en presencia de ellos y en la de un Vocal delegado del Colegio, el Secretario del mismo extraerá de una ánfora una ficha y abrirá el sobre que contenga el tema marcado con el número de la misma. Los candidatos se enterarán del tema y procederán desde luego a la redacción del instrumento correspondiente, cada uno por su parte y sin auxilio de ninguna persona, bajo la vigilancia del Vocal delegado del Colegio recogerá los trabajos hechos, guardándolos en sobres que serán firmados por él y por cada interesado.

“Art. 45.- La prueba teórica tendrá lugar en el local que señale el Colegio de Notarios y será pública.

“Se procederá al examen de los candidatos por el orden de presentación de sus instancias. El que por cualquier motivo no concurriese a la hora señalada, perderá su turno y se le tendrá por desistido; pero si acreditara debidamente hallarse enfermo u otro motivo justificado, a juicio del jurado podrá concedérsele un breve plazo improrrogable para volver a examinarse.

“Art. 46.- Una vez concluido el examen teórico, el Secretario dará lectura al trabajo práctico del sustentante. En seguida el Jurado, a puerta cerrada y en escrutinio secreto, procederá a la calificación del sustentante. Los sinodales individualmente calificarán cada una de las pruebas con notas del cero al cien y las calificaciones obtenidas se promediarán para determinar las que en definitiva correspondan y las cuales se darán a conocer desde luego al interesado.

“El sustentante que no obtenga una calificación mínima de setenta puntos, se considerará reprobado y perderá el derecho de volver a examinarse por el lapso de un año, contado desde la fecha del examen; incluyendo aquellos donde ya haya solicitado su participación.

“Si ningún sustentante resulta aprobado, se declarará desierto el examen y nuevamente se convocará.

“Art. 47.- Concluido el examen de todos los candidatos, el Secretario del jurado elaborará una lista por riguroso orden de mayor a menor calificación obtenida por cada uno de los examinados, relacionando las que hubieren obtenido en las pruebas oral y escrita y el promedio final, el jurado inmediatamente declarará triunfador al que resulte con el mayor promedio. Si varios hubieren obtenido el mismo promedio, se declarará triunfador al que hubiere alcanzado la mayor puntuación en la prueba teórica. Si aún subsiste el empate, el jurado resolverá por simple mayoría de votos en nuevo escrutinio reservado”

Se propone un proceso de selección de Magistrados del TFF fundado en las leyes anteriores, que sería de la siguiente manera:

**I.** Cuando exista una vacante o se abra una nueva plaza de Magistrado de Sala Regional, el TFF emitirá una convocatoria para todos aquellos Secretarios Generales de Acuerdos que deseen ser Magistrados. Cuando exista una vacante para ser Magistrado de la Sala Superior del TFF la convocatoria irá dirigida a todos los Magistrados de las Salas Regionales del TFF. En la citada convocatoria se señalará el día, la hora y el lugar de la inscripción y de la celebración de la prueba.

Si es para cubrir una vacante, sea de Sala Regional o Superior, la convocatoria será publicada cuando máximo en tres días a partir de que se conoció la vacante; la inscripción deberá celebrarse en el término de tres días posteriores a la publicación por diferentes medios y facilidades, y la prueba se llevará a cabo tres días después de la inscripción. Los que logren superar la primera etapa, se someterán a la prueba final a los dos días siguientes.

Si es para atender una nueva plaza, el procedimiento se iniciará con dos meses de anticipación.

**II.** Este proceso constará de dos partes: la primera para depurar a los aspirantes y la segunda para obtener al triunfador de la prueba.

**III.** En la primera parte los aspirantes inscritos, ya sean Secretarios Generales de Acuerdos o Magistrados, dependiendo, deberán resolver por escrito un conflicto jurídico administrativo que por sorteo será elegido de diez posibles. Los asuntos a sortear serán prácticos y seleccionados por el jurado correspondiente, dependiendo si es para Sala Regional o Superior. Los resultados del evento se conocerán al día siguiente.

Para aspirantes a Magistrados de Sala Regional el jurado calificador se compondrá de tres integrantes: por el Presidente del TFF, un Magistrado de la Sala Superior que haya fungido como Presidente de ese organismo y un Magistrado Presidente de una Sala Regional que salga sorteado.

Para aspirantes a Magistrado de la Sala Superior el jurado calificador se integrará por tres miembros: El presidente del TFF y los dos Presidentes de las Secciones de la Sala Superior del TFF.

De entre el número total de aspirantes sólo tendrán derecho a pasar a la siguiente etapa las cinco personas que por cada una de las vacantes sujetas a concurso hayan obtenido las más altas calificaciones.

**IV.** En la segunda parte los aspirantes seleccionados se someterán a dos pruebas, una práctica y otra teórica.

**V.** Para la primera, el Jurado deberá tener en sobres cerrados y numerados diez litigios para la redacción de las respectivas sentencias, litigios elegidos entre los casos más complejos que los Magistrados hayan encontrado en su práctica.

Todos los candidatos se reunirán en el lugar que señale el TFF y el Secretario del Jurado extraerá de una ánfora una ficha y abrirá el sobre que contenga el tema marcado con el número de la misma. Los candidatos se enterarán del tema y procederán desde luego a la redacción de la Sentencia correspondiente, cada uno por su parte y sin auxilio de ninguna persona. Los trabajos serán recogidos por un Vocal del Jurado, guardándolos en sobres que serán firmados por él y por cada interesado.

**VI.** Posteriormente se procederá a la realización del examen oral y público que practique el jurado, mediante las preguntas e interpelaciones que realicen sus miembros sobre toda clase de cuestiones relativas a la función de magistrado, así mismo los miembros del Jurado replicarán a cada sustentante sobre los puntos de derecho que entrañen alguna dificultad y sean de aplicación por el Magistrado en ejercicio de sus funciones o de su profesión.

La calificación final se determinará con el promedio de los puntos que cada miembro del jurado le asigne al sustentante. Al llevar a cabo su evaluación, el jurado tomará en consideración los cursos que haya realizado el sustentante en el Instituto de Especialización del TFF, la antigüedad en el ámbito de la Jurisdicción Administrativa, el desempeño, el grado académico y los cursos de actualización y especialización que haya acreditado

**VII.** Una vez concluido el examen teórico, el Secretario del Jurado dará lectura al trabajo práctico del sustentante, entonces el Jurado, a puerta cerrada y en escrutinio secreto, procederá a la calificación del sustentante. Los sinodales individualmente calificarán cada una de las pruebas con notas del cero al cien y las calificaciones obtenidas se promediarán para determinar las que en definitiva correspondan y las cuales se darán a conocer desde luego al interesado.



El sustentante que no obtenga una calificación mínima de setenta puntos, se considerará reprobado y perderá el derecho de volver a examinarse por el lapso de un año, contado desde la fecha del examen; incluyendo aquellos donde ya haya solicitado su participación.

Si ningún sustentante resulta aprobado, se declarará desierto el examen y nuevamente se convocará.

VIII. Concluidos los exámenes orales, el Secretario del jurado elaborará una lista por riguroso orden de mayor a menor calificación obtenida por cada uno de los examinados, relacionando las que hubieren obtenido en las pruebas oral y escrita y el promedio final, el Presidente del Jurado inmediatamente declarará triunfador al que resulte con el mayor promedio y el medio de selección utilizado. Si varios hubieren obtenido el mismo promedio, se declarará triunfador al que hubiere alcanzado la mayor puntuación en la prueba teórica. Si aún subsiste el empate, el jurado resolverá por simple mayoría de votos en nuevo escrutinio reservado.

IX. Para esta segunda etapa el Jurado se compondrá, par el caso de aspirante a Magistrado de Sala Regional: por el Presidente del TFF, un Magistrado de la Sala Superior que haya fungido como Presidente de ese organismo, un Magistrado Presidente de una Sala Regional que salga sorteado, un integrante del Consejo de la Judicatura Federal versado en la materia y un integrante del Instituto de Especializaciones del TFF, con el grado de Doctor en Derecho, de preferencia el Director de dicho organismo.

Para el caso de aspirante a Magistrado de Sala Superior el Jurado se compondrá de: El presidente del TFF, los dos Presidentes de las Secciones de la Sala Superior del TFF, el Presidente de la SCJN y un integrante del Consejo de la Judicatura Federal versado en la materia.

Este mecanismo propuesto es susceptible de errores, pero es una humilde colaboración para que en México la impartición de Justicia Administrativa mejore, y sea verdaderamente autónoma e imparcial.

Cabe hacer mención que este Proceso de nombramiento es basado también lo estipulado dentro del Reglamento de Escalafón para el TFF.

SEGUNDA.- Al proponerse una reforma al mecanismo de selección de magistrados del TFF, resulta lógico pensar también en una propuesta de reforma a los requisitos que la legislación actual impone a los aspirantes al cargo.

Además como se explicó en su momento, hoy en día dichos requisitos resultan insuficientes e incompletos, pues el TFF ha ampliado su competencia, ha rebasado el aspecto fiscal que originó su creación.

En el artículo 106 de la LOPJF se mencionan los requisitos que se exigen a quienes desean ser magistrados del PJF.

“Art. 106. Para poder ser designado magistrado de circuito se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años, además de los requisitos previstos en esta ley respecto de la carrera judicial”.

Para el caso de los Magistrados del TFF se propone que los requisitos sean idénticos a los enumerados en el artículo 106 de la LOPJF, quedando de la siguiente manera:

a) SER MEXICANO POR NACIMIENTO, QUE NO SE ADQUIERA OTRA NACIONALIDAD.- Este requisito se mantiene por las razones expuestas en su momento, y que no se transcriben para evitar ser repetitivo.

b) ESTAR EN PLENO GOCE Y EJERCICIO DE SUS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. Aunque este requisito no estuviere contemplado su exigencia es lógica. La razones de su contemplación fueron ya expuestas.

c) SER MAYOR DE 35 AÑOS. Se considera prudente la permanencia de este requisito por las consideraciones manifestadas en el capítulo anterior

d) DE NOTORIA BUENA CONDUCTA. Conforme a las manifestaciones hechas en su momento, este requerimiento se conserva.

e) NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO INTENCIONAL CON SANCIÓN PRIVATIVA DE LA LIBERTAD MAYOR DE UN AÑO. En concordancia con el requisito anterior, la buena conducta puede reflejarse en el comportamiento social, de ahí que ser condenado por un delito doloso habla de ser humano conflictivo, desequilibrado socialmente y contrario a lo justo, por obvias razones a ese tipo de personas no puede otorgarse la facultad de impartir Justicia.

f) SER LICENCIADO EN DERECHO CON TÍTULO EXPEDIDO LEGALMENTE. Como ya se dijo, la facultad de juzgar es limitativa, es conferida únicamente a los peritos en la aplicación de las Leyes: los licenciados en Derecho con Título registrado.

Para este requisito proponemos la supresión del tiempo de expedición que se exige al Título consiste en 10 años, pues resulta superfluo, ya que los años de expedición por si solos no otorgan cualidades

juzgatorias es decir, no por tener un título de licenciado en derecho expedido hace diez años, vale más o proporciona mayor intelecto que uno de apenas tres o cinco años. Son muchos los casos conocidos de pasantes que tienen mayores habilidades y conocimientos jurídicos que un licenciado en derecho con título registrado.

g) PRÁCTICA PROFESIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE CUANDO MENOS CINCO AÑOS. Este requisito sustituiría al que exige "7 años de práctica fiscal". Como ya se apuntó, en la actualidad el TFF ya no es exclusivo de cuestiones fiscales, su ámbito competencial va en aumento, ya no es suficiente la experiencia en materia tributaria es forzoso un conocimiento de la función jurisdiccional en todos los asuntos sometidos a ese Tribunal.

h) CUMPLIR CON LOS DEMÁS REQUISITOS PREVISTOS EN ESTA LEY, RESPECTO DE LA CARRERA JURISDICCIONAL. Este requerimiento remitiría a todo aspirante al cargo de Magistrado del TFF a la observancia de los lineamientos sobre el Examen de Oposición.

Con la característica de no ser perfectos, he aquí la propuesta de estos nuevos requisitos.

**TERCERA-** Como consecuencia de la implantación del proceso de selección de magistrados del TFF propuesto anteriormente, se patentiza la necesidad de crear un Instituto de Especialización del TFF.

Desde la Tercera Reunión de Magistrados del TFF, celebrada en Diciembre de 1994, se ha manifestado la necesidad de crear un órgano que promueva, difunda, proporcione cursos de actualización y capacitación, conferencia, etc., relativas al TFF y al Justicia Administrativa.

Uno de los magistrados concurrentes a esa Reunión fue el Lic. Magaña Herrejón, quien proponía la creación de dos Coordinaciones, una de Capacitación del TFF y otra de Difusión y Comunicación Social del TFF, idea que hasta hoy en día no se ha concretado.

Más que la creación de Coordinaciones, parece adecuado la formación de un Instituto de Especialización o Capacitación del TFF, que tendría la tarea de fomentar la investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del TFF y de quienes aspiren a pertenecer a éste, así como llevar a cabo cursos de preparación para los exámenes correspondientes a las distintas categorías que componen la carrera jurisdiccional, en aras de obtener una impartición de Justicia Administrativa autónoma, imparcial y de gran calidad.

En fin este Instituto tendría facultades y funciones similares a las del Instituto de la Judicatura Federal.

Actualmente existe un Instituto de especialización del TFF llamado Instituto de Investigación de Justicia Administrativa del TFF, pero no abarca las expectativas que se plantean en este punto.

**CUARTA.-** Aunque no es asunto directo de esta investigación, y ya existe una tesis que lo ha propuesto; para efectos de brindar la autonomía de la impartición de Justicia Administrativa, para lograr una verdadera imparcialidad en las Sentencias del TFF, así como para eliminar por completo los vicios que acarrea la incumbencia del titular del Ejecutivo Federal y del Senado en el nombramiento de los magistrados del TFF, se comparte la idea de incorporar a la esfera del PJF el TFF.

Por ningún motivo las medidas aquí propuestas son contrarias a la Constitución, ni a la razón jurídica, el tiempo avanza y la realidad social cambia, no se pueden conservar perennemente las mismas instituciones, ni las reglas que las regulan, deben hacerse propuestas que tiendan a mejorar el ámbito jurídico del país, deben sugerirse puntos que colaboren a implementar un sistema de impartición de Justicia autónomo e imparcial, pero no sólo debe proponerse, sino poner en práctica las ideas, y así acabar con los aspectos negativos que dañan al sistema jurídico mexicano y al pueblo mismo, como es el caso del actual procesos de selección de magistrados del TFF.

## CONCLUSIONES

1. Para el hombre la impartición de Justicia es el bien ideal más anhelado y la función pública más delicada.
2. Dicha función con el paso del tiempo ha ido evolucionando, de estar en manos de un solo hombre, quien de forma arbitraria, por ser el más fuerte, el más viejo, el rey o jefe supremo la ejercía, ha pasado a instituciones legalmente establecidas y especializadas conocidas como Tribunales, que de manera pronta, expedita y gratuita la impartirán.
3. Por todo lo que representa, la impartición de Justicia debe ser una facultad otorgada a los mejores hombres, a los más capaces y con gran sentido de responsabilidad, por tanto su elección o nombramiento es necesario que se ejecute con medios que pongan a prueba su capacidad.
4. Toda impartición de Justicia debe ser principalmente: Autónoma e Imparcial.
5. La Justicia Administrativa es aquella que se presenta cuando se decide si un acto de autoridad administrativa, está o no apegado a la legislación.
6. Los actos de autoridad administrativa son combatidos por dos vías directamente: el Recurso Administrativo y el Contencioso Administrativo o Juicio de Nulidad. El primero es ventilado ante un organismo o departamento jurídico propio de la autoridad que emitió el acto, y no constituye litigio; el segundo se lleva a cabo ante un Tribunal legalmente establecido y se erige como un verdadero litigio.
7. El Tribunal Fiscal de la Federación es el órgano encargado de impartir Justicia Administrativa; se erige como un Tribunal Administrativo, no por la materia que resuelve, sino porque forma parte del Ejecutivo Federal; se divide en dos tipos de Salas: la Superior y las Regionales; su competencia, originalmente destinada al área fiscal, actualmente se ha superado; y, es dirigido por un grupo de juzgadores, conocidos como Magistrados.
8. Los Magistrados del TFF, son elegidos por el Presidente de la República con la aprobación del Senado; deben cumplir un cierto número de requisitos; cuentan con la facultad de ser inamovibles en su momento y se les suelen otorgar licencias para ausentarse; cuando algún asunto afecte su imparcialidad deben excusarse.
9. El hecho de que el TFF forme parte del Poder Ejecutivo Federal y de que los magistrados de dicho Tribunal sean nombrados por el titular de ese Poder, afecta en sumo la autonomía e imparcialidad que deba caracterizar a toda institución jurisdiccional.

10. El Presidente de la República al nombrar a los magistrados del TFF con la supuesta aprobación del Senado, actúa como Juez y Parte.
11. Que el Presidente de la República nombre a los magistrados del TFF con la aparente revisión de la Cámara de Senadores, atenta contra la división de Poderes consagrada en la Carta Magna del país.
12. Para lograr una verdadera autonomía e imparcialidad en la impartición de Justicia Administrativa, es imperativo reformar lo establecido en el primer párrafo del artículo 3º de la LOTFF que contiene el actual proceso de selección de magistrados del TFF, y por consiguiente el primer párrafo del artículo 4º de la misma Ley que enumera los requisitos exigidos a los aspirantes al cargo, pues éstos resultan incompletos y obsoletos.
13. Uno de los requisitos que debe desaparecer es el que exige siete años de experiencia en la práctica fiscal, ya que hoy en día los magistrados del TFF ya no se enfocan únicamente a la materia tributaria, sino que resuelven conflictos de actos administrativos en general.
14. La Carrera Jurisdiccional o Judicial es un sistema que debe implantarse en México para la selección de juzgadores.
15. Un sistema de selección adecuado para elegir Magistrados del TFF es la Carrera Judicial mediante la presentación de Exámenes de Oposición.
16. Los requisitos que deben ser exigidos a los aspirantes a magistrados del TFF, debe estar en función del proceso de selección que se propone.
17. Para efectos de la autonomía e imparcialidad en la impartición de Justicia Administrativa, es constitucional, legal y coherente, incorporar al PJF el TFF.
18. Para lograr un buen desempeño de la actividad jurisdiccional administrativa en general, es necesario brindar constante capacitación a los integrantes del TFF, de ahí que la creación de un Instituto de Especialización y Capacitación se presenta como una magnífica opción.

# BIBLIOGRAFÍA

## Legislación Consultada

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.* Texto vigente.

*Código Fiscal de la Federación.* Texto vigente.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Texto vigente.

*Ley del Notariado del Estado de Veracruz.* Texto vigente

*Ley Federal del Procedimiento Administrativo.* Texto vigente

*Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.* Texto vigente.

*Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.* Texto vigente.

## Obras Jurídicas consultadas

ARELLANO GARCIA, Carlos. *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, México 1997.

----- *Manual del Abogado*, Editorial Porrúa, México 1996.

AZUA REYES, Sergio T., *Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica*. México, 1999. Ed. Porrúa.

BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. *Obligaciones Civiles*, Editorial Harla, México 1994.

CALAMANDREI, Piero. *Derecho Procesal Civil*, Editorial Harla, Clásicos del Derecho, México 1997.

CARNELUTTI, Francesco. *Derecho Procesal Civil y Penal*, Editorial Harla, Clásicos del Derecho, México 1997.

----- *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Editorial Harla, Clásicos del Derecho, México 1997.

CARRANCÁ Y RIVAS, Raúl. *El Arte del Derecho*. México, 1997. Ed. Porrúa.

DE COULANGES, Fustel. *La Ciudad Antigua*. Colección Sepan cuantos. México 1996. Editorial Porrúa.

DELGADILLO Y LUCERO. *Elementos de Derecho Administrativo 2º Curso*, Editorial Limusa, México 1996.

FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús. *Derecho Fiscal*, Mc Graw Hill Editorial, México 1998.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1994.

GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, Oxford Editorial, México 1999.

GONZALEZ RODRIGUEZ, Alfonso. *La Justicia Tributaria en México*, Editorial Ius, México 1992.

KAYE, Dionisio J. *Derecho Procesal Fiscal*, Editorial Themis, México 1999.

LOPEZ BETANCOURT, Eduardo. *Introducción al Derecho Penal*. México 1999. Editorial Porrúa.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*. México 1997. Editorial Porrúa.

MATEO MUÑOZ, Agustín. *Compendio de Etimologías Grecolatinas del Español*, Editorial Esfinge, México 1997.

MARGADANT S., Guillermo F. *Derecho Romano*. México 1997. Editorial Esfinge.  
— *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Editorial Esfinge, México 1994.  
MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *Ley de Justicia Fiscal de 1936 y Código Fiscal de la Federación de 1938*. México, 1997. Editorial Porrúa.  
MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo Segundo Curso*, Editorial Harla, México 1996.  
OSSORIO, Angel. *El Alma de la Toga*, Orlando Cárdenas Editor, Irapuato, Gto. 1996.  
OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*, Editorial Harla, México 1994.  
PENICHE BOLIO, Francisco. *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México 1993.  
PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*, Editorial Porrúa, México 1986.  
RABASA Y CABALLERO, Emilio y Gloria. *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México 1997.  
RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Ética del Juez*, SCJN, Talleres de Grupo Impresor Carmona, México 1998.  
VARIOS AUTORES. *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, México 1995.

### **Diccionarios consultados**

ABBAGNANO, Nicola. *Diccionario de Filosofía*, Fondo de Cultura Económica, México 1998.  
DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, México 1981.  
GUARDIA, Remo. *Diccionario Porrúa de Sinónimos y Antónimos de la Lengua Española*. México 1991. Ed. Porrúa.  
MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo, Diccionarios Jurídicos Temáticos Volumen 3*, Editorial Harla, México 1997.  
PALOMAR DE MIGUEL, Juan. *Diccionario para Juristas*. México 1981. Ediciones Mayo  
PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, México 1984.

### **Enciclopedias consultadas**

*Derechos del Pueblo Mexicano*. Tomos III y ----- Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México 1994.  
*Historia Universal Salvat*. Tomos 2, 3 y 4. España 1999. Editorial Salvat.

### **Publicaciones Especializadas consultadas**

DEFENSA FISCAL. *La Revista Mexicana de Estrategias Fiscales*. Año 3, Número 16. México Febrero 2000.  
DEFENSA FISCAL. *La Revista Mexicana de Estrategias Fiscales*. Año 3, Número 17. México Marzo 2000.



DEFENSA FISCAL. La Revista Mexicana de Estrategias Fiscales. Año 3, Número 25. México Noviembre 2000.

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS. Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez". Enero-Abril. México 1999.

### **Páginas de Internet Consultadas**

[www.tff.gob.mx](http://www.tff.gob.mx)

[www.infolegal.net.mx](http://www.infolegal.net.mx)

### **Software Empleado**

COMPILA IV. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal. Agosto 1999.