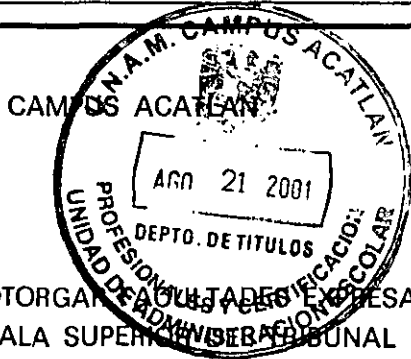


225



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



CONVENIENCIA DE OTORGAR CREDITOS Y RESOLUCIONES A LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, PARA INSTRUIR LOS JUICIOS QUE CONFORME A SU LEY ORGANICA LE CORRESPONDA RESOLVER.

975 000

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

CARLOS DOMINGO MARTINEZ SAUCEDO

ASESOR: DR. RAFAEL ALTAMIRANO VELAZQUEZ



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.

JULIO DE 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.

"CONVENIENCIA DE OTORGAR FACULTADES EXPRESAS A LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, PARA INSTRUIR LOS JUICIOS QUE CONFORME A SU LEY ORGÁNICA LE CORRESPONDA RESOLVER".

Agradezco a Dios por darme muchas bendiciones, por darme padres buenos que siempre me guiaron por el buen camino, por darme lo que mas amo en la vida, que son mis pequeños hijos Samantha y Carlos AARón; asimismo le doy gracias por conocer el evangelio de Jesucristo y por haber puesto en mi camino a gente que siempre me a tendido la mano en los momentos más difíciles de mi vida.

A MIS HIJOS.

Samantha y Carlos Aarón, por que si ellos no habria logrado terminar una carrera

A MI MADRE.

Por ser la persona mas comprensible y por el apoyo que me diste y que nuca dudaste de mi

A MIS HERMANOS.

Miguel, Juan y Esther

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

A LOS MIEMBROS DE LA IGLESIA DE JESUCRISTO DE LOS SANTOS DE LOS ULTIMOS DIAS

En especial al Obispo López y a su esposa, por sus sabios consejos y que siempre me alentarón a seguir adelante.

A MIS AMIGOS DE LA PREPARATORIA NUEVE

A LOS PROFESORES: Jorge M. Vazquez, Magdalena Urieta, Ma. De Luz Villagómez, Portales

A MIS AMIGOS: Diana (empanada); Lluvia, Martha Esther, Juan Rios, Señora Carmen Ramirez Luna, Paty Chavez López.

A MIS AMIGOS DE LA ENEP

Susana Beatriz (Yoko), Esther Garcia, Miguel A. Bojorquez, Juan Luis (Chicho), Genaro (Caifán).

A MI ASESOR Y AMIGO.

Lic. Rafael Altamirano Velazquez, por ser un buen amigo y ser un excelente profesor.

A LOS MAGISTRADOS QUE INTEGRAN LA QUINTA SALA REGIONAL
METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA

Lic. Julián Casarrubias Pérez

Lic. José Celestino Herrera

Lic. Maria Elena Aurea Castillo

AL HONORABLE SINODO
LICENCIADOS.

RAFAEL ALTAMIRANO.

RAFAEL IBARRA GIL

ROBERTO ROSALES BARRIENTOS

MARIA TERESA RODRIGUEZ ALONSO

A TODOS Y CADA UNA DE LAS PERSONAS QUE DE
ALGUNA MANERA INFLUYERON EN MI VIDA, A TODOS
ELLOS LES AGRADEZCO INFINITAMENTE.

A MI PADRE.

A MIS AMIGOS DEL INSTITUTO ZACATENCO

Angélica Carri Gallegos, Agricol Lozano, Hna. Bonequi, Kennya,

Alina, Nidia y Diana América.

ÍNDICE.

I.- ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EUROPA.....	1
1.1 SISTEMA FRANCÉS.....	4
1.2. SISTEMA ALEMÁN.....	12
1.3. SISTEMA ANGLOSAJÓN.....	14
2.- ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.....	19
2.1. LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1853.....	36
2.2. LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.....	45
2.2.3. CÓDIGO FISCAL DE 1938.....	49
2.3.4. CODIGO FISCAL DE 1966.....	49
2.2.5 CREACIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....	49
II.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.....	68
1.- DE LA SALA SUPERIOR.....	86
1.1. DEL PLENO.....	89
1.2. DE LAS SECCIONES.....	94
2. DE LAS SALAS REGIONALES.....	95
III.- EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....	104
1. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.....	112
2. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.....	124
3. EL CIERRE DE INSTRUCCIÓN.....	130
4. LA SENTENCIA.....	132
5. RECURSO DE RECLAMACIÓN.....	139
IV.- LA CONVENIENCIA DE OTORGAR FACULTADES EXPRESAS A LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, PARA INSTRUIR LOS JUICIOS QUE CONFORME A SU LEY ORGANICA LE CORRESPONDA RESOLVER.....	142
1. MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 20, FRACCION I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....	152
2. MODIFICACIÓN AL ARTICULO 239-A, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....	155
3. ANALISIS DEL ACUERDO G/77/2000. POR EL QUE SE REVOCA EL ACUERDO G/6/98, EN EL QUE SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCION DE LOS JUICIOS CON CARACTERÍSTICAS ESPECIALES; EN EL CUAL AUMENTA LA CUANTÍA DE \$5,000,000.00 A \$100,000,000.00.....	160
V.- CONCLUSIONES.....	163
VI. ADDENDUM.....	166

CAPITULO I.

I.- ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EUROPA

La vigorosa reacción contra el Estado Absolutista que encontró su máxima cumbre en la Revolución Francesa, derivando de este importante acontecimiento Tribunales Administrativos, y su evolución, dando lugar a la "JUSTICIA ADMINISTRATIVA", en donde su fondo ideológico de la nueva concepción jurídica y política que dicha Revolución hace nacer, causaron su origen apoyada en los motivos políticos que la inspiraron.

Sabido es que la teoría constitucional de la división de poderes de Montesquieu, y la Revolución Francesa se encuentran íntimamente ligadas al nacimiento de la justicia administrativa.

Charles- Louis de Secondant, varón de la Brède y de Montesquieu, nació el 18 de enero de 1689, su familia pertenecía a la nobleza y siempre defendería sus raíces nobles. Pretendió elevar a la aristocracia francesa a una posición similar a la inglesa, y recomendaría la división de poderes en Francia; a pesar de ser un crítico del despotismo, no compartía el espíritu liberal del siglo XVIII. La Revolución para él consistía en devolver a la nobleza y a los parlamentos judiciales los derechos que habían gozado antes del siglo XVII. Nunca imaginó que su obra llegaría a ser parte de los fundamentos de los grandes cambios sociales y políticos ocurridos a raíz de la Revolución Francesa.

El Espíritu de la Leyes aparece en 1748, y es criticada fuertemente por los jesuitas, y un año después su obra es incluida en el index. La Revolución Francesa, en el volcán de contradicciones e ideas que la encumbraron enmarca una vigorosa y sangrienta reacción contra el Estado Absolutista. Recordemos sus ideas absolutistas: "Todos vuestros súbditos os deben su persona, sus bienes, sin tener derecho a pretender nada. Sacrificando todo lo que ellos tienen cumplen con su deber y no os dan nada porque todo es vuestro", y la celeberrima frase: " El Estado soy yo", de Luis XIV.

La clase burguesa será la protagonista contra la monarquía y clero; y lanzan en primer término la gran concepción del principio de legalidad. Que una ley previa autorice y de razón a cada uno de los actos particulares del poder.

Los parlamentos Judiciales, como se les denominaba entonces al final del antiguo régimen, se habían significado por su oposición al monarca.

En las postrimerías del antiguo régimen, los parlamentos judiciales, paulatinamente alejados de las responsabilidades políticas y administrativas pretenden recuperar los privilegios perdidos por su estamento, apoyándose precisamente en la interpretación ortodoxa que le brinda Montesquieu, pretende una participación más activa en el poder central; dichos parlamentos judiciales oponían al monarca sus facultades de registro de las disposiciones reales como requisito para su aplicación, y una especie de veto que devolvía una resolución real

para su reconsideración y antes de su registro (rémontrance), y sobre todo pretendieron ejercer un derecho de concurrir con el soberano en la formulación de la Ley.

Por último, los parlamentos extremaron su resistencia al monarca en ocasión de las reformas financieras propuestas por su ministro Necker, cabe recordar que las oposiciones anteriores, surge la gran crisis constitucional que lleva a la convocatoria de los Estados generales en 1789, detonante de la Revolución y que acabó con el antiguo régimen.

Los revolucionarios advierten que a los parlamentos judiciales se le debe reconocimiento por su resistencia a la tiranía, pero no es de reconocimientos de lo que se genera un imperio; esa forma de magistratura ya no era necesaria.

En el momento mismo en que la Revolución Francesa impuso la adopción del principio de la división de poderes, tomada del modelo inglés, se advirtió el peligro, habida cuenta de que implicaba la independencia absoluta de los jueces respecto del poder central.

En efecto, esos estamentos nobiliarios, los parlamentos judiciales, constituyen un reducto cerrado de la nobleza y del clero, y existe un recelo fundado de los revolucionarios frente a dicho poder. El riesgo fue calculado una vez que el poder central fue suyo.

Separación plena de justicia y administración, exención jurisdiccional del ejecutivo. En ese momento histórico el

replanteamiento de la teoría de Montesquieu, ya no a la división de poderes, sino separación de los mismos, independencia de la administración revolucionaria frente a otros poderes, especialmente frente al judicial nobiliario. Con ello evitarían el riesgo de la prevalencia política, el condicionamiento substancial de los jueces a la nuevas concepciones de la revolución, de no ser así, se deslizaría una nueva e intolerable aristocracia.

La concreción legislativa de esa separación se da en la Ley de 16-24 de agosto de 1790, que en su artículo 13 expreso: "Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricato, entorpecer de cualquier manera que sea las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones.

1.1. SISTEMA FRANCÉS.

Este esquema, fruto del acontecer histórico, se difundirá por todo el mundo como modelo que es necesario imitar, gracias a la exportación de la división de poderes de Montesquieu, expuesta en el libro XI, capítulo VI, de su obra "El Espíritu de las Leyes", al referirse al gobierno de Inglaterra lo considera la forma óptima, ya que tiene como fin directo la libertad mediante la separación de poderes, que produzca un equilibrio entre ellos, de manera que el absoluto del poder se evite al colocar los órganos de tal forma que el poder frene al poder.

Durante el absolutismo no había existido un control jurisdiccional de la administración, y aunque en aquella etapa histórica cabía la posibilidad de recursos jerárquicos contra abusos del representante soberano, éste no tenía obligación de resolverlos. Es a partir de los postulados de la Revolución Francesa cuando se plantea la necesidad de control.

La concepción francesa de la dualidad de jurisdicciones es una consecuencia del principio de la separación de poderes; ella así tiene un fundamento político y constitucional que le da gran fuerza.

Este fundamento debe ser explicado; se verá en efecto que la idea de separación de poderes no implica necesariamente la dualidad de tribunales, bastará observar que en los países anglosajones que practican también la separación de poderes han adoptado la unidad de jurisdicción.

Hubo una verdadera interpretación francesa de la separación de los poderes. Esta interpretación procede de razones prácticas; no son las mismas actualmente que aquéllas que fueron determinantes en el origen bajo la Revolución Francesa.

La interpretación francesa de la separación de poderes y sus razones primarias (los orígenes de la dualidad de jurisdicción en Francia son complejos). Conviene primero hacer notar que la institución de la jurisdicción administrativa, posteriormente a la Revolución Francesa, reunió una cierta tradición del antiguo régimen. Aquel había,

en efecto, conocido unas jurisdicciones especializadas en los asuntos administrativos (Cámara de cuantas, Jurisdicciones de aguas y bosques, cursos de ayudas) y tenía ya las prohibiciones a la autoridad judicial de conocer de negocios administrativos.

La aportación de la Revolución Francesa no ha sido menos importante, tanto en lo que concierne a la afirmación del principio de la separación de autoridades administrativas y judiciales como los motivos de esa afirmación.

El punto de partida fundamental fue la separación de los poderes; es decir, de los órganos que tenía a su cargo ejercerlo, de tal forma que los administrativos y los jurisdiccionales quedaron como dos entes distintos. Esta diferenciación fue el resultado de una interpretación más bien literal del principio de poderes, ya que si Montesquieu identificaba al judicial de: "... **juzgar los delitos o los pleitos entre particulares**¹", la actividad de este poder tendría que concretarse a la solución de conflictos civiles y penales, pero no los generados con la actuación del gobierno, ya que si se pronunciaban respecto de sus actos estarían interfiriendo el ejercicio de la función administrativa, por lo que se prohibió a los jueces que interfirieran en el funcionamiento de la Administración Pública, con lo cual la división de poderes se interpretó como una tajante separación de los órganos del poder, con delimitación de sus funciones, por lo que la Asamblea Constituyente interpretó la "separación" en el sentido de que quedaba vedado a los jueces interferir en absoluto en el funcionamiento de la Administración, en una palabra, enjuiciarla, de tal forma que "... aunque

paradójicamente se presente como una consecuencia de la división de los poderes, altera radicalmente el sentido originario de este principio para recaer, en realidad, en el sistema tradicional de la Administración absolutista, la exención jurisdiccional pura y simple de las operaciones administrativas²".

Por tanto, la aplicación de este principio dio lugar al dogma de que juzgar por la administración sigue siendo administrar (*Juger l' Administration c'est encore administrer*), con base en la cual el control de la Administración fue encomendado a órganos encuadrados dentro de la propia Administración (consejos de prefectura), situando en la cúspide del sistema al Consejo de Estado Francés, que además de órgano de la administración sería el juez de ella.

La Revolución Francesa consideró que si los procesos administrativos podían ser juzgados por los tribunales judiciales, la independencia de la Administración estaría comprometida, el poder judicial teniendo así el medio, según la expresión de la época, de "obstruir la operaciones de los cuerpos administrativos".

Esta concepción rigurosa de las relaciones entre la Administración y los jueces se enlaza en la interpretación general del principio general de la separación de poderes adoptado por la asamblea constituyente de 1789, interpretación que implicaba una independencia respectiva total de los poderes públicos y conducían a lo que se llamó la separación absoluta o aislada de los poderes.

Pero esta concepción revolucionaria de las relaciones entre la Administración y el poder judicial no ha sido el simple resultado de un razonamiento abstracto o al menos este razonamiento abstracto ha sido el mismo comandado por unas preocupaciones históricas concretas, a saber un sentimiento general de desconfianza respecto del poder judicial. Este estado de espíritu de los hombres de la revolución Francesa les fue inspirado por el recuerdo de los parlamentos del antiguo régimen; se reprochaba a aquellos haber obstruido las tentativas reales de reformas así como la acción de los agentes administrativos y, más todavía de haber manifestado un espíritu hostil a la Revolución misma. "En general, el espíritu, de las grandes corporaciones judiciales es un espíritu enemigo de la regeneración". El poder Judicial siendo así, apareció como un "rival del poder administrativo", la asamblea Constituyente estimó que la independencia de este último exigía que no podía en ningún caso ser juzgado por los nuevos tribunales judiciales sucesores de los parlamentos.

Inspirada en estas preocupaciones la interpretación revolucionaria de la separación de poderes encontró su expresión en el texto célebre y fundamental del la **Ley 16-24 de agosto de 1790**, artículo 132 que proclama, en términos solemnes, el principio de la separación de las autoridades administrativas de las judiciales: **"Las funciones judiciales son distintas y estarán siempre separadas de las funciones administrativas. Los Jueces no podrán, so pena de incurrir en falta, obstruir de alguna manera, ya sea las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar delante de ellos a los administradores por razones de sus funciones"**.

Establecimiento progresivo de la dualidad de jurisdicciones.

Los tribunales judiciales siendo excluidos del contencioso administrativo; **la revolución Francesa no organizó tribunales administrativos**; ella adoptó el sistema de **administración-juez**, es este sistema que debe el mismo transformarse por etapas en un sistema de jurisdicción administrativa.

1º. La primera fórmula adoptada consistió en confiar el contencioso administrativo a la administración y, en le seno mismo de ésta, a unos administradores activos: rey, ministros, administradores de departamentos (Leyes 7-16 de octubre y 6-11 de septiembre de 1790). Se adoptó así esta solución, que parece hoy en día paradójica, de confiar, en nombre de la separación de poderes, una parte de la función de juzgar a las autoridades administrativas. En la época, tal sistema apareció a la vez práctico y oportuno, por que la opinión se acordaba de las antiguas atribuciones de la jurisdicción administrativa de los incidentes, y jurídicamente aceptable porque la idea de la separación de poderes parecía implicar la independencia de la administración respecto de toda especie de juez.

En otro renglón, la idea de confiar el juicio de asuntos contenciosos de la administración de órganos pertenecientes a la administración misma encontró una justificación en una concepción teórica relativa a la naturaleza misma del contencioso administrativo, concepción según la cual "juzgar por la administración, es también administrar".

2º. Un progreso considerable se realizó en el año VIII cuando el consulado creó, al lado de la administración activa, una administración consultiva, es decir, unos consejos administrativos, encargados de dar avisos a las autoridades administrativas. Estos fueron El Consejo de Estado (Constitución del año VIII, artículo 52) y los Consejos de Prefectura (Ley 28 Pluviosa año VIII). A estos consejos fue, en efecto deferido el contencioso administrativo; pero le fue primero diferido de una manera tal que esta transformación dejaba subsistir la fórmula de la administración -juez.

En efecto, el Consejo de Estado no recibió sino una justicia retenida, es decir, que en materia contenciosa como en materia consultiva él debía limitarse a proponer la decisión al Jefe de Estado; en cuanto a los Consejos de Prefectura, estaban presididos por los prefectos, sus decisiones eran siempre susceptibles de apelación ante el Consejo de Estado; de suerte que, por intermedio de sus órganos consultivos, la administración continuaba controlándose jurisdiccionalmente ella misma.

Pero la reforma era capital por sus posibilidades de desarrollo: habiendo desligado de la administración activa unos órganos especializados en el contencioso bastaría que se pasase de esta justicia "retenida" a una justicia "delegada", para que se realizase una verdadera jurisdicción administrativa.

3º. Fue la Ley del 24 de mayo de 1872 la que consagró esta realización instituyendo definitivamente para el Consejo de Estado la justicia delegada (ella había funcionado ya esporádicamente de 1848 a 1852).

En adelante el Consejo de Estado, estatuyendo al contencioso decide él mismo los litigios sin intervención del Jefe de Estado. Al mismo tiempo se organizó un Tribunal encargado de resolver los conflictos de competencia susceptibles de producirse entre la jurisdicción administrativa y la jurisdicción judicial. El principio de la separación de autoridades administrativas y judiciales fue así completado por el de la separación de las administraciones activas y contenciosa; por lo que la conjugación de estos dos principios el sistema de la jurisdicción administrativa fue formado; y quedaba; sin embargo, todavía oscurecido por una teoría en la cual restaba desaparecerlo para darle toda su nitidez, la del "ministro-juez".

4º. Hasta el fin del siglo XIX se sostuvo que la legislación del año VIII no había suprimido en Francia el sistema de la administración-juez.

Son, se decía, los ministros, cada uno para los negocios que les conciernen, quienes son los jueces administrativos de derecho común. Los textos del año VIII no habían hecho sino sobreponer (y no sustituir), a la jurisdicción de ministros; la jurisdicción del Consejo de Estado como juez de apelación. En seguida, salvo el caso en el que un texto formal dio sobre un punto determinado competencia a un tribunal

administrativo, es ante el ministro-juez, que los administrados deben primero presentar su demanda y el recurso que formulen en seguida ante el Consejo de Estado tiene el carácter de una apelación.

La teoría del ministro-juez era admitida por la doctrina y la jurisprudencia. Ella minizaba la reforma del año VIII, la administración activa.

En la sentencia "**Cadot**" del 13 de diciembre de 1889, el Consejo de Estado abandonó formalmente esta doctrina acogiendo un recurso directo tramitado ante el sin pasar por la pretendida jurisdicción ministerial.

Aquí se consideraba como juez de derecho común y, abandonando la interpretación restrictiva del texto del año VIII, acababa de separar en toda su nitidez la fórmula francesa de la jurisdicción administrativa.

1.2. SISTEMA ALEMÁN.

La característica principal de este sistema radica en que la solución de las controversias generadas por la actuación de los órganos del gobierno, que afecten la esfera jurídica de los particulares, se atribuye a tribunales especializados que no se encuentran adscritos a

ningún poder en particular, es decir, no se ubican en el ámbito del legislativo, como en el anglosajón, ni en el ejecutivo, como en el sistema francés.

A mediados del siglo XIX, después de la integración del imperio germánico, se instauraron los tribunales administrativos. Antes de su creación, el contencioso administrativo se encontraba a cargo de la propia administración, pero paulatinamente se fueron estableciendo distintos órganos para el conocimiento de lo contencioso administrativo. En 1863 se creó en Badén la Corte de Justicia Administrativa; en 1875 un Tribunal Superior Administrativo en Prusia ; en 1876 una Corte de Justicia Administrativa en Wüttemberg; y en 1878 se establecieron en Baviera los Tribunales Administrativos, todos ellos de la órbita del Poder Judicial.

Los principios torales de la jurisdicción administrativa alemana, se encuentran consagrados en la ley fundamental de la República Federal Alemana de fecha 23 de mayo de 1949, en las Constituciones de los Lander, en la Ley sobre Administración Federal, así como en las distintas leyes de los tribunales administrativos de los Lander. Además, existen leyes federales y de los Lander sobre las diferentes ramas especiales de la jurisdicción administrativa. En Alemania, al lado de una jurisdicción administrativa genérica, se encuentran organizadas jurisdicciones administrativas especiales en materia fiscal y de seguridad social dotadas de autonomía³.

Al lado de la jurisdicción administrativa genérica se encuentren organizadas jurisdicciones administrativas especiales en materia fiscal y de seguridad social, dotadas de autonomía, y a pesar de que existen algunas materias de derecho Público cuyo conocimiento está encomendado a la jurisdicción ordinaria, podemos decir que el sistema alemán se compone de tres instancias: una ante los tribunales administrativos de primera instancia, una segunda instancia ante la llamada Corte Judicial Administrativa, y finalmente, el Supremo Tribunal Administrativo, radicado en Berlín, con la particularidad de que dichos órganos son totalmente independientes de los tradicionales poderes del Estado.

1.3. SISTEMA ANGLOSAJÓN.

Este sistema se identifica, en principio, porque el contencioso administrativo queda a cargo de órganos ubicados en el ámbito del Poder Judicial, ya se trate de tribunales genéricos o especializados, puesto que puede darse el caso de que, como en Inglaterra, los jueces conozcan de asuntos civiles y administrativos, o como en España, en donde la materia se encuentra asignada a los tribunales especializados que forman parte del Poder Judicial.

Si la existencia de un proceso administrativo depende de la posibilidad de que se deduzcan pretensiones fundadas en normas jurídico-administrativas ante órganos de jurisdicción especial, difícilmente pueden hablarse de un derecho procesal administrativo anglosajón, pues si bien actualmente es indiscutible la existencia de un

derecho administrativo en el que puedan fundarse las pretensiones de los particulares, no está tan clara la posibilidad de que tales pretensiones se deduzcan ante el órganos de una jurisdicción administrativa.

Los órganos ante los que tales pretensiones se deducen, o no son propiamente jurisdiccionales, sino administrativos, o, siendo jurisdiccionales, no constituyen una jurisdicción especial, sino que son los mismos órganos que conocen de las pretensiones fundadas en derecho común. Sin embargo, existen normas en estos países que regulan las instituciones creadas para satisfacer la misma finalidad que en la mayoría de los países continentales europeos tratan de satisfacer el contencioso administrativo

Es cierto que a la fecha se han creado gran número de órganos que, dentro de la esfera administrativa, tiene a su cargo el conocimiento y solución de las controversias que genera la actuación de la autoridad administrativa; sin embargo, el principio fundamental que se da en este sistema ubica a estos procedimientos con una naturaleza administrativa, de tal forma que la decisión final de estas controversias corresponde a los órganos de jurisdicción ordinaria.

Así tenemos que dentro de este sistema, en el ámbito de la Administración Pública existen diversos organismos que tienen asignada función jurisdiccional, estructurados como comités o comisiones, que funcionan en forma colegiada, con diversos procedimientos. Estos organismos han sido identificados en forma

genérica como "Tribunales Administrativos" (Administrative Tribunal), creados al margen del sistema ordinario de tribunales civiles y penales. La idea es que a través de un procedimiento ágil, con reglas sencillas, a bajo costo y que se resuelva por funcionarios expertos, se solucionen las controversias que puedan presentarse por la actuación de la administración.

Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica constituyen un ejemplo típico de fiscalización de la actividad administrativa confiada a los órganos de la jurisdicción ordinaria. Este sistema se denomina judicialista para diferenciarlo del sistema administrativo francés. Las notas fundamentales del sistema anglosajón son las siguientes:⁴

- a) por un lado, la irresponsabilidad de la Corona Inglesa y de los Estados de Norteamérica, tanto federal como locales, para responder ante los particulares de los daños cometidos por los funcionarios encargados de realizar la actividad administrativa. Por lo que respecta a Inglaterra, el fundamento de esta institución se encontraba en la máxima **"the king can do no wrong"**, que, llegó a tener el significado de que el rey era incapaz de obrar mal, e incluso significó que era incapaz de equivocarse. En realidad, se trataba de una simple reminiscencia feudal en virtud de la cual el rey, como cualquier otro señor feudal no podía comparecer ante su propio Tribunal. Y se explicaba en los tiempos en que el rey era realmente soberano y no un simple órgano de gobierno.

Sin embargo, esta inmunidad que significa naturalmente la inmunidad del Estado, se mantiene todavía hasta 1947, como un principio del derecho inglés, si bien, claro está han ido surgiendo diversos remedios para soslayar esta situación de irresponsabilidad. En los Estados Unidos de Norteamérica, por la influencia inglesa se entendió que el Estado no podía ser sometido a juicio ante sus propios Tribunales.

b) Por otro lado, la posibilidad de demandar ante los Tribunales ordinarios a los funcionarios como personas físicas. Los Tribunales ordinarios estaban autorizados para dirigir órdenes o mandamientos (writs); a los mismos y hasta para anular los acuerdos por ellos dictados.

El esquema que presenta el sistema anglosajón resulta de la evolución de Gran Bretaña, donde el parlamento conquistó pronto para sí, y con carácter exclusivo y excluyente del Monarca, la función legislativa; más tarde se separará el gabinete o el gobierno, y finalmente por la especialidad de su función, adquirirán autonomía los Tribunales de Justicia.

El parlamento inglés apareció en la lucha contra el rey como el sujeto de la unidad nacional, es decir, política, mientras que en otros

países europeos era el príncipe absoluto quien realizaba la unidad política en lucha contra los estamentos medievales⁵.

La concepción absolutista de la Administración burocrática de la monarquía, ya había sido superada en Inglaterra en el siglo XVII, y los poderes del juez habían llegado a un primer nivel, para la protección de la libertad privada, identificados como elementos básicos del derecho de la tierra (law of the land), el cual no podía cuestionar el rey.

En el sistema anglosajón el principio del derecho de la tierra implica que los actos administrativos, como **actos aplicativos** de la ley, tiene la autoridad vicaria de la ley que aplica. No cumplir lo que ordena un acto administrativo se equipara, por ella, a incumplir la ley en que el mismo se funda, lo cual constituye una infracción penal, según el más antiguo common law. El acto administrativo como tal no se beneficia de ninguna ejecutoriedad, en el sentido que hemos expuesto, simplemente, quien no lo cumplimenta puede ser inculpado ante el juez penal (indictment lies against) por la autoridad que lo hace valer. Pero, y aquí esta lo sustancial del sistema, en ese proceso penal el inculpado podrá excepcionar sin limitaciones sobre la validez, formal y de fondo, del acto administrativo, de modo que si justifica ser un acto ilegal será absuelto y su resistencia, así, legitimada⁶.

De acuerdo con la esencia de este sistema, ninguna obligación de cumplimiento nace de los actos procedentes de la Administración, por lo que no se genera alguna presunción de legalidad que los sustente, ya que la fuerza de los actos administrativos deriva de la

fuerza de la ley, su cumplimiento no será obligatorio. Por tanto, el cumplimiento de una resolución de la autoridad podrá dar lugar a una condena penal si se demuestra que dicha resolución es legítima, pero se justificará la resistencia, aun física, cuando el acto de autoridad sea ilegal.

2.- ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

La solución de los conflictos suscitados entre los particulares y la administración pública, por los actos de esta última recibe la denominación de judicialista o de lo contencioso administrativo, ya sea que en el primer caso la solución de estos problemas quede encomendada al poder judicial, o ya bien sea que corresponda a un órgano de la administración pública.

Dentro de esta gran clasificación, puede dividirse el derecho procesal administrativo y particularmente la institución jurídica del contencioso administrativo, en países de tradición judicialista o de contencioso administrativo, particularmente de tipo francés. Siguiendo la idea expresada en esta clasificación, nuestro país, quedaría ubicado en la segunda clasificación, es decir, en un país con una jurisdicción especial administrativa referida a una materia especial cuyo conocimiento recae sobre tribunales administrativos.

Los antecedentes históricos de la figura de lo contencioso administrativo en nuestro país, son los siguientes⁷:

fuerza de la ley, su cumplimiento no será obligatorio. Por tanto, el cumplimiento de una resolución de la autoridad podrá dar lugar a una condena penal si se demuestra que dicha resolución es legítima, pero se justificará la resistencia, aun física, cuando el acto de autoridad sea ilegal.

2.- ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

La solución de los conflictos suscitados entre los particulares y la administración pública, por los actos de esta última recibe la denominación de judicialista o de lo contencioso administrativo, ya sea que en el primer caso la solución de estos problemas quede encomendada al poder judicial, o ya bien sea que corresponda a un órgano de la administración pública.

Dentro de esta gran clasificación, puede dividirse el derecho procesal administrativo y particularmente la institución jurídica del contencioso administrativo, en países de tradición judicialista o de contencioso administrativo, particularmente de tipo francés. Siguiendo la idea expresada en esta clasificación, nuestro país, quedaría ubicado en la segunda clasificación, es decir, en un país con una jurisdicción especial administrativa referida a una materia especial cuyo conocimiento recae sobre tribunales administrativos.

Los antecedentes históricos de la figura de lo contencioso administrativo en nuestro país, son los siguientes⁷:

- a) Ley para el arreglo de lo contencioso Administrativa de 1853.
- b) Ley de la Tesorería de la Federación de 10 de febrero de 1927.
- c) Ley de Justicia Fiscal de 1936.
- d) Código Fiscal de 1938, y
- e) Código Fiscal de la Federación de 1967.

Para organizar en México la jurisdicción contenciosa administrativa en vía de la realización de la garantía de impartición de justicia en materia tributaria, el 27 de agosto de 1936 se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, creando el Tribunal Fiscal de la Federación, concebido como un tribunal independiente de la administración activa, y aunque encuadrado del poder ejecutivo, con plena autonomía en lo orgánico y en lo funcional.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el resultado de los principios doctrinarios modernos y tomar como patrón un modelo extranjero, el Consejo de Estado francés, estimamos que sus más profundas raíces se encuentran dentro de nuestra antigua legislación, pues viniéndonos esta de España, no podíamos dejar de encontrar en ella que ya lo contencioso tributario fuere materia de juicios seguidos ante tribunales donde debían observarse las normas fundamentales de igualdad y justicia.

El primer barrunto de una administración de justicia organizada en México aparece en el inicio mismo de la conquista, y es el propio

Hernán Cortés su autor. Funda la Villa Rica de la Vera Cruz, eligiendo un ayuntamiento con alcaldes, regidores, alguaciles y demás empleados.

Después de la caída de Tenochtitlán, Cortés, en Coyoacan, ahora ya no por propia cuenta, sino en el real nombre de su majestad, también funda el ayuntamiento de esa urbe formado por un alcalde mayor, dos alcaldes Ordinarios, siete regidores, un escribano y un mayordomo, el cual es trasladada a la ciudad de México en el mes de marzo del año 1524.

De entre los funcionarios integrantes de los anteriores ayuntamientos, son los alcaldes, ya que eran ellos "las autoridades judiciales que tramitaban todos los negocios civiles y criminales que se iban presentado entre los vecinos, a verdad sabida y buena fe guardada, sin estricta sujeción a leyes y simplificando el farragoso procedimiento usados por los jueces letrados de aquellos tiempos, pero sus fallos quedaban subalternados a las disposiciones del alcalde Mayor, ante quien las partes podían apelar, y quien además conocía de los casos más graves, en personas, cuando lo estimaba conveniente, y sus fallos en realidad eran inapelables, aunque en teoría los perjudicados podían ocurrir a su majestad, para la reparación de los agravios que pudieran haber recibido".

No existe razón alguna para no llegar a suponer que hubieran habido algunos relacionados con la imposición y cobro de los tributos, teniendo en cuenta que "uno de los primeros cuidados que merecieron

la atención del Capitán General desde que ocupó la capital de este reino, y trató pacíficamente de subordinar sus príncipes a la luz del Evangelio y a la obediencia de nuestros soberanos católicos, fue el nombrar ministros, tesoreros, factor y contador, oficiales de la real hacienda, que corriesen con recaudación y guarda de los quintos reales y demás partidas de oro y plata, piedras, alhajas preciosas y otros efectos.

Por disposiciones reales, constante donación u otro título, y con lo que le servían éstos, sus fieles vasallos, según consta en la carta magna informe y relación tercera que en 15 mayo de 1522, dio cuenta Cortés al servicio del emperador y rey D. Carlos I, de la conquista y rendición de esta ciudad de México", además, las crónicas nos hablan de litigios de esta naturaleza, pues el botín obtenido por los conquistadores fue tan exiguo que su reparto no alcanzó para cubrir sus más apremiantes deudas, en vista de lo cual para poner fin a toda clase de pleitos y reclamaciones originados por esta situación, Cortés mandó se nombraran dos tasadores para evaluar en justicia las mercaderías tomadas o fiadas del quinto real por los soldados, disponiendo respecto de quienes no pudieran pagarlas en su valor se les esperase dos años.

El ayuntamiento de la ciudad de México fundado por el conquistador, llegó a funcionar no solo durante los años en que él fue quien, sin disputa, realmente ejerció el gobierno en la incipiente colonia, sino durante el gobierno de los jueces de residencia que lo relevaron del cargo.

El desempeño infructuoso que de su cometidos tuvieron los jueces de residencia, hecho que acrecentó más todavía en la Corte la sospecha sobre D. Hernán Cortés de querer rebelarse en contra del soberano, y que puso de relieve, por otro lado, la necesidad de instrumentos nuevos medios con mayor eficacia para hacer obedecer en la Nueva España las determinaciones reales, indujeron al emperador Carlos V, a expedir en Burgos, el 13 de diciembre de 1527, cédula real creando la **"Primera Real Audiencia y Chancillería de la Gran ciudad de Tenochtitlan, México"**.

Su competencia abarcó no solo a la Nueva España, sino Honduras, las Huibieras, Guatemala, Yucatán, Cozumel, Pánuco, la Florida, el río de las Palmas, y todas las provincias extendidas desde el cabo de Honduras, hasta cabo de la Florida, así por el mar sur, como por las costas del Norte. Su instalación tuvo lugar el 4 de diciembre de 1528, en la casa del capitán General.

Por otra cédula fechada en Madrid el 20 de abril de 1528, se disponía que por conocer los Oidores de la Real Audiencia de México, no sólo conociera de negocios civiles como en la Audiencia de Valladolid, sino también de causas criminales, como Alcaldes de la Corte, y porque no estarían comprendidos en las ordenanzas las disposiciones para la buena y rápida administración de la justicia, y del buen orden de la audiencia, cuando se presentaren casos no previstos ni declarados en las ordenanzas, "ni en las leyes de Madrid fechas el año de 1502", debían guardarse las leyes pragmáticas de los reinos de España, conforme a las leyes de Toro, "ora sea de orden o forma de

sustancia, que toque a la ordenación o decisión de los negocios y pleitos de la dicha audiencia o fuera de ella⁶".

De todas estas disposiciones reales, las que desde el punto de vista que ofrecen mayor interés, son aquellos referidas a la imposición y cobro de tributos y a la fijación de las funciones jurisdiccionales de la Real Audiencia, porque nos pone de manifiesto que al principio de la Colonia se comienza a estructurar el sistema impositivo mexicano y que las naturales divergencias surgidas por ello en la "Hacienda de su Majestad" y los habitantes de la Nueva España, solo podían dirimirse en justicia siguiendo los causes ordinarios a través de la susodicha Real Audiencia, puesto que al concedérsele a ella facultades para conocer tanto de asuntos criminales como civiles, se consideraban abarcados por estos últimos, todos los **asuntos de carácter administrativo** en general y a los de naturaleza física, en especial, según así lo entendía el lenguaje jurídico de la época y de otras muy posteriores, hasta concebir la ciencia del derecho al derecho administrativo y al derecho fiscal separados del derecho civil.

La Primera Real Audiencia tuvo duración apenas de siete años. Venía investida con facultades supremas de gobierno. Al querer hacer prevalecer éstas, encontró siempre un valladar en el dominio ejercido todavía por Cortés sobre los territorios conquistados y en la ascendencia que el y los frailes franciscanos tenían sobre la población, de donde derivan ambos un gran poder que, desde luego, no estaban dispuestos a ceder. Esta situación produjo como consecuencia la

información de dos bandos que ante la Corte se hacían mutuas imputaciones y recriminaciones.

Tales confrontaciones, que hacían patente el desorden imperante en la Colonia, ante el cual habían demostrado su ineficacia el gobierno de la Primera Real Audiencia, sumadas a los informes personales dados por D. Hernando en la península, llevaron a la Corona a establecer en la Nueva España el **virreinato** el 17 de abril de 1535, nombrándolo Gobernador, Capitán General, y Presidente de la Real Audiencia de México.

La introducción del virreinato trajo grandes cambios en la real Audiencia. En materia administrativa perdió muchas y de las más importantes atribuciones en provecho del Virrey. Sin embargo, se siguió autorizando a los oidores aconsejaren a éste en todos aquellos asuntos del gobierno que les pidiera, que después de oír sus pareceres quedaban en libertad de obrar como mejor lo juzgara.

Esta práctica, durante el gobierno de los primeros virreyes, produjo graves conflictos, pues en realidad la audiencia invadía campos de competencia distintos a los suyos, lo que provocó se viera la Corte en la obligación de intervenir en dichos conflictos, mandándolos primero a investigar por medio de los visitadores, y, luego, después de recibir los informes correspondientes, dictando las destituciones y remociones que en algunos casos alcanzaron a los oidores.

A partir de estos primeros titubeos, el virreinato no tardó mucho en llegar a consolidar un gobierno fuerte en la Colonia, que permitió centralizar el poder en manos del monarca español.

El orden bajo el cual estuvo constituido fue el siguiente:

En la metrópoli, por encima de todos, quien sólo delegaba facultades para hacer más efectivo su poder, estaba el Rey, único titular de la autoridad. Junto a él, el auxiliándolo en el gobierno de la Colonia, el consejo de indias, cuerpo colegiado de la mayor importancia por intervenir en asuntos de la más variada naturaleza; dictaba lo mismo disposiciones respecto a toda clase de negocios de la Nueva España, que recopilaba pragmáticas u ordenanzas de todos los tiempos para facilitar la aplicación del derecho; intervenía tanto en la Hacienda de la Colonia, cuanto daba licencias para llevar a cabo actividades económicas en la misma; de igual modo ratificaba los nombramientos de las autoridades civiles y militares hechos por el Virrey, como se encargaba de reunir la información necesaria que le permitiera ver por la buena marcha de su gobierno; y, finalmente, revisaba, en ciertos casos, vía apelación, los fallos de la Real Audiencia, porque en última instancia era el máximo tribunal.

En la Nueva España el Virrey, la Real Audiencia de México, los Alcaldes Mayores, los Corregidores, los gobernadores, y los cabildos o ayuntamientos, completaban el aparato gubernativo formando una jerarquía bien articulada.

El Virrey era el funcionario más importante; amplias eran sus atribuciones, todas la que el Rey le había delegado como representante personal: Gobernador, Capitán General, Presidente de la real Audiencia, y Vicepatrono de la Iglesia.

Como Gobernador su jurisdicción abarcaba un inmenso territorio, comprendido desde la florida en el noreste y Nuevo México en el noroeste, hasta la península de Yucatán y Capitán General de Guatemala límite con Panamá, en el sur; nombraba autoridades locales; para vigilar el buen desempeño de éstas, hacía visitas personales, o enviaba a un Oidor cuando no las podía realizar, otorgaba mercedes de tierra como recompensa de servicios; concedía pensiones a las viudas e hijos de los conquistadores al principio y, después, a otras personas de mérito; tenía el cargo de protección de los nativos, para cuyo efecto podía dictar las ordenanzas y mandamientos que considerará necesarios, tanto que ya en 1573, se creó el Juzgado General de Indios, como tribunal de equidad, en el que el asesorado por los Oidores o alguno de ellos, resolvía todas las demandas que le presentaban los indios por pleitos con los españoles; **cuidaba de la Real Hacienda**; al concluir su encargo estaba obligado a rendir cuentas de sus labores, momento en el que se le abría juicio de residencia para determinar las responsabilidades en que hubiera podido incurrir.

Como Capitán General era la máxima autoridad militar en todo el territorio.

Como presidente de la real Audiencia dirigía los debates de sus sesiones en función del tribunal, y autorizaba con su firma las sentencias pronunciadas, pero se le privaba del voto en los casos de justicia cuando no era letrado.

La Real Audiencia de México. Además de las intervenciones que se le concedían en los asuntos administrativos que hemos mencionado, constituida en el Real Acuerdo, emitía resoluciones obligatorias de carácter general para el buen gobierno (autos acordados). Y era la única para asumir el gobierno de la Colonia cuando estuviera vacante el cargo de Virrey.

La Real Audiencia de México formaba un tribunal colegiado compuesto por dos clases de magistrados: los Oidores, con facultades para conocer y resolver respecto de pleitos civiles; los Alcaldes del crimen, con facultades para conocer y resolver respecto de causas criminales. Los primeros, en número de ocho; los segundos, de cuatro. Estaban a ellas adscritos, además, dos fiscales, uno de lo civil y otro de lo criminal (defensores de los intereses tutelados por la Corona); un Alguacil Mayor (ejecutor de las resoluciones de la Audiencia y algo así como jefe de policía); un Teniente de Gran Chanciller (en cargado de guardar los sellos reales y sellar con ellos todas las provisiones de la Audiencia); y los demás ministros y oficiales necesarios ("Protector de indios", Relatores, Porteros).

Era el supremo tribunal dentro de la Nueva España. Por tanto, podía revisar no solo las resoluciones de los jueces distritales y locales (Alcaldes Mayores, Corregidores y Alcaldes Ordinarios), sino, también,

teniendo extendida su jurisdicción sobre otros **actos de naturaleza administrativa** o gubernamental, "que se reducen a justicia entre partes" (el equivalente a lo que modernamente llamamos lo **contencioso administrativo**), por vía de apelación reparaba agravios privando de efectos las decisiones de las autoridades de la Colonia, incluyendo al Virrey. Cabe agregar que cuando existía incertidumbre acerca de si el acto de gobierno "se reducía o no a justicia entre partes", quienes resolvían la duda eran el Virrey y el Presidente de la Audiencia, que en el caso de que se apelara en contra de actos del Virrey y el presidente de la Audiencia, ambos quedaban impedidos para asistir a las audiencias en que se conociesen dichas apelaciones; y que en materia de guerra y de presidios, por vía de apelación, no podía conocer la Audiencia, sino la Junta de Guerra de Indias.

Para resolver los negocios, decidiendo la aplicación del derecho sustantivo al caso concreto en cuestión, se ajustaba a los procedimientos establecidos por las leyes procesales vigentes en España, salvo las excepciones hechas por las leyes especiales dictadas para la Colonia.

La opinión mayoritaria de los Oidores hacían sus fallos. En caso de empate se llamaba al fiscal para que decidiera, siempre que no fuera parte en el negocio a debate. Si aun así existía discordancia y no había sentencia se elegían y nombraban uno, dos, o tres abogados sin sospechas, como mejor pareciere, para la determinación del pleito.

Actuaba por salas y con plena independencia del Virrey. (Bajo este aspecto, servía de freno y contrapeso al poder de la máxima autoridad dentro de la Colonia). Tenían sus resoluciones y mandamientos el carácter de ejecutorias. (De aquí que sus fallos, debidamente ordenados, constituyeran verdadera jurisprudencia).

“No hay estado que pueda florecer, y lo que es más, ni conservarse sin unos fondos que, sufriendo las cargas indispensables a su constitución, le sirvan de sostén. Esto es una verdad que sube al grado de evidencia, tanto como la que, para que haya aquellos, se necesita de la imposición de derechos cuyos rendimientos formen la masa en que consisten⁹”.

Los anteriores principios, sin duda, fueron los que llevaron a la monarquía a establecer, desde el momento en que se asentó la primera autoridad española en tierras conquistadas, el pago de tributos a cargo de sus vasallos en ellas. Y los mismos que luego le permitieron, durante el prolongado gobierno de los Virreyes, ir perfeccionando un sistema tributario en la Colonia conforme se venía desarrollando su economía.

Al punto, que, los autorizados historiadores en la materia, ya para los años del gobierno del Virrey Conde de Revillagigedo nos dicen gravitaban en la Nueva España los siguientes impuestos:

Treinta y cinco, los cuales con sus valores líquidos cubrían los cargos y gastos generales de la Corona en Europa y en las Indias; tres,

cuyas rentas estaban dedicadas a pagar los gastos del erario sólo en Europa; cinco, se tenían aplicados a sus productos ó algún destino especial en estos o aquellos reinos; y treinta y siete más, que aun pudiéndose llamar ajenos por su origen y objeto, entraban en las tesorerías reales por la especial protección que, le dispensaba.

Concomitantemente a estas cargas fiscales, como partes complementarias del sistema tributario, hubieron en la Colonia dos órganos de mucha importancia. El Tribunal de Hacienda Real y el Tribunal de Contadores.

Con relación a ellos, previo a dar a conocer sus particularidades, y a fin de evitar alguna confusión, importa decir que sus nombres de tribunal correspondían a un concepto equívoco, esto es, de ningún modo significaban, como en sentido estricto se entenderían, fueran instituciones con facultades para resolver en justicia cuestión alguna entre partes a través de un procedimiento, sino solo dependencias encargadas de la administración de los impuestos.

El Tribunal de Hacienda Real era el cuerpo de funcionarios, llamados Oficiales Reales, que a diario debían reunirse, excepto las festividades, para ver y concertar todo lo relativo al ejercicio de sus oficios, que específicamente consistían en cobrar los tributos, rentas, deudas y otros efectos que la Real Hacienda se deberían y hubieran de haber, por cualquier causa, título ó razón que fuera, en cada provincia donde residieran o distrito que fueran de su jurisdicción, para lo cual podían realizar ejecuciones, prisiones, ventas y remates de bienes, y

otros cualesquier auto y diligencias, según y por la forma que en las leyes estaba dispuesto, con tan amplias facultades que sus mandatos y sus despachos debían ser guardados, cumplidos y ejecutados por las autoridades de la Colonia, el Virrey, las Audiencias, las demás Justicias, los Gobernadores, y los Alguaciles Mayores.

El Tribunal de Contadores, por su parte, estaba integrado por tres contadores que eran y se intitulaban de Cuentas; dos Contadores de Resultas, dos Oficiales como auxiliares y un portero. Para el despacho de sus asuntos reuníase por las mañanas, todos los días, menos los feriados, y por las tardes, los lunes, miércoles y viernes. Sus funciones consistían en tomar cuentas a los Oficiales reales de todo lo que hubieren cobrado o dejado de cobrar de lo perteneciente a la Real Hacienda, o a las demás personas que hicieren lo mismo con cualquier otro título, y llevar las referidas cuentas debidamente ordenadas en los libros apropiados, para en caso dado fincar responsabilidades. Con estos objetos los Oficiales Reales todos los años debían dar a las contadurías de Cuentas razón de lo que pertenecía a la Real Hacienda, y entregar en relaciones juradas y firmadas de sus nombres, lo que hubieran recibido, y de lo que ello tuviera gastado, pagado y distribuido; o bien, cuantas veces fueran requeridos para ello, permitir a los Contadores de Cuenta examinar sus libros particulares y el común. El Tribunal de Contadores tenía la ineludible obligación de mandar cada año al Consejo de Indias, en la primera ocasión de Flota o Galeones, un informe de lo cobrado o dejado de cobrar en el ejercicio, para que se entendiera y supiera en el mismo año lo que hubieron valer las rentas y derechos de la Hacienda Real. Cuando se trataba de exigir

responsabilidad a algún Oficial Real, y había por parte de este oposición, en la controversia, si se reducía a situaciones de hecho, lo resolvía el Tribunal de Contadores; pero si la contención implicaba aspectos de derecho, entonces ella debía conocer y resolver la Real Audiencia.

Con lo que hasta el momento llevamos manifestado, ha quedado hecho el bosquejo de la Real Hacienda en el Virreinato, veamos ahora como podían defenderse, vía la justicia, quienes resultaban agraviados por su actividad.

Cualquier persona afectada en sus intereses por algún acto de los llevados acabo por los Oficiales Reales, tendientes al cobro de los impuestos, podía impugnarlo vía apelación o agravio ante la Real Audiencia de su jurisdicción, bien fuera la de México o la de Guadalajara.

Los pleitos fiscales que por esas apelaciones resultaban, debían ser vistos por las Audiencias con preferencia a cualesquiera otros, y tramitados y sentenciados sin dilación.

Los mismos pleitos debían inscribirse en un libro que para el efecto llevaban las Audiencias con la intención de que todos los jueves por las tardes, y si fueren fiestas un día antes, el Oidor más antiguo, juntamente con el Fiscal y los Oficiales Reales, y uno de los Escribanos de ellas, "trataran capítulo por capítulo de los dichos pleitos".

En libro aparte, debían las Audiencias poner y recoger todas las cédulas y provisiones reales tocantes a la Real Hacienda, para facilitar la consulta y aplicación de ellas.

Las Audiencias no podían dar cartas de espera a los deudores de la Real Hacienda de manera general, sino sólo en casos particulares, por única vez tratándose de una misma deuda, cuando los deudores acreditaran no poder pagar por causas legítimas que han sobrevenido, y dieran **fianzas legas, llanas y abandonadas**, de que pasados seis meses pagarían.

La Real Ordenanza de Intendentes de Ejército y Provincia De Nueva España. Para instituir en México el régimen de intendencias que en la Metrópoli existía desde el año de 1718, el 4 de diciembre de 1786, en Madrid, se expidió la Real Ordenanza de Intendentes de Ejército y Provincia de la Nueva España.

Esta ordenanza tuvo como objeto primordial reorganizar, en sus distintas fases, la Administración Pública. Por tanto, para mejor instruir los negocios de gobierno, dividió a ellos en causa de justicia, policía, hacienda y guerra.

Respecto de los de la Real Hacienda, dos importantes innovaciones introdujo. La primera, que consistió en transferir a los Intendentes (nuevos gobernadores de las doce intendencias que se crearon para la Colonia), en sus respectivos distritos, las facultades de recaudar, administrar, y cuidar los ramos de renta de la Corona que

correspondían a los Oficiales reales, quienes en lo sucesivo hubieron de quedar, con este título común o particular de Contadores y Tesoreros, subordinados a los recientes magistrados.

La segunda, que fue la creación de la Junta Superior de hacienda (organismo bajo el Virrey, compuesto por un Oidor, el Intendente, el Fiscal del Ramo, un miembro del Tribunal de Cuentas y uno de los ministros de la tesorería, normalmente dedicado a la dirección y vigilancia de las funciones fiscales), como tribunal de apelación de primera instancia para defensa de los particulares en contra de las decisiones de los Intendentes actuando como autoridades hacendarias, cuyas resoluciones, a su vez, también eran apelables ante el Rey.

Sobre este Tribunal, otro antecedente del Fiscal de la Federación, especialmente, por ser el primero ideado para dirimir en México lo contencioso tributario separado de los tribunales del orden común (en el caso de la Real Audiencia).

En nuestra opinión estos antecedentes, los cuales son de gran importancia para la vida jurídica de nuestro país, no son el propiamente los antecedentes inmediatos del Tribunal Fiscal, su importancia radica en la introducción del derecho por parte de los españoles, para la formación del nuevo Estado Mexicano. El antecedente más cercano al contencioso administrativo, es la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

2.1. LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1853.

Es creencia que los antecedentes de lo contencioso administrativo en México se remontan a no más allá de 1937, ignorándose que a mediados del siglo antepasado se expidió y fue declarado inconstitucional un ordenamiento que se instituyó: la Ley para el Arreglo de lo Contencioso- Administrativo¹⁰.

A mediados del siglo XVIII influyó decisivamente en el avance del Derecho mexicano Don Teodosio Lares, tanto en la rama del privado como en la del público. Influenciado por la legislación francesa y en especial por la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, Don Teodosio Lares formuló el proyecto de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo, que al ser aprobado por el Poder Legislativo se conoció más por "Ley Lares" que por su propio nombre, debido al "escándalo" que dicha ley provocó en los medios jurídicos mexicanos y que al ser impugnado ante los tribunales judiciales federales, fue declarada inconstitucional.

Por lo que atañe a la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al México independiente, para encontrar que ni los ensayos constitucionales anteriores a 1857, ni la Constitución de ese mismo año, ni la de 1917, en su contenido original, contemplaron la posibilidad franca de colocar fuera del poder judicial y sin menoscabo del principio de división de poderes, órgano jurisdiccional alguno para dirimir contiendas entre los particulares y las autoridades

administrativas; pero la inquietud de lo contencioso administrativo asomaba una y otra vez cuando se advertía que, aparte de los juicios civiles y criminales expresamente mencionados por las normas fundamentales, aquéllas contiendas requerían una jurisdicción propia.

La Constitución de 1824 adoptó ciertamente un Consejo de Gobierno (correspondiente al Consejo de Estado, imitado de Francia por la Constitución española de 1812, jamás vigente) dotándolo de facultades de consulta y dictamen en ciertos negocios de la administración pública, no así las facultades jurisdiccionales que se competían al modelo original.

Años después, una de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 incluyó Tribunales de Hacienda- reminiscentes de las formas coloniales de la dominación española- como órganos del Poder Judicial de la República y anunciaba la expedición de una ley que promovería acerca de una jurisdicción "contenciosa" en el ramo. La Ley de 20 de enero de 1837 que, además de reiterar al fuero del Poder Judicial el conocimiento de "los contenciosos hacendarios", confirió por una parte, a las autoridades encargadas de la recaudación de ingresos públicos la facultad económico-coactiva, condicionó por otra parte, la procedencia de la reclamación contra el ejercicio de dicha facultad, a la previa garantía mediante depósito o embargo, de la prestación exigida y, finalmente, instituyó promotores oficiales de la acción del Fisco ante los tribunales. A su vez, las Bases Orgánicas de 1843 facultaban a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las demandas intentadas por un particular contra un Departamento, en juicio "contencioso"; y

ordenaba que subsistieran, al lado de los tribunales civiles y penales, los especiales de Hacienda a que se aludía en 1836.

Al margen de las Bases de 1853 para la administración, conforme a las cuales se restableciera el Consejo de Estado, una vez más con sólo funciones de consulta, asesoría y dictamen como en 1824, y se instituyera un Procurador General de la Nación para promover cuando viniera a la Hacienda Pública y para proceder en los demás ramos con la necesaria información jurídica, **la Ley de 25 de mayo de 1853** y su Reglamento atribuyeron a dicho Consejo las facultades jurisdiccionales que en la época correspondía a su homónimo en Francia; de donde, dotado de una sección de lo Contencioso Administrativo compuesta de cinco Consejeros, abogados nombrados por el Presidente de la República, llegó a ser competente para conocer de¹¹:

- A) Controversias relativas a obras públicas, ajustes públicos, contratos administrativos y rentas nacionales.
- B) Controversias relativas a actos administrativos de policía, agricultura, comercio e industria, siempre que tuvieran por objeto el interés general; y
- C) Interpretación, incumplimiento y ejecución de otros actos administrativos en general.

Estos negocios no podían radicarse ante la sección, sino una vez agotada ante el Ministro del ramo una instancia del interesado en la que, con finalidades de conciliación y acuerdo, precisara su pretensión

y probara en su caso, los hechos en que se fundaba; si el Ministro resolvía desfavorablemente o si no resolvía en el término de un mes, la misma instancia debía remitirse al Consejo de Estado para el inicio de la fase **propriadamente contenciosa que se ventilaba en procedimiento secreto**, emplazando al Procurador General de la Nación para contestar, dando vista de la contestación al promovente para réplica y señalando término para desahogar pruebas necesarias y para alegar, después de lo cual se pronunciaba resolución y se notificaba esta para su cumplimiento a las partes y a todos los Ministros; la inconformidad de algunas de ellas o de cualquiera de ellos constituía causa de apelación al Consejo de Ministros, para la decisión definitiva y ejecución de la misma.

Dentro del procedimiento se admitía el recurso de aclaración contra la resolución que la ameritara; y el de nulidad de actuación por integración indebida de la Sección en cuanto al número de consejeros actuantes, o por indefensión derivada de no haberse llamado a juicio al recurrente, no habersele oído, no habersele citado para el desahogo de pruebas o para sentencia.

Los conflictos de atribuciones entre autoridades administrativas, eran dirimidos por la Sección; los que se suscitaban entre dichas autoridades y la propia sección, lo eran por el Supremo Gobierno; y complementariamente, un Tribunal de Conflictos a la manera del francés, quedaba integrado por dos Magistrados de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia y dos Consejeros de Estado, seleccionados por el Presidente de la República, y jefaturado por el

presidente de dicha Sala con voto de desempate, para decidir cuestiones de competencia entre la jurisdicción administrativa y la judicial.

Paralela, pero no concurrente con la jurisdicción contenciosa que acaba de explicarse, la competencia de los jueces y los tribunales de Hacienda, sustitutos por el entonces de los juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, suprimidos a partir de septiembre del mismo año de 1853, comprendía además de negocios civiles y criminales, los que versaban sobre contribuciones decretadas a favor de la instrucción pública y de los ayuntamientos y todos aquellos de carácter judicial en los que fuese demandada la Administración, sus agentes o dependencias. La última instancia en tales juicios, se ventilaban ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, la agitación política que hasta entonces no había dejado madurar fruto alguno de las tendencias ora federalistas, ora centralistas, ya liberales, conservadoras y aún monárquicas, que se disputaban el gobierno de la Nación, impide juzgar aciertos errores de las instituciones cuya vida efímera no podía alcanzar estabilidad alguna en la realidad cívica del país y teniendo en cuenta que la legislación orgánica de justicia elaborada a partir de 1853 fue abrogada en 1855, en tanto que el Estatuto Orgánico Provisional de 1856 quedó sin efecto al promulgarse la Constitución Federal de 1857.

Conforme a dicha Constitución que insistía rotundamente en el principio divisorio de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial,

correspondía, según el artículo 97, a los tribunales de la Federación conocer de, entre otras, las controversias en que ellas fuese parte y las que versaran sobre leyes federales, excepto cuando la aplicación de éstas sólo afectase intereses de particulares, caso en el cual serían igualmente competentes los jueces y tribunales locales del orden común; se suprimía el Consejo de Estado; y nuevamente se depositaba el Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Federación, en los Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito.

Fue así como en lo sucesivo, todo juicio en el que la Federación fuese parte, se habría de ventilar ante la Corte en última instancia y toda contienda entre particulares que controvirtiera la aplicación de leyes federales, también ante la Corte en última instancia; en tanto que el juicio de amparo, procedente contra todo acto de autoridad que un particular quejoso reclamara por agravio de garantías individuales, especialmente la de legalidad de forma o de fondo, permaneció también dentro de la competencia judicial federal, en dos instancias, la última ante la Suprema Corte.

En ninguna de estas tres clases de juicio, ni la jurisprudencia ni la doctrina estuvieron bien dispuestas a encontrar el menor vestigio del "contencioso" de los tiempos inmediatos anteriores; y su necesidad se estimó cubierta con la procedencia del amparo contra actos administrativos.

Se transcribe íntegramente la citada Ley para el arreglo de lo Contencioso-Administrativo, que consta de 14 artículos en comparación con los 81 de su Reglamento.

Dicha ley señala¹²:

LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

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

2º.- Son cuestiones de administración las relativas:

I. A las obras Públicas.

II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.

III. A las rentas nacionales.

IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.

V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.

VI. A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil.

Artículo 3º.- Los Ministerios de Estados, el consejo y los gobernadores de los Estados y del Distrito Federal, y los jefes

policíacos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y en la manera que se prevengan en el reglamento que se expedirá con esta ley.

Artículo 4º.- Habrá en el consejo de Estado una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el presidente de la República.

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

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

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

determinará la manera en que deberá ser presentada la memoria y sus efectos.

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

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

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

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

Artículo 12.- Los agentes de la administración en los casos que deben representarla en los juicios, los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la protección y dependencia del Gobierno, no pueden entablar

litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de la manera que disponga el reglamento.

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

Artículo 14.- Instalada que sea la sección de lo contencioso, se pasarán a ella los expedientes que correspondan conforme a esta ley.

TESIS DE VALLARTA.

Ignacio L. Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República.

2.2. LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

Respecto a la Constitución de 1917; se renovaron disquisiciones acerca de que si el texto original de las fracciones I y III del artículo 104 constitucional, admitía o no la substanciación de un juicio ordinario de oposición, diferente del extraordinario de amparo, en el cual los particulares pudieran discutir la legalidad de los actos de

autoridad administrativas federales, a pesar de que aquella fracción I se refería únicamente a controversias del orden civil y criminal.

Llegó a sostenerse que sólo la interpretación en sentido afirmativo justificaba la procedencia de los juicios de reclamación establecidos por las leyes federales secundarias, como las ya vigentes en materia de minería, aguas, petróleos, vías generales de comunicación, aplicaciones de sanciones por infracciones de carácter fiscal, revisión de otras resoluciones de igual carácter, etc., leyes que no excluían una fase contenciosa posterior a una primera fase oficiosa.

La supresión del recurso de suplica, según la primera reforma de enero de 1934, fue casi coincidente con una nueva Ley Orgánica del poder judicial de la Federación que en agosto del mismo año se pronunció sin ambages por la misma interpretación afirmativa, dando competencia a los Jueces de Distrito y a los Tribunales de Circuito, en primera instancia y en apelación respectivamente, para decidir controversias suscitadas con motivo de la aplicación de leyes federales acerca de la legalidad o subsistencia de actos y procedimientos administrativos.

La Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927, estableció en su capítulo V un juicio de oposición que se substanciaba ante el juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa. Arts. 60 y 61.

Transcurrido el término de treinta días sin que se hubiese formulado la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa (artículo 62). Si la oficina exactora no recibía aviso oportuno del juzgado correspondiente, de que ante el se había presentado la demanda o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el juzgado, continuaba adelante el procedimiento de ejecución (artículo 63).

No obstante el respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dio a ese juicio, al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso ordinario de defensa, muy pronto se observó que no era el camino indicado para resolver las controversias ante la hacienda pública mexicana y el contribuyente, porque era un juicio largo y deficiente; no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales; otorgada la garantía del interés fiscal el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, el cual envejecía por falta de promoción.

Así las cosas, el Presidente de la República, en usos de sus facultades extraordinarias que le habían sido concedidas por el congreso de la Unión en decreto de 30 de diciembre de 1935, para la organización de los servicios públicos hacendarios, dictó la **Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936**, que estuvo vigente del 1º de enero de 1937 al 31 de diciembre de 1938; y con la cual el proceso "contencioso administrativo" ganó su segunda carta después del

reconocimiento en el orden federal mexicano, ocho décadas después de aquella tan precariamente otorgada en 1853 a la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado, réplica incipiente del sistema francés.

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación de 1936, mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, se puso en tela de duda la constitucionalidad de dicho tribunal administrativo, afirmándose que era un tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta en el siglo pasado, con criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y, aún más, de jurista al servicio del Estado.

"Permitir que la administración a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aún impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que hoy puede calificarse como certera, pero suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era, un paso muy audaz en 1935¹³".

2.2.3 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1º de enero de del año siguiente entró en vigor el Código Fiscal de la Federación¹⁴ que recogió el de la Ley de Justicia Fiscal y, además, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico coactivo e infracciones y sanciones.

La expedición del Código Fiscal de la federación constituyó un extraordinario avance para la legislación tributaria mexicana, observándose en forma curiosa que por desconocimiento de la materia fiscal eran principalmente contadores los que litigaban ante el citado tribunal.

Hasta el momento de su derogación, 31 de marzo de 1967, dicho Código Fiscal no originó mayores problemas para la hacienda pública y los contribuyentes.

2.2.4. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1966.

Podemos decir que este Código, que entró en vigor el 1º de abril de 1967¹⁵, se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tendían a lograr el que los países latinoamericanos hicieren evolucionar su legislación tributaria con el objeto de que

obtuviesen una correcta tributación de sus habitantes, en bien de su desarrollo económico.

Este ordenamiento no constituyó un avance del derecho tributario mexicano, como lo fue el código fiscal de la Federación de 1938, por cuanto que en el nuevo ordenamiento simplemente hizo una reestructuración del anterior agrupándose las disposiciones en los términos del citado modelo de código tributario, corrigiéndose errores de técnica legislativa, así como subsanándose algunas lagunas existentes. Se eliminaron del mismo las normas relativas a la organización del tribunal Fiscal de la Federación (a partir del 1º de enero de este año Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), que se consignaron en la Ley Orgánica del mismo.

2.2.5. CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN¹⁶.

El 30 de diciembre de 1935, el Congreso de la Unión concedió al Ejecutivo Federal, en aquel entonces el General Lázaro Cárdenas, facultades extraordinarias para la organización de los servicios públicos hacendarios; haciendo uso de tales facultades emitió, con fecha 27 de agosto de 1936, la Ley de Justicia Fiscal, la cual entró en vigor el 1º de enero de 1937¹⁷.

Este ordenamiento, por vez primera en México, se pretendía regular las controversias suscitadas con motivo de las resoluciones emitidas por las autoridades dependientes del poder Ejecutivo Federal en materia fiscal, a través de un organismo jurisdiccional especializado, independientemente, tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de cualquier otra autoridad administrativa.

Dicho organismo, por disposición expresa del artículo 1º, de la señalada ley, fue denominado, "Tribunal Fiscal de la Federación".

El Tribunal Fiscal de la Federación, a su nacimiento absorbió la competencia que en esa fecha había tenido diversos organismos de carácter fiscal, tales como: el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la renta, organismos que quedaron suprimidos al entrar en funciones el nuevo órgano jurisdiccional.

Igualmente se derogaron los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles que establecía y regulaban un juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los Tribunales Federales; conforme a lo dispuesto por el artículo 5º transitorio de la referida Ley de Justicia Fiscal.

La estructura inicial del Tribunal Fiscal de la Federación fue inicialmente integrado sobre la base de cinco Salas Colegiadas, por tres Magistrados cada una y con jurisdicción en toda la República en el ámbito federal. Cada Sala era autónoma en sus decisiones respecto de

las otras y cada una de ellas debería nombrar un presidente que duraba al cargo un año, pudiendo ser reelecto.

El Tribunal Fiscal tuvo al momento de su creación las siguientes características¹⁸:

1.- Era un organismo que formalmente pertenecía al Poder Ejecutivo, aunque materialmente su actuación fuese jurisdiccional.

2.- Por disposición expresa de la Ley de Justicia Fiscal, era un órgano independiente de Hacienda y Crédito Público y de cualquier autoridad administrativa.

3.- Era un Organismo Jurisdiccional de Justicia delegada, en virtud de que emitía sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión.

4.- Era un Organismo Colegiado, en virtud de que sus resoluciones eran emitidas por su mayoría de los Magistrados integrantes de cada Sala, y en lo que toca a las resoluciones de pleno, por mayoría de los Magistrados presentes en las sesiones plenarias.

5.- Era un organismo eminentemente Fiscal, toda vez que la competencia original de ese Tribunal se circunscribió a la materia Fiscal.

6.- Era un Tribunal de simple anulación, toda vez que sus resoluciones eran meramente declarativas por no tener el Tribunal atribuciones para hacer cumplir sus fallos.

Señaladas las características más importantes con que se estructuró el Tribunal Fiscal de la Federación de 1937, conviene realizar

un análisis de carácter histórico jurídico a fin de conocer el por qué dicho Tribunal se originó con tales características.

La aparición del Tribunal Fiscal en la historia jurídica de México constituye un hito de la misma, debido a que por vez primera se estructura un organismo jurisdiccional de carácter administrativo que, aunque, resultaba dependiente formalmente del Poder Ejecutivo, se encontraba dotado de plena autonomía en sus fallos y constituía un organismo diferente al poder administrativo en sí mismo, ya que el procedimiento y la estructura interna del Tribunal Fiscal demostraba su naturaleza de organismo jurisdiccional independientemente y autónomo de la administración.

La aparición del Tribunal Fiscal de la Federación, por otra parte, viene a romper la tradición formal del sistema constitucional mexicano.

En efecto, de acuerdo a la Constitución Política de México de 1917, la estructura política del estado Mexicano descansa en la división tripartita de poderes, siendo estos: el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Desde el punto de vista doctrinal, el Poder Judicial es el encargado de dirimir las controversias derivadas de la aplicación de la ley y por ende, siguiendo este lineamiento, lo razonable era de que el incipiente Tribunal Fiscal de la Federación quedase encuadrado dentro del Poder Judicial y no como la ley lo establecía dentro del Poder Ejecutivo.

La creación del Tribunal Fiscal, en la forma señalada, originó arduos problemas tanto para los estudiosos del derecho como para la SCJN, a la cual se le planteó el problema de la constitucionalidad del nuevo Tribunal, atacado de vulnerar el principio de la división de poderes.

Doctrinalmente, esta cuestión fue resuelta mayoritariamente a favor de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal, ya que siguiendo la línea francesa de pensamiento se consideró que la existencia del Tribunal Administrativo no rompía los principios de nuestra estructura político-jurídica y que por lo mismo su existencia era valedera y procedente conforme al nuevo y moderno desarrollo de la Administración Pública, como se consigna en la propia exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que por su importancia se transcribe a continuación:

"En cuanto al problema de la validez constitucional de la Ley que crea un tribunal administrativo en el sentido formal, pues si bien como unánimemente se reconoce en la doctrina se reconoce mexicana, no puede crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya que el examen de ninguna autoridad, dado que existe sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial¹⁹".

“Por lo demás es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un “recurso o medio de defensa para el particular perjudicado”, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad, llamado entre otros de “reconsideración” y el jerárquico) sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Departamento del Distrito (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad”²⁰.

“En múltiples ocasiones, al interpretarse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas”²¹.

"El más alto Tribunal de la República fijó estas tesis frente a organismos y a procedimientos que no presentaban todos los caracteres de organismos y procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la Administración activa; por ello confía el Ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad como un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los punto de vista orgánico formal (en cuanto a formas de proceder y no poder en que está colocado) y material, será un tribunal y ejercerá funciones jurisdiccionales²²".

Independientemente de la solución doctrinaria del problema, el mismo fue resuelto en forma definitiva mediante la reforma que sufriera la Constitución Política de México en su artículo 104, fracción I, por decreto de 16 de diciembre de 1946, al quedar dicho precepto legal en los siguiente términos:

"Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

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

los asuntos en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra sentencias de TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS CREADOS POR LA LEY FEDERAL, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos²³ⁿ.

Con base en lo anterior se sentaban las bases constitucionales para la existencia del Tribunales Administrativos independientes del Poder judicial.

El Tribunal de que el nuevo organismo jurisdiccional fuera de **justicia delegada**, originó que el mismo no alcanzara su plena jurisdicción, lo cual, a su vez, se reflejó en dos limitantes de su actuación, a saber:

- 1.- Que sus resoluciones definitivas fuesen meramente declarativas y,
- 2.- Que el Tribunal careciese de imperio para hacer cumplir decisiones.

Por lo que toca al primer punto, ello implicó que el Tribunal debiera limitarse en sus fallos a resolver la legalidad o ilegalidad de los actos o resoluciones de autoridad sometidos a su jurisdicción, pero sin que pudiera sustituirse a la autoridad, emitiendo la resolución que en derecho procediera, en lugar en la que había declarado ilegal.

Esta disposición, además de encontrarse precisada en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, fue adoptada oficialmente en el fallo emitido por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación en sesión del 8 de agosto de 1938, en el cual se sostuvo sustancialmente que el Tribunal Fiscal carecía de competencia para dar instrucciones acerca de la actitud que debían adoptar las autoridades fiscales para cumplimentar las sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal.

En lo que respecta a la segunda consecuencia de la ausencia de la jurisdicción total del Tribunal Fiscal, consistente en la incapacidad que el propio Tribunal tiene para hacer efectivas sus resoluciones. Aunque esta segunda situación es un efecto colateral de la ya señalada con anterioridad, reviste sin embargo, la importancia suficiente para considerarla como un característica autónoma en sí misma.

Establecido que las resoluciones del Tribunal Fiscal eran meramente declarativas; las consecuencias inmediatas era de que el Tribunal carecía de imperio legal necesario para hacer cumplir sus fallos, además de que los mismos no resultaban ejecutables, en sí mismos.

La Ley de Justicia Fiscal dio al Tribunal Fiscal un **ámbito de competencia eminentemente fiscal**, ya que, su objetivo era el de resolver los problemas fiscales en su aspecto contencioso, que con mayor frecuencia se daban en el ámbito administrativo. Por ello, la

competencia del nuevo Tribunal se estructuró en las diversas resoluciones de contenido eminentemente fiscal como lo eran:

a) Todas aquellas resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de organismos fiscales autónomos que determinaran un crédito fiscal; lo fijaran en cantidad líquida o bien dieran las bases para su liquidación.

b) Las resoluciones que impusieran sanciones por infracciones a las leyes fiscales o bien que constituyeran responsabilidades administrativas, claro, en materia fiscal, y

c) Contra cualquiera otra resolución en materia fiscal que causa agravio no reparable a través de algún recurso administrativo.

Una segunda esfera de competencia independiente de las resoluciones liquidadoras o determinadoras de créditos fiscales lo constituyó el ejercicio de la facultad económica-coactiva por parte del Estado, cuando esta facultad no era ejercitada conforme a la Ley. Dicha facultad obviamente era de naturaleza eminentemente fiscal.

Un tercer ámbito de competencia lo fue la negativa de la autoridad de devolver lo ilegalmente percibido en materia de impuestos, derechos o aprovechamientos.

Por último, la única competencia del nuevo Tribunal que podía considerarse que abarcaba el área administrativa, fue la establecida por

de los promoventes; con el tiempo ha ido cayendo en desuso, en virtud del creciente número de juicios, por lo que, en la actualidad, el procedimiento, a pesar de seguir siendo formalmente oral, el procedimiento fundamentalmente escrito el que se desarrolla en los juicios de los cuales conoce el Tribunal Fiscal²⁴.

A nuestra juicio, la oralidad del procedimiento que se llevaba en sus inicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación, está en un completo desuso, ya que dicho procedimiento es eminentemente escrito, pues en el en el propio procedimiento las audiencias son casi nulas, como sucede en la práctica.

Una segunda característica del juicio consistió en el impulso oficioso del procedimiento, impulso que quedó a cargo del Magistrado Semanero el que se encargaba de revisar el trámite procesal y de integrar el procedimiento hasta ponerlo en estado de resolución; para ello, se ideó el mecanismo procedimental de la audiencia del juicio, a través de la cual, la actividad del Magistrado Semanero era sustituida por la Sala, integrada por sus tres Magistrados, encargados de supervisar la actuación del Magistrado Semanero y de resolver incidentes, así como emitir fallos interlocutorios y definitivos.

Esta característica, dado el procedimiento seguido en el Tribunal Fiscal de la Federación, fue una de las mayores aportaciones de este organismo al derecho procesal, pudiéndose aseverarse que su existencia originó un procedimiento contencioso diferente y superior a

los que hasta ese momento eran utilizados por los diferentes organismos jurisdiccionales.

El procedimiento contencioso-fiscal fue inspirado en el procedimiento seguido en el **Juicio de Amparo**; sin embargo, sus características de sencillez y operatividad hicieron que los resultados obtenidos superaran con creces lo que se esperaba de él, al grado del que mucho del extraordinario prestigio logrado por el Tribunal en los subsiguientes años de su desarrollo, se fincaron fundamentalmente en la bondad de dicho mecanismo procedimental que aunaba, a la celeridad del trámite, la honestidad y la imparcialidad para las partes de un fallo justo.

Otra demostración de la bondad de este procedimiento es el hecho de que en la relativamente larga vida del Tribunal, el mismo ha sido poco reformado, y aquellas modificaciones realizadas, sólo han tenido por objeto mejorar pequeños detalles del mismo, pero respetando en general el esquema fundamental bajo el cual fue creado.

Otra característica importante a señalar de dicha legislación, fue la introducción de un medio novedoso de formación de jurisprudencia, diferente del procedimiento que hasta esa fecha regía por lo referente Poder Judicial y en especial a la SCJN. En efecto, el artículo 11 de la Ley de Justicia Fiscal dispuso como facultad del Pleno del Tribunal la formación de la Jurisprudencia, la cual, por lo mismo, podría integrarse por el fallo de un sólo asunto, sin esperar, como en el caso de la SCJN

a la existencia de los cinco fallos coincidente que la Ley establece en esa Institución.

Con relación toca al sistema de pruebas adoptado por la Ley de Justicia Fiscal, ésta se basaba en dos principios fundamentales: I.- la teoría de las presunciones y, II.- El principio de la carga de la prueba.

El primer principio, descansaba sobre la presunción de validez de los actos de autoridad. Al respecto, la exposición de motivos de la Ley Fiscal señalaba:

"La presunción de legalidad de los actos administrativos es, por otra parte, algo que toca a la teoría, tanto del derecho administrativo como particularmente del derecho tributario, acepta. Como es sabido, en materia tributaria esa presunción se apoya, por una parte, en el hecho de que antes de emitir su acuerdo la autoridad fiscal ha instruido ya, en la generalidad de los casos, un expediente, y por la otra en la consideración fundamental de que la administración financiera, por su calidad de órgano de Poder Público, encargado de observar la Ley y privado de un interés propio diverso del interés público, no es normal que dicte resoluciones arbitrarias o fundada en datos inexactos; pero naturalmente que esta presunción puede y debe obedecer ante las pruebas y alegaciones del particular lesionado²⁵."

Como se puede observar, el principio de la presunción de validez de los actos de autoridad sólo opera inicialmente, como consecuencia de presuponer que los actos de autoridad son legales, ya que su objetivos son justamente la aplicación de la Ley; sin embargo, su trascendencia no puede ser definitiva pues con ello se cerraría la base de impugnación u oposición del agravio contra el acto de autoridad. Por tanto, era menester, y así lo asentó la Ley de Justicia Fiscal, que dicha presunción de validez sólo operará en tanto que el acto revestido de la misma no fuera atacado de ilegalidad, en cuyo caso entraría en el juego el segundo de los principios procesales aludidos; el de la carga de la prueba.

En el segundo principio, el legislador mexicano, siguiendo los lineamientos del derecho civil, estableció la carga de la prueba al actor, de manera como se manifiesta en la exposición de motivos aludida: "...cuando esa prueba no se allegue, se presumirán validos los actos y decisiones de las autoridades fiscales....²⁶", pero en caso contrario, tal presunción debe "ceder" ante el valor de la probanzas ofrecidas por el actor.

Con base en estos principios, el sistema de valoración de pruebas establecido por la Ley de Justicia Fiscal, se complementaba con el diverso señalado por el Código Federal de Procedimiento Civiles al cual se remitía en forma supletoria, agregándosele, además, la regla de que el juzgador podría variar esa valoración cuando se formara una convicción diversa sobre los hechos.

Otra de las características del procedimiento por la Ley, que contribuyó a darle mayor agilidad, fue la imposibilidad de recusación de los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, estableciéndose solamente la posibilidad de que los mismos se manifestaran impedidos de seguir conociendo de los asuntos; (excusa) en aquellos casos en que se destruía la imparcialidad que el juzgador requiere para sus funciones. Tales situaciones eran claramente señaladas por la legislación.

Por último, cabe señalar que desde sus comienzos, el Tribunal Fiscal se encontró facultado para anular las resoluciones de su competencia, con base en cuatro causales que la propia Ley establecía, por su orden eran²⁷:

- 1.- La incompetencia del funcionario que hubiese dictado el acuerdo o tramitado el procedimiento impugnado.
- 2.- La omisión o el incumplimiento de las formalidades que legalmente debió revestir la resolución o el procedimiento combatido
- 3.- La violación de la Ley que se aplicó o que debió aplicarse al emitir la decisión, y
- 4.- El desvío de poder.

Como se puede ver, a través de las causas de anulación se ratificaba el fin del Tribunal Fiscal de la Federación, como un medio de control del principio de legalidad de la actuación de las autoridades fiscales, bien sea vigilado la competencia de los funcionarios encargados de esa actividad; o bien velando por la aplicación estricta

de los artículos 14 y 16 Constitucionales, tanto en lo que toca a las resoluciones determinatorias de créditos fiscales, como por respecto, a diferencia de la doctrina francesa, la figura del desvío de poder fue limitada sólo a la aplicación de sanciones.

Esta fue a grandes rasgos, la estructura procesal del juicio de anulación creado por la Ley de Justicia Fiscal. Como se verá en los siguientes capítulos del presente trabajo y con la lectura del Código Fiscal de la Federación, ha quedado incólume al paso del tiempo.

¹ Montesquieu, *Del Espíritu de la Leyes*, Ed. Porrúa, pp 104, México, 1977

² García Enterría, *Curso de Der. Advo.*, Vol I, Ed. Civitas, Madrid, 1995.

³ Vázquez Alfaro José Luis, *Evolución y perspectiva de los Org. De Jurisdicción Adva. En el ordenamiento mexicano*, UNAM, 1991

⁴ Tribunal Fiscal 45 años, pp 39, Ed. TFF.

⁵ Schmitt Carl, *teoría de la Constitución*, Ed. Nacional, México, 1961.

⁶ García Enterría, *Curso de derecho administrativo*, Vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1995.

⁷ Tribunal Fiscal 45 años, pp 40, Ed. TFF.

⁸ Tribunal Fiscal 45 años, ob cit. Ed. TFF.

⁹ Tribunal Fiscal 45 años, ob cit. Ed. TFF.

¹⁰ Margain Manautou Emilio, *De lo contencioso Advo.* Ed. Porrúa, México, 2000.

¹¹ Hedúan Virues Dolores, *Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación*.

¹² Margain Manautou Emilio, *Ed. Porrúa, México, 2000.*

¹³ A. Carrillo Flores, ob cit. Pp19.

¹⁴ A Carrillo Flores, *Obcit.*, pp19

¹⁵ *Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1967*

¹⁶ A partir del 1º de enero de 2001, Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁷ Tribunal Fiscal de la Federación 45 Años, pp 165, Ed. TFF

¹⁸ Tribunal Fiscal de la Federación 45 Años, pp 166, Ed. TFF.

¹⁹ Margarita Lomelí Cerezo, *Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal y Evol. Del TFF*, México, 1986.

²⁰ Heduan Virues, *Exposición de Motivos de la Ley Fiscal de 1936.*

²¹ Heduan Virues, *exposición de motivos de la Ley Fiscal de 1936*

²² Heduan Virues, *Exposición de Motivos de la Ley Fiscal de 1936*

²³ Decreto por el que se reforman diversas disposiciones Constitucionales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1946*

²⁴ Tribunal Fiscal de la Federación-45 años, pp 176, Ed. TFF.

²⁵ Hedúan Virues Dolores, *Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación.*

-
- ²⁶ Alfonso Nava Negrete; Legislación Comparada de Justicia Adva, SHCP, 1987.
- ²⁷ Alfonso Nava Negrete, Legislación Comparada de Justicia Adva, , SHCP, 1987.

CAPITULO II.

II.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que le otorga su ley orgánica, por lo que actúa con total independencia de la autoridad hacendaria y demás autoridades administrativas, ya que posee su propio presupuesto y el nombramiento de sus magistrados es por acuerdo del Presidente de la República, con aprobación del Senado, por lo que no podrán ser removidos de su cargo sin causa justificada, ni podrán reducirse sus emolumentos durante el término de su cargo, como lo prevé el artículo 1 de la LOTFJFA.

El Tribunal se integra por la Sala Superior y por las salas regionales que por razones de división de trabajo se ha llevado a cabo la descentralización de estas últimas, como lo prevé al artículo 3 de su Ley Orgánica.

Los magistrados durarán seis años en el primer ejercicio en su cargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación. Al término de dicho ejercicio los magistrados de la Sala Superior podrán ser designados por única vez por un período de nueve años, y los magistrados de las salas regionales podrán ser designados por un

segundo período de seis años. Si estos al final de ese segundo período, fueren designados nuevamente, serán inamovibles.

Emilio Margain Manatou nos comenta que:

“No es entendible el porque un magistrado designado para la Sala Superior, con 45 años de edad, al término de su período de seis años y ratificado nuevamente por un período de nueve años, con toda su experiencia, a los 60 años de edad tenga que irse a la calle o bien aceptar ser nombrado en una Sala Regional¹”.

“Una discriminación nada agradable es el hecho de que para un magistrado de la Sala Superior no hay edad límite pero para un magistrado de Sala Regional dejará de serlo al cumplir 70 años de edad²”.

Desde mi punto de vista, en lo planteado con anterioridad por Margain Manatou, es una opinión equivocada, en el sentido de por qué se va a dejar sin empleo a un magistrado que cuenta con varios años de experiencia, ya sea de la Sala Superior o de una Sala Regional del Tribunal Fiscal, al cumplir la edad de 70 y 60 años, respectivamente, después de haber sido ratificado por segunda ocasión, el cual ha dedicado toda su vida y experiencia a dicho Tribunal, pero es comprensible las hipótesis planteadas por los artículos 3, y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal, ya que también, hay que darle la oportunidad a que ocupen los cargos de magistrados a los secretarios de acuerdos o actuarios de ese Tribunal, ya que de entre ellos hay

un gobernado puede combatir una obligación fiscal, si cree que se le esta cobrando un crédito fiscal indebidamente. Podrá combatirlo por vía de recurso de administrativo, mediante la ley de la materia que lo regule o prevea dicho recurso, (o podrá combatir dicho acto de autoridad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre y cuando dicho recurso no sea de carácter obligatorio) el cual deberá ser presentado ante la autoridad emisora del crédito fiscal, como en la especie sería el recurso de revocación que se tramita ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, conforme lo señala el Reglamento de la Ley del Seguro Social (el cual tiene que ser agotado en primera instancia, antes de acudir al juicio de nulidad), ya que tiene el carácter de obligatorio.

- b) Las que nieguen la devolución de un ingreso, regulados por el Código Tributario, percibido indebidamente por el Estado el cual proceda de acuerdo a las leyes fiscales; en este caso, el gobernado puede reclamar la devolución del pago de lo indebido, dicha petición de devolución deberá presentarse ante la autoridad a quien el gobernado realizó el pago al momento de presentar su declaración.

En caso de no devolver el reembolso solicitado o si se devolvió en forma parcial por parte de la autoridad fiscal, el contribuyente podrá demandar dicha devolución ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante juicio de nulidad, dentro de los 45 días que establece la ley, en caso de que el gobernado no demande la nulidad de la resolución impugnada en el término legal establecido, se le tendrá

por consentido el acto de autoridad, por lo que no procederá la devolución del pago de lo indebido.

c) Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; en este caso el contribuyente podrá acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando se imponga cualquier multa federal, siempre y cuando no tenga como obligatorio presentar recurso de revocación ante dicha autoridad, previsto en la ley en que se fundamente dicha multa.

d) Las que causen agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las antes mencionadas. Se trata de todas las resoluciones que sean emitidas por organismos fiscales y organismos fiscales autónomos no previstas en las demás fracciones del propio artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de que día a día la competencia de dicho Tribunal aumenta.

e) Las que nieguen o reduzcan pensiones y demás prestaciones sociales a favor de los miembros de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional; así como las que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al erario federal o al ISSSTE. En este sentido, si un trabajador o un militar que a su juicio considere que su pensión de retiro amerita un aumento (ya sea al momento de su retiro y después del mismo), misma que deberá promover ante la institución de seguridad social a la que esté afiliado dicho trabajador, ya que en caso contrario no procederá el juicio de nulidad intentado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Una vez que la institución de seguridad social niegue el aumento de dicha pensión o que a dicha petición le recaiga la figura de la negativa ficta, esto es, se de el silencio administrativo, por parte de las autoridades, lo que por ley se considera que se le contestó en sentido negativo a su petición, podrá acudir ante el Tribunal Fiscal a demandar la nulidad de la resolución o en su caso el silencio a dicha petición de aumento pensionario (negativa ficta).

Ya que hemos hecho referencia a la figura de la negativa ficta no podríamos dejar pasar por alto y explicar lo que es la negativa ficta.

El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, nos dice textualmente lo siguiente:

“ Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte”.

A este respecto Margain Manautou nos dice: “ La resolución negativa ficta es, pues, una ficción de la ley, al atribuirle un significado al silencio de la autoridad; se entiende que se resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicita en su instancia o petición, de aquí

que se opine que cuando se demande la nulidad de una resolución negativa, hay que atacar el silencio de la autoridad como si se tuviera por escrito negando lo solicitado; el demandante tiene la obligación de exponer en su escrito de demanda las causales de ilegalidad que demuestren la nulidad de la resolución negativa³ⁿ.

Por lo que podemos concluir, que la “negativa ficta” es el silencio de las autoridades originada por la petición o instancia del gobernado que se presenta ante una autoridad administrativa o fiscal, la cual al no ser resuelta en el término de tres meses previsto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se entiende que dicha petición se ha resuelto en sentido negativo, a la petición o a la consulta presentada por el gobernado, el cual podrá demandar dicha resolución mediante juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que en este caso el término para la interposición de la demanda no será el de 45 días que establece el párrafo primero del artículo 207 del Código Tributario, siendo esta una de las excepciones al término de 45 días, el cual podrá ser presentado en cualquier tiempo o esperar a se dicte resolución a dicha petición.

En el caso de la seguridad social y en especial en lo referente al silencio administrativo que se presentaba ante la petición de aumento de una pensión civil, presentada por parte de un trabajador o de un beneficiario de dicha pensión, afiliado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se presentaba un gran problema, ya que a este respecto existían dos tesis sustentadas

por dos Tribunales Colegiados de Circuito, en el que uno de ellos, sustentaba que sí operaba la figura de la negativa ficta y otro lo negaba ante el mencionado Instituto lo negaba. Tal como se señala:

“NEGATIVA FICTA. ES INOPERANTE CUANDO EL ASUNTO ESTÁ VINCULADO CON EL INCREMENTO DE UNA PENSIÓN JUBILATORIA OTORGADA POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.Luego, si el quejoso demandó la negativa ficta respecto de la solicitud de incremento en su pensión jubilatoria, planteada al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, debe concluirse que el artículo 37 citado no le es al aplicable al referido instituto, pero que dicho precepto sólo cobra vigencia respecto de autoridades fiscales o bien de autoridades formalmente administrativas pero materialmente fiscales y, en el caso, la negativa versa sobre una cuestión no vinculada con la materia fiscal, evento en el que el organismo descentralizado no reviste el carácter de autoridad fiscal, debiendo convenirse, por ende, que no corresponde a la Sala Fiscal conocer de la impugnación correspondiente, máxime si se toma en cuenta que la Ley del Instituto de seguridad y Servicios sociales de los trabajadores del Estado no prevé la figura jurídica en cuestión⁴”

De lo sustentado por la tesis anterior algunas Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desechaban las demandas

por notoriamente improcedentes, y el Magistrado instructor sobreseía el juicio.

La Corte resolvió la contradicción de tesis 76/97, que existía por parte de los Tribunales Colegiados, en el sentido de que sí se daba dicho silencio por parte del ISSSTE. Procedemos a la transcripción de dicha jurisprudencia:

NEGATIVA, SE GENERA ANTE EL SILENCIO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, RESPECTO DE SOLICITUDES FORMULADAS POR SUS PENSIONADOS.-

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la figura de la negativa ficta, se configura respecto de instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales que no sean resueltas en un plazo de tres meses; sin embargo, de la interpretación sistemática de este precepto con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se concluye que la figura de la negativa ficta, que esa norma contempla, no se construye únicamente a las autoridades de carácter fiscal, sino que su aplicación, se extiende a las autoridades administrativas, cuyas resoluciones expresas se encuentran sometidas a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que es un órgano típicamente administrativo, ya que sus funciones jurisdiccionales encuentran campo de

aplicación en distintas ramas y materias de la administración público federal y no solo en el área fiscal, pues así se desprende de la redacción del mencionado artículo 11 de su Ley Orgánica que incorpora un catálogo de hipótesis que representan los casos en que surte su competencia, con la particularidad de que en esa amplia gama de supuestos, se observa que las resoluciones administrativas susceptibles de combatirse en el juicio de nulidad son de naturaleza diversa y no solo de carácter fiscal, como ocurre precisamente con las resoluciones a que se refiere la fracción VI, relativas a las que se dicten en materia de pensiones civiles, sean con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Por tanto, cabe concluir que el silencio de este Instituto de Seguridad Social también constituye la figura de la negativa ficta⁵.

Con las innovaciones que presenta este año la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la que se le amplían sus facultades para conocer de todos los recursos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como de la negativa ficta prevista en dicho ordenamiento adjetivo, con la diferencia que el término del silencio administrativo previsto en el citado ordenamiento, es distinto al previsto por el artículo 37 del Código Tributario, pues el plazo previsto es de cuatro meses.

Continuando con la competencia material de dicho Tribunal, y después de haber analizado lo que es la negativa ficta, volvemos con el

análisis de artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

f) Las que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebradas por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, en este caso se puede demandar la nulidad por el incumplimiento del contrato o que exista una mala interpretación en el cumplimiento del mismo. Bielsa justifica esta actuación al decirnos que "la decisión de todo litigio promovido por la ejecución e interpretación controvertida de los contratos administrativos, es de la competencia de los tribunales contenciosos-administrativos.

El fundamento y justificación de esta competencia está en el objeto del contrato administrativo; es decir, en el grado de interés público que el contrato contiene. Es contrario al principio de la competencia jurisdiccional someter a tribunales civiles o comerciales las contiendas surgidas en la ejecución o cumplimiento de un contrato administrativo. Tanto por el objeto (*ratione materiae*), como por la administración pública (*ratione personae*) contencioso-administrativos⁶⁷.

En este caso no se incluyen los contratos celebrados por organismos descentralizados en razón de su independencia del Poder Ejecutivo Federal, y estos se regulan por ordenamientos que los crearon, los que tiene una personalidad jurídica especial, patrimonio propio y sus funcionarios están desligados de la relación jerárquica

existentes en las dependencias de la administración centralizada (G. Fraga, Derecho Administrativo), por lo que estos contratos no pueden ser del conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A nuestro juicio las controversias que se presenten por la interpretación de los contratos de obra pública celebrados con organismos descentralizados y particulares, no son de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ya que en este caso el competente para conocer de dicha controversia sería el Juzgado de Distrito, en juicio ordinario civil, ya que dichas controversias no está contemplado como materia del juicio de nulidad en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, ya que dichos organismos son independientes de la Federación, del municipio, de los Estados y del Distrito Federal, por lo que al tenor de este orden de ideas y al no depender de ninguno de los organismos antes mencionados no pueden ser materia del juicio de nulidad, la interpretación de los contratos de obras celebrados por organismos descentralizados, y por consiguiente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es incompetente para conocer de dichas controversias, por lo que dichos contratos de obra deben ser resueltos por las leyes u ordenamientos que dieron vida a dichos organismos.

g) Las que constituyen créditos por responsabilidad contra servidores públicos de la federación o de los organismos

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

descentralizados federales, así como de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

De la transcripción anterior, se puede observar que no solamente incluye la responsabilidad de los servidores públicos sino que incluye a los particulares, los cuales también pueden incurrir en responsabilidades, el cual también puede interponer juicio de nulidad si se le determina una responsabilidad en los términos de la Ley Federal de los Servidores Públicos.

h) Las que requieran de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como de sus organismos descentralizados. Estas garantías también tienden a hacer efectivas las garantías que terceros han otorgado para suspender el procedimiento administrativo de ejecución enderezado en contra del deudor o para garantizar las obligaciones que imponen las autoridades administrativas por medio de sus leyes respectivas.

Está fracción también prevé el caso de las fianzas penales, cuando éstas se pretendan hacer efectivas, en la cual, dichas compañías sólo están obligadas a pagar el importe fijado en la fianza, siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos como son: que sean requerida por el juez que conozca del proceso, el que dará un término de 15 días para que presenten al procesado, que la notificación se haga personalmente, que en caso de no presentar al procesado dentro del término establecido el juez penal deberá remitir a la autoridad administrativa, que en este caso la única que puede hacer efectivo el

cobro de dicha fianza es la Tesorería de la Federación, las constancias que acrediten que se ha cumplido con los requisitos para hacer efectiva dicha fianza.

En el caso de inconformidad en contra del requerimiento de pago la compañía afianzadora podrá recurrir dicho requerimiento de pago mediante juicio de nulidad, dentro del término de **30 días naturales** en el caso de fianza penal, siendo otra de las excepciones en el término de la interposición del juicio de nulidad previsto en el primer párrafo del artículo 207 del Código Tributario y de 45 días hábiles en el caso de fianzas expedidas de conformidad en lo estipulado por la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

En este caso, previsto en la fracción X, de la multicitada Ley Orgánica, la cual concede al particular acudir a las dependencias (Secretarías de Estados), entidades (organismos descentralizados), o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño y ordenar el pago correspondiente sin necesidad que los particulares acudan a instancia judicial o a otra. El artículo 77 bis, segundo párrafo prevé lo siguiente:

"Si el órgano de Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expedidas, a su elección, la vía administrativa o judicial."

Por lo que, una vez que se le niegue el pago o este se dé en forma parcial el particular afectado podrá acudir a demandar, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para reclamar el pago del daño sufrido en su patrimonio.

j) Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior⁷. Este artículo se refiere a las prácticas desleales, certificación de origen, etc.

En este caso es importante señalar que primeramente deben agotar el recurso de revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior, el cual es obligatorio presentarlo ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y, una vez que este recurso sea resuelto por dicha Secretaría, la parte que resulte afectada por dicha resolución podrá acudir de manera optativa, al juicio de nulidad o podrán solicitar la instalación de un panel internacional, el cual resolverá la controversia que se suscitó en la resolución dictada por Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI); para nuestro país el tratado comercial más importante es el firmado con los Estados Unidos de América y Canadá, el TLCAN., al cual no entraremos a su estudio por no ser tema del presente trabajo.

El inconforme podrá acudir ante el Tribunal dentro de los cuarenta y cinco días a demandar la nulidad de la resolución combatida, dicho juicio será tramitado ante la Sala Regional que por turno le corresponda, y una vez cerrada la instrucción se dará término para formular alegatos a las partes, y el expediente será remitido a la Sala Superior cuyo Presidente designará magistrado ponente, para su resolución, de conformidad en lo previsto en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, esto es, la Sala Superior ejercerá la facultad de atracción que la Ley le concede por ser un asunto de su competencia.

k) Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este caso se prevé una hipótesis diferente a la prevista en el inciso i), (fracción X del artículo 11 de la Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), en esta hipótesis todos los servidores públicos en función, los cuales por incumplimiento de sus funciones fuesen sancionados administrativamente, podrán interponer juicio de nulidad en contra de la resolución que los sancionó, la cual pueden consistir en⁸:

- 1.- Apercibimiento privado o público;
- 2.- Amonestación privada o pública;
- 3.- Suspensión;

- 4.- Destitución del puesto;
- 5.- Sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público federal.

Cuando un servidor público sea sancionado de conformidad por lo previsto en el artículo 54 de la Ley de los Servidores Públicos podrá demandar la nulidad de la sanción impuesta a dicho servidor, a través del juicio de nulidad, tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o podrá acudir ante la contraloría interna de la dependencia a la que esté adscrito o que lo sancione, mediante recurso de revocación, el cual será optativo, esto es, el afectado de dicha resolución podrá acudir ante la instancia que crea más conveniente, pero si este opta por el juicio de nulidad no podrá interponer el recurso de reclamación previsto en la citada Ley Federal de los Servidores Públicos, pero si éste acude en primera instancia al recurso de revocación, el servidor público sancionado podrá recurrir dicha resolución mediante juicio de nulidad.

Con las reformas publicadas el 31 de diciembre de 2000, en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, y, en lo relativo al artículo 11 de su Ley Orgánica, en el que se le amplían sus facultades en razón de materia, las cuales a continuación se transcriben:

XIII.- Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelva un expediente, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

XIV.- Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XV.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Las fracciones XIII y XIV, se reformaron y la fracción XV es una adición a la Ley Orgánica de dicho Tribunal.

Para concluir el este capítulo, podemos decir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa nació como un Tribunal eminentemente fiscal, pero con el transcurso de los años se ha convertido en un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo, el cual conoce de materias diversas a la materia fiscal, lo anterior se puede constatar de las reformas que entraron en vigor en este año, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 2000, en el que dicho órgano jurisdiccional cambió su nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y se le amplían sus facultades para conocer de los recursos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

1. DE LA SALA SUPERIOR.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se constituye con once magistrados, de entre los cuales elegirán al Presidente del mismo, bastando la presencia de siete de sus miembros para que puedan efectuar sesiones y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes, los que no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. "En caso de empate, el asunto se definirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará al ponente", tal y como lo prevé el artículo 12 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal.

"Las sesiones del pleno serán públicas. Cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones del Pleno serán privadas", tal como lo prevé el artículo 15 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal.

Con motivo de las novedades introducidas al Código Fiscal de la Federación, promulgadas el 28 de diciembre de 1987, se eliminó el recurso de revisión ante la Sala Superior en contra de las sentencias emitidas por las salas regionales, dotándosele de la competencia señalada en la fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que tanto la Sala Superior como el Presidente de la misma puede ejercer las facultades de atracción de un juicio que se ventila en una Sala Regional, sin embargo, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 239-A alude que cuando el Presidente del Tribunal ejercite dicha facultad, en los casos previstos en

la citada Ley Orgánica, esta facultad de atracción podrá ser de oficio o a petición fundada de las salas regionales o de las autoridades.

Dicha reforma promulgadas el 28 de diciembre de 1987, en el que se eliminó el recurso de revisión y en el que se le otorga la facultad de atracción a la Sala Superior, es de suma importancia para el presente estudio, ya que entorno a este supuesto gira la propuesta formulada en el presente trabajo; ahora bien, en el sentido de eliminar el recurso de revisión, el cual lo resolvía la Sala Superior, es un tema en el cual no sólo bastaría con mencionar dichas novedades, sino el estudio completo de estas reformas que se realizaron en la Ley Orgánica de ese Tribunal, lo cual requeriría de una investigación más afondo y detallada del mismo, por lo que solo haremos un pequeño análisis a dicho recurso de revisión.

Con la reforma a los artículos 248 y 249 del Código Tributario se está desconociendo la naturaleza y finalidades para lo que fue creado el contencioso administrativo, ya que al perder la Sala Superior la posibilidad de revisar los fallos dictados por las salas regionales, deja la decisión final a los Tribunales Judiciales Federales, convirtiéndose este Tribunal en un simple puente necesario para obtener la solución de un litigio, siendo que para las autoridades administrativas cuyos actos son materia de juicio de nulidad, la sentencia dictada por ese Tribunal debería ser la definitiva, con esto se perdió la unidad de criterios con lo que se lograba la seguridad jurídica, que el gobernado se merece y que el juzgador debe proporcionar por la diversidad de Tribunales

Colegiados, lo que no ocurría cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa era quien resolvía la revisión⁹.

Por lo que a nuestra consideración, y entre las atribuciones que debe tener la Sala Superior, a fin de fortalecer el procedimiento contencioso administrativo, y de otorgarle la seguridad jurídica que el particular se merece, el cual debe de ser el único medio de defensa con el que cuente las autoridades demandadas, el cual deberá subsistir con los mismos requisitos de procedibilidad en cuanto a la importancia y trascendencia del asunto, no importando su cuantía o la materia.

El retorno del recurso de revisión a la jurisdicción contenciosa, constituirá un adelanto en cuanto al procedimiento, y se propone que dada la naturaleza y la madurez que ha alcanzado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la solución definitiva sea emitida por el mismo Tribunal.

Cabe resaltar que las reformas al artículo 104, fracción I apartado B, Constitucional, por el cual se otorgó la facultad a los Tribunales Colegiados, para conocer del recurso de revisión, no sería impedimento para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conociera de dicho recurso, ya que tal disposición Constitucional concede facultades en la medida que la Ley ordinaria así lo establezca, razón por lo que se podría reformar los artículos 248 y 249 del Código Tributario y el artículo 15 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, ya que la Ley ordinaria no establece que el recurso de revisión fiscal deba de ser resuelto por los tribunales colegiados de circuito, por lo que no se

daría el caso de procedencia que señala el citado artículo 104 constitucional.

Con lo anteriormente expuesto las resoluciones del recurso de revisión, así como de la jurisprudencia que resultase del mismo, alcanzaría la unidad de criterios, lo cual no sucede en la práctica por los distintos criterios que sustentan los distintos Tribunales Colegiados de Circuito.

1.1. DEL PLENO DE LA SALA SUPERIOR.

La integración del pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compone de once magistrados, de entre los cuales se elegirá al Presidente del citado Tribunal. La Sala Superior actuará en Pleno o en dos Secciones, el funcionamiento de estas últimas lo trataremos más adelante, por lo que, en este caso sólo nos referiremos al funcionamiento del Pleno, según el artículo 12 de su Ley Orgánica.

El Pleno de la Sala Superior se compone de los magistrados que integran dicha Sala Superior, así como del magistrado presidente, bastando la presencia de 7 de sus miembros para sesionar (artículo 12 de su Ley Orgánica); las resoluciones se tomarán por mayoría de votos,

los que no podrán abstenerse de votar sólo que tengan impedimento legal, y sólo en caso de empate, el asunto se resolverá en la siguiente sesión. En el caso de que no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará al ponente, como lo prevé el artículo 13 de su Ley Orgánica.

El artículo 14 de la ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa prevé:

" Cuando se apruebe un precedente o se fije la jurisprudencia por el pleno se elaborará la tesis y el rubro correspondiente para su publicación".

En este sentido la jurisprudencia, las tesis o los precedentes, que apruebe el Pleno serán obligatoria para las Salas Regionales de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que no contravenga a la jurisprudencia fijada por el Poder Judicial Federal, de conformidad a lo previsto en el artículo 192 de la Ley de Amparo que establece que la jurisprudencia de cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, es obligatoria a los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal y a los **Tribunales Administrativos** y del Trabajo, ya locales ya federales; y la jurisprudencia que sustente la Suprema corte, ya sea a través del Pleno o de sus Salas es obligatoria para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como lo es la que sustenten los Tribunales Colegiados. A este respecto el Magistrado Sergio Martínez Rosaslanda manifiesta que:

" Este mecanismo provoca que el Juzgador del Tribunal Fiscal de la Federación tenga que acatar la Jurisprudencia de la Corte, lo cual es indiscutible, pero también tenga que acatar la que proviene de los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que a mi juicio, vulnera la autonomía del juzgador, en virtud de establecer un sistema caótico de pluralidad de jurisprudencias, que si bien le permite elegir la que concuerde con su albedrío, en nuestra opinión, en ejercicio de una verdadera autonomía debería permitirse al juzgador de este Tribunal apartarse de la misma.....¹⁰"

A nuestro juicio, es correcto lo sustentado por el Magistrado Martínez Rosaslanda, ya que como vimos anteriormente, existe en el Tribunal Fiscal diversidad de criterios, al aplicar las jurisprudencias contradictorias emitidas por los distintos Tribunales Colegiados (lo que sucedió en el caso de la NEGATIVA FICTA, la que se consideraba inoperante cuando el asunto está vinculado con el incremento de una pensión jubilatoria otorgada por el instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), razón por lo que se debe considerar únicamente obligatoria la jurisprudencia de la Corte, así como la del propio Tribunal, lo que acarrearía la unificación de criterios, para los asuntos que allí se ventilen.

Las sesiones del Pleno, serán públicas, cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones del Pleno serán privadas,

según en lo previsto por el artículo 15 de la citada Ley Orgánica de ese Tribunal".

Según el artículo 16 su Ley Orgánica, sus principales atribuciones del Pleno son:

- I. Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal.
- I. bis. Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna (fracción adicionada a la nueva Ley Orgánica)
- II. Señalar sede y número de salas regionales.
- III. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
- IV. Fijar o suspender jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- V. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como de los supuestos del artículo 20 de esta ley, cuando, a petición de la sección respectiva lo considere conveniente (este artículo fue reformado por publicación en el Diario Oficial de la Federación, de 31 de diciembre de 2000).
- VI. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar mediadas de apremio.

VII. Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados.

VIII. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados.

IX. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los magistrados de las Secciones y de las salas regionales.

X.- Expedir el Reglamento interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad para crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, secretarios de acuerdos de la sala Superior y magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos los deberán de satisfacer para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales (este artículo fue reformado este año)

XI. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes de las Salas Regionales, los que darán cuenta del funcionamientos de estas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deben practicar dichas visitas (este artículo fue reformado este año).

Las fracciones XII, XIII y XIV no sufrieron modificaciones quedando de la misma forma.

1.2. DE LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR.

Las Secciones de la Sala Superior se integran con cinco magistrados de entre los cuales elegirán a sus Presidentes. Bastará la presencia de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar la Sección. El Presidente del Tribunal no integrará Sección (Art. 17 LOTFJA.).

El artículo 18 de la Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa prevé que: "Las resoluciones de las Secciones del la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, cambiará de Sección." Como podrá observarse es el mismo mecanismo que sigue el Pleno, con la pequeña diferencia de que si un proyecto no se aprobare por segunda ocasión cambiará de sección, lo que no sucede en el Pleno, en el que si no se aprobase por segunda ocasión un proyecto se cambiaría al ponente, como lo prevé el artículo 13 de la multicitada Ley Orgánica de dicho Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Las sesiones de las Secciones de la Sala Superior serán públicas y solo serán privadas: "Cuando se designe

Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o a la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones de las Secciones de la Sala Superior serán privadas” (artículo 19 de la LOTFJFA).

La competencia material de las Secciones de la Sala Superior y que por ley le corresponde resolver, las previstas en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación; así como de resolver incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de las Secciones, así como resolver la queja por incumplimiento de sentencia y determinar las medidas de apremio; fijar o suspender la jurisprudencia del propio Tribunal; así como aprobar las tesis y los rubros de los precedentes, así como ordenar la publicación; las demás que establezcan las leyes, según lo prevé el artículo 20 de su Ley Orgánica.

1.3. DE LAS SALAS REGIONALES.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se constituye por las salas regionales integradas por tres magistrados cada una, con la jurisdicción que a ellas se les señala. El artículo 27 de su Ley Orgánica señala que: “Para que pueda efectuar sesiones será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.”

De la transcripción anterior del artículo 27 de la propia Ley Orgánica podemos decir que en la práctica no se llevan sesiones en las salas regionales como se llevan en el Pleno o en las Secciones de la Sala Superior.

En las Salas Regionales, los proyectos de sentencia o los acuerdos que por su naturaleza son de Sala, no se someten a las sesiones que se prevén en el citado artículo 27 de su Ley Orgánica, ya que sólo basta que el secretario de acuerdos pase al magistrado instructor el proyecto de sentencia realizado por él, para el estudio del mismo, y que en caso de que sea aprobado el magistrado pasará dicho proyecto al magistrado de la siguiente ponencia, el cual en caso de que apruebe dicho proyecto lo pasará al último magistrado el cual también entrará al estudio minucioso de dicho proyecto para su aprobación o para rechazar dicho proyecto, el cual regresará el expediente a la ponencia del magistrado que instruyó dicho juicio.

En el caso de que alguno de los magistrados no esté de acuerdo con dicho proyecto podrá emitir su voto particular, en el cual manifieste las razones por el cual esta en desacuerdo con la resolución; dichos votos particulares no es muy común de que se presenten en las Salas Regionales como sucede en la Sala Superior.

Respecto de la competencia por territorio, la cual esta prevista en el artículo 28 de la Ley Orgánica, la cual divide el territorio en once regiones.

Las Salas Regionales conocían de los juicios, por razón de territorio, respecto del lugar donde se encontraba el domicilio fiscal del demandante; con las reformas a dicha ley, las Salas conocerán por razón de territorio respecto del lugar de donde se encuentre la sede de la de la autoridad demandada, en el caso de que fuesen varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la sede de la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio (juicio de lesividad).

En sus inicios el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estuvo conformada por cinco Salas que tuvieron su sede en la Ciudad de México, pero con jurisdicción federal. Las Salas actuaban en primera instancia y con autonomía en sus decisiones. Cada Sala estaba y sigue integrada por tres magistrados.

Con el incremento de las controversias en el interior de la República, el Ejecutivo Federal reestructuró el Tribunal, atendiendo además, al programa de desconcentración administrativa, por decreto de **30 de diciembre de 1977**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **2 de febrero de 1978**, que entró en vigor el 1º de agosto del mismo año, fecha en que inició sus actividades la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación (a partir del 1º de enero de 2001, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), integrada por 9 Magistrados.

Iniciaron sus actividades seis Salas Regionales Metropolitanas con jurisdicción en el Distrito Federal. A partir del 1º de enero de 1979,

se crearon las Salas Regionales del **Norte Centro** con jurisdicción en Coahuila, Chihuahua, Durango, y Zacatecas; la del **Noreste**, con jurisdicción en Nuevo León y Tamaulipas; y la de **Occidente**, con jurisdicción en Aguascalientes, Jalisco, Colima y Nayarit.

De conformidad en lo previsto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, prevé que las Salas Regionales se dividen en las siguientes regiones:

La Sala Regional del **Noroeste**, con sede en la ciudad de Obregón, Sonora, y con jurisdicción en Baja California Norte y Sur, Sinaloa y Sonora; la del **Norte Centro**, con sede en Torreón Coahuila, y con jurisdicción en Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas; **Noreste** con sede en Monterrey, Nuevo León y con jurisdicción en Nuevo León y Tamaulipas; la de **Occidente**, con residencia en Guadalajara, Jalisco, con jurisdicción en Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit; del **Centro**, con residencia en Celaya, Guanajuato, y con jurisdicción en Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí; la **Hidalgo-México**, con sede en Tlalnepantla, Edomex., con jurisdicción en Hidalgo y Estado de México; la del **Golfo-Centro**, con sede en Puebla, Puebla, con jurisdicción en Tlaxcala, Puebla y Veracruz; la de **Guerrero**, con sede en Acapulco, Gro., con jurisdicción en Guerrero; la del **Sureste**, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Oaxaca, con jurisdicción en Chiapas y Oaxaca; la **Peninsular**, con sede en Mérida, Yuc., y con jurisdicción en Campeche, Tabasco, Quintana

Roo y Yucatán; y, **Metropolitana**, con sede en la Ciudad de México, con jurisdicción en el Distrito Federal y del Estado de Morelos.

El Pleno de la Sala Superior determinó incorporar a partir del 16 de marzo de 1998, del área metropolitana tres salas más para quedar integradas once Salas Regionales Metropolitanas, conservando la misma jurisdicción.

La Sala Regional del **Noreste**, se convirtió en la Primera Sala y se creó una Segunda Sala, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, conservando la misma jurisdicción.

La Sala Regional del **Centro**, esta se convirtió en la Primera Sala Regional y se creó una Segunda Sala, con sede en Querétaro, conservando la misma jurisdicción.

Así también, la Sala Regional del **Noroeste**, pasó a ser la Primera Sala Regional y se creó la segunda Sala Regional, con sede en Tijuana Baja California, con la misma jurisdicción que la primera Sala.

Por acuerdo G/25/98, de 4 de noviembre de 1998 y G/11/99, de 23 de junio de 1999, el Pleno aprobó aumentar el número de Salas Regionales. Por lo que no dudamos que el Pleno de la Sala Superior siga creando más salas regionales, por el aumento considerable de los juicios que se tramitan ante dicho Tribunal, así como de la carga de trabajo que a tenido dicho Tribunal, así como el aumento de competencia en otras materias.

La **competencia por cuantía** se define en el Código Fiscal de la Federación bajo el rubro de "juicios de características especiales", según por lo previsto en el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del citado Código Tributario, esto es, que va a depender del valor del negocio, el cual si excede de un monto mínimo, que acordará la Sala Superior mediante acuerdo emitido por esta, la competencia corresponde a las Secciones de la Sala Superior¹¹

Por acuerdo G/7/2000, por el que se revoca el acuerdo G/6/98 y en el que se establecen los criterios para ejercer la facultad de atracción de los juicios especiales, esto es, por la cuantía del valor del negocio; acuerdo por el cual aumentan la cuantía de \$5, 000, 000.00 a \$100, 000, 000.00; dicho acuerdo es de suma importancia para el presente trabajo, ya que dicho aumento acordado por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación (a partir del 1º de enero de 2001, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), de 17 de febrero de 2000, en el que no razona el porque de dicho aumento de manera exorbitante en cuanto a la cuantía del valor del negocio de los juicios que son de la competencia de la Sala Superior, el cual carga más de trabajo a las salas regionales de ese Tribunal Contencioso, dejando casi sin materia de trabajo a la Sala Superior, tema que en capítulos posteriores retomaremos para entrar a su estudio de manera más detallada.

La **competencia de grado** existió bajo el esquema binstancial. Concretamente, las salas regionales conocían en primera instancia el

juicio y la Sala Superior conocían del recurso de revisión y del recurso de apelación, medios de defensa que han dejado de operar en el juicio de nulidad como primera instancia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y atribuyendo la revisión de estas sentencias al Poder Judicial de la Federación, por conducto de los Tribunales Colegiados de Circuito, a través del juicio de amparo y del recurso de revisión.

A nuestro juicio el recurso de revisión así como el recurso de queja, contemplado en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación (de 31 de diciembre de 1966) en el que se preveía que en contra de las resoluciones de las salas regionales, la parte perjudicada podía ocurrir en queja ante el Pleno, actualmente la Sala Superior. En este caso el objetivo perseguido era la observancia de la jurisprudencia dictada por el dicho Tribunal.

Al quedar el pleno de la Sala Superior sin estas facultades, esto es, el de resolver el recurso de queja y de revisión, el pleno perdió la esencia para la que fue creada, esto es, quedó sin materia para resolver las actuaciones de las salas regionales, razón por la que el legislador le dio facultades para conocer juicios con características espaciales, previstos en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, los cuales podrían ser resueltos por las salas regionales de dicho Tribunal.

En cuanto al recurso de revisión y en opinión personal, se sugiere que se actualicen los requisitos de procedencia para que no se

alegue que la interposición de dicho recurso de revisión, resulta de manera excesiva, la cual conocería y resolvería la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, evitando con esto que el Tribunal Colegiado resolviera dicho recurso de revisión y devolviéndole a la Sala Superior la esencia por la cual fue creada, esto es, resolver las actuaciones de las Salas Regionales; asimismo se evitaría la diversidad de criterios sustentadas por las tesis y jurisprudencias emitidas por los distintos Tribunales Colegiados de Circuito y siendo obligatoria las sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Continuando con el funcionamiento de las Salas Regionales, podemos decir que las diligencias y las audiencias de las salas serán públicas, salvo cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exija, serán privadas.

La supletoriedad del derecho procesal de los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determine el Código Fiscal de la Federación y a falta de disposición expresa se aplicarán las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que se refieran a instituciones previstas en este código y que la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso que el mismo establece.

¹ De lo Contencioso Advo, Ed. Porrúa, 2000.

² De lo Contencioso Advo, Ed. Porrúa, 2000.

³ Margain Manautou Emilio, De Lo Contencioso Avo, Ed. Porrúa, 2000.

⁴ Semanario Judicial de la Federación, pp 592, sep. De 1997

⁵ Novena Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, octubre de 1998, Tesis 2ª./J.77/98, página 446.

⁶ Tratado de lo Contencioso Administrativo, pp 120

⁷ Fracción XI, artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa

⁸ Artículo 54 de la Ley Federal de los Servidores Públicos.

⁹ Autonomía y Competencia del TFF, Ed. TFF, pp 48 y 49, 1995.

¹⁰ VIII Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Fiscal de la Federación, Separata, 1999.

¹¹ VIII Reunión de Magistrados, pp. 74, Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, 1999.

CAPITULO III

III.- EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Antes de entrar al estudio del procedimiento contencioso administrativo, que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, analizaremos lo que es el debido proceso legal, la diferencia entre proceso y procedimiento, que es la instrucción.

La terminología "debido proceso legal" proviene de "Due process of law" plasmado en las enmiendas V y XIV de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, concepto que ha adoptado tanto la doctrina como la jurisprudencia de nuestro país.

La introducción del "debido proceso legal" en los ordenamientos de México, derivada además del señalado antecedente norteamericano, de las tradiciones jurídicas de origen hispánico comprendidas en la Constitución Española de Cádiz de 1812, que consigna el apotegma de que "toda persona debe ser oída y vencida en un juicio", aceptado desde un principio en el decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgada en Apatzingán en 1814.

El proceso está concebido como la unidad que tiene como esencia la finalidad compositiva del litigio a través de una secuela de actos proyectivos dirigidos a obtener una resolución jurisdiccional

constituyendo un todo fraccionable en fases o tiempos que en forma lógica y compaginada van guardando el desenvolvimiento del procedimiento, desde la etapa inicial denominada acción, hasta su culminación con la sentencia¹.

La función administrativa que implica la referida secuencia de actos que en su conjunción integran el proceso, se denomina **procedimiento**, teniendo éste una connotación formal y aquella teleológica, puesto que en el procedimiento se coordinan actos en marcha relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final; se expresa la forma exterior del proceso y la manera como lo regula el rito a que las actividades procesales deben sujetarse.

Ya que hemos hecho la diferencia de lo que es procedimiento y proceso, y que no tiene ningún problema en diferenciar el proceso del procedimiento; el primero implica la unidad de actos que comienza un litigio a través de lo que se denomina como acción, hasta la culminación del proceso, lo que conocemos como sentencia; y que el procedimiento son todas y cada una de las fases que integran el proceso, denominada también instrucción.

También es importante señalar la diferencia entre lo que es juicio y procedimiento, ya que con frecuencia estos dos vocablos se confunden, los cuales muchas de las veces los toman como sinónimos.

“La palabra juicio parece equivaler a lo que hoy entendemos como proceso. Para explicar lo anterior es conveniente recordar que en

el siglo pasado los códigos españoles no se llamaron procesales o de procedimientos, sino de leyes de enjuiciamiento. Otra acepción, es cuando se quiere aludir a una parte del proceso. Y al mencionar las etapas en que se divide el proceso, se habla de una inicial a la que llamamos instrucción y de una segunda a la que llamamos juicio²ⁿ.

El concepto original de la denominación juicio corresponde o proviene de la lógica aristotélica y no es en este sentido, sino un mecanismo del razonamiento mediante el cual llegamos a la afirmación de una verdad. Claro, a través de un proceso dialéctico que implica una premisa mayor, una premisa menor y una conclusión.

De lo anteriormente razonado, podemos dilucidar que la diferencia que existe entre juicio y proceso, es que el juicio es el razonamiento lógico jurídico de todas y cada una de las actuaciones que se llevan durante un procedimiento jurisdiccional, el cual implica una premisa mayor, una premisa menor y una conclusión, que se va a ver reflejada en la sentencia; y el proceso es la unidad que tiene como esencia el litigio, que va desde la presentación de la demanda y concluye con la sentencia.

En las etapas del proceso, cabe distinguir dos grandes etapas que son: la instrucción y el juicio. La instrucción es la primera etapa del proceso y el juicio es la segunda y final.

La instrucción se divide en tres fases: fase postulatoria, fase probatoria y fase preconclusiva; a su vez la fase probatoria se ha

subdividido en cuatro momentos que son: el ofrecimiento, la admisión, la preparación y el desahogo de la prueba³.

El proceso por antonomasia, según Briseño Sierra, se "secciona lógicamente y jurídicamente para dar acomodo al instante proyectivo, en los tres principales cometidos que se han de imputar a las peticiones a que hacen referencia a las respectivas instancias. Sostiene que cada una de aquél tiene asimilada una función, que tiene por objeto realizar determinadas metas. Por otra parte expresa que las etapas en que se divide tiene entre sí una estructura y una función distinta, pero interrelacionadas y dispuestas de tal manera que hace posible alcanzar su objetivo, que no es otra que resolver el litigio⁴".

De lo anterior podemos concluir que el proceso, está dividido en distintas fases, cada una de éstas tiene sus características propias, como lo menciona el maestro Humberto Briseño, todas relacionadas entre sí, ya que esta relación nos llevara a la solución del litigio, si no existieren relación no se podría llegar a dicha solución del problema.

La instrucción, engloba, abarca y comprende todos los actos procesales, tanto del tribunal y de las partes en conflicto, como de los terceros ajenos a la relación sustancial; el objetivo que se persigue es el de instruir al juzgador, esto es, allegarle al juzgador de todo el material informativo para que se produzca el juzgamiento con la propiedad jurídica y lógica debidas.

La primera etapa o fase de la instrucción es la postulatoria. En esta fase, las partes exponen sus pretensiones y excepciones, sus afirmaciones y sus negaciones acerca de los hechos, y finalmente invocan las normas jurídicas aplicables al caso concreto. El juez tiene la obligación en esta etapa de recibir todos los datos suficientes y necesarios por los cuales venga a constatar y a confirmar la posición o posiciones de las parte en el proceso. El juzgador va a recibir de las partes los medios de prueba que apoyen, que sostengan sus respectivas posiciones contrapuestas.

Podemos decir sin temor a equivocarnos que todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, constan de esta etapa postulatoria y que el juicio de nulidad no es la excepción, por lo tanto debe el magistrado instructor admitir todo tipo de pruebas, con excepción de la absolución de posiciones como lo establece el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación.

Dentro de la fase probatoria, entra el ofrecimiento, la admisión, preparación, desahogo y valoración de la pruebas, que en este último caso no pertenece en rigor a la fase de instrucción, sino a la del juicio, esto es, a la segunda etapa del procedimiento.

La fase preconclusiva la forman los actos de la parte que se ha llamado tradicionalmente alegatos o conclusiones, estas son las reflexiones, los razonamientos y argumentaciones que las partes

plantean al juzgador acerca de lo que se ha realizado en las fases procesales anteriores a la fase postulatoria y probatoria.

En el juicio de nulidad, también están previstos los alegatos en el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación; una vez que se cierra la instrucción el magistrado instructor, diez días después de concluido la substanciación del juicio, notificará a las partes por lista dándoles un término de cinco días para que formulen sus alegatos. Con o sin alegatos quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria.

A nuestro juicio, no son de importancia los alegatos, ya que con frecuencia el proyecto de sentencia se realiza con antelación a la presentación de los alegatos, siendo aplicable la siguiente tesis aislada del TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.:

ALEGATOS. OMISION DE PRESENTARLOS, NO CONSTITUYE VIOLACION DE GARANTIAS. Los alegatos no forman parte de la litis en un juicio, de ahí que si una de las partes no tuvo la oportunidad de presentar alegatos, dicha omisión no constituye violación de garantías, toda vez que no trasciende al resultado de la resolución, ya que los alegatos no son otra cosa más que las manifestaciones que las partes producen en relación a sus pretensiones, sin que el juzgador esté obligado a resolver conforme al contenido de ellos, sino de acuerdo con la litis planteada, enumerando las pruebas, apreciándolas conforme lo crea debido, exponiendo las razones legales que le sirven de fundamento⁵.

Amparo directo 241/91. "Syntetic", S.A. 6 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretario: Angel Torres Zamarrón.

El juicio, es la segunda etapa del proceso en la que solamente se desenvuelve una actividad por parte del órgano jurisdiccional, etapa en la que el juzgador o los juzgadores, si se trata de un órgano jurisdiccional colegiado, emiten, dictan o pronuncian la sentencia jurisdiccional definitiva que viene a dar término al proceso y a resolver la contienda.

Podemos decir que las resoluciones que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se da en forma colegiada, ya que como mencionamos en el segundo capítulo de este trabajo, las Salas Regionales se componen de tres magistrados, las Secciones de la Sala Superior de cinco magistrados y el Pleno de los once magistrados que forman la Sala Superior, los cuales deben a probar los proyectos por mayoría de votos o en caso de no estar de acuerdo cualquiera de la magistrados podrá emitir su voto particular.

En el procedimiento contencioso administrativo, y de conformidad con lo previsto por el Código Fiscal de la Federación, haremos mención de aquellos que forman parte en dicho procedimiento que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, menciona que podrán ser partes en el juicio de nulidad:

I.- El demandante.

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, del 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.

IV.- El tercero.

Es importante señalar que un particular también puede ser demandado y la autoridad puede tener el carácter de actor, en lo que se conoce como juicio de lesividad. Este juicio tiene su sustento legal en la fracción II, inciso b) del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación; teniendo un el término para la interposición de la demanda de cinco años, siendo un excepción al término de 45 días.

1.- LA PRESENTACION DE LA DEMANDA.

La demanda deberá ser presentada directamente en la oficialía de partes común de la Sala Regional competente o ante la administración de correos, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado⁶.

La Sala Regional competente será aquella en lugar de la sede de la autoridad demandada. En el caso de que la sede de la Sala Regional competente se encuentre en otro estado, esta (la demanda) podrá ser enviada por correo certificado, con acuse de recibo a dicha sala. El término de cuarenta y cinco días correrá a partir de la notificación de la resolución, hasta la fecha del depósito de la demanda en la oficina de correos, y no la fecha en que llegue a la Sala Regional .

El término de 45 días antes aludido, correrá o surtirá sus efectos un día después de la notificación del acto impugnado. Una vez que a surtidos sus efectos la notificación el demandante tiene 45 días hábiles para presentar su demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, transcurrido dicho término se le tendrá por consentida la resolución que se pretende impugnar mediante juicio de nulidad, esto es, la demanda será extemporánea.

El escrito inicial de demanda deberá de indicar:

- a) El nombre y su domicilio para oír y recibir notificaciones en la sede de la sala Regional Competente.

Este requisito fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de 31 de diciembre de 2000, y en el supuesto que no señale domicilio convencional dentro de la sede de la Sala competente se le notificará por lista, todas las actuaciones posteriores.

- b) La resolución que se impugna.

Si el actor omite este dato, pero presenta la resolución impugnada, no se desechará la demanda de nulidad, como lo prevé el penúltimo párrafo del artículo 208 del Código Fiscal, ya que fue declarado inconstitucional por el Pleno de la Corte conforme a la tesis jurisprudencial número 8/1996, en sesión de 8 de febrero de 1996.

- c) Autoridad o autoridades demandadas.

En este caso el actor deberá de indicar como autoridad demandada a la que emitió la resolución impugnada, así como al superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución. En ocasiones se debe emplazar a una tercera autoridad, ya que la autoridad que ejecuta no es la autoridad que determinó el crédito, por lo que tiene que ser llamada a juicio, ya que por ser la autoridad emisora de la resolución, esta tiene interés jurídico para que subsista y quede firme la resolución que se impugna.

d) Los hechos que dan motivo a la demanda

En este caso no existe mucho problema, ya que sólo se narran los hechos que dieron motivo a la demanda.

e) Los conceptos de impugnación.

Los conceptos de impugnación, mal llamados agravios, son los razonamientos vertidos por el actor en el que manifiesta por qué la resolución impugnada afecta su esfera jurídica, así como qué artículos fueron violados o dejaron de aplicarse. Dará los fundamentos de derechos aplicables para que se declare la nulidad de la resolución.

f) Las pruebas.

En el juicio de nulidad son admisibles toda clases de pruebas, menos la absolución de posiciones por parte de la autoridad (artículo 230 del CFF), aunque la valoración de las mismas, se hace hasta el momento de dictar sentencia.

g) el nombre y domicilio del tercero.

Este dato sólo debe ser indicado por el actor, en el supuesto de que este exista.

Cuando se omitan los datos marcados en los incisos a), b) y e), "el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta, (como lo prevé el penúltimo párrafo del art. 208 del CFF).

Cuando se omitan los datos previstos en los incisos c), d) y f), " el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se le tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas"(como lo prevé el penúltimo párrafo del art. 208 del CFF).

Por reformas publicadas el 31 de diciembre de 2000, en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación sufrió algunos cambios en las fracciones I y II, quedando como sigue:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda. Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda

o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia sala.

De la transcripción anterior se puede observar que el actor debe señalar domicilio convencional dentro de la sede de la Sala competente, esto se debe a que la sala competente será aquella donde se encuentre la sede de la autoridad demandada, en el caso de que no lo señale todas las notificaciones se realizarán por lista, pues anteriormente la sala competente era aquella donde se encontrara el domicilio fiscal del contribuyente.

Asimismo se adicionó el artículo 208bis, el cual quedó de la siguiente manera:

Artículo 208-Bis. Los particulares o sus representantes legales, que soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Se podrá solicitar en el escrito de demanda.

II. Por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia.

Se presentará ante la Sala del conocimiento.

III. En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución.

Contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.

IV. El magistrado instructor, dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva.

V. Cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se denegará la suspensión solicitada.

VI. Cuando sea procedente la suspensión o inexecución del acto impugnado, pero con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.

VII. Tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones, procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del magistrado, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Mientras no se dicte sentencia, la sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

De conformidad a lo previsto por el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, los documentos que deberá adjuntar el demandado a su escrito inicial de demanda son:

- a) I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes (este artículo fue reformado y entro en vigor a partir del 1º de enero de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación, de 31 de diciembre de 2000).

Por lo que se refiere a las copias y sus anexos para el titular a que hace referencia la fracción III, del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación es para el superior jerárquico de la autoridad que emitió

la resolución impugnada, es para que se le de a conocer la resolución que emitió su inferior jerárquico, para que dicha autoridad este en posibilidades de contestar la demanda. El anexo a que se refiere el párrafo anterior no es necesario que se acompañe para emplazar a la autoridad que emitió la resolución impugnada, ya que esta la conoce por haber sido la que emitió dicha resolución.

- b) el documento con el que acredite su personalidad, o donde conste que le fue reconocida ante la autoridad demandada u señalar los datos del registro de personería que lleva la Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Si la demanda es presentada por representante legal este deberá adjuntar a su escrito inicial de demanda el poder notarial en el que acredite su personalidad, en caso de que no lo acompañe, el Magistrado Instructor le requerirá para que lo presente en un término de cinco días, con el apercibimiento de no hacerlo se le tendrá por no presentada su demanda.

Otra forma de acreditar su personalidad, por parte del representante legal es presentar el documento en el que la autoridad demandada le tiene reconocida su personalidad.

A partir del 1º de enero de 1991 se introduce lo que se conoce como "registro de personería". A este respecto Emilio Margáin Manautou nos dice que "estando acreditada la representación del

demandante en un juicio anterior, basta sólo citar el número de registro para que no exista la obligación de estar acreditando en cada juicio que se promueva a nombre del mismo demandante y ante la misma sala, la personalidad del promovente⁷”

A nuestro juicio el supuesto planteado por el maestro Margáin Manautou, esta mal razonado, en el sentido de que no basta con presentar o acreditar su personalidad en un juicio de nulidad, sino como el mismo lo menciona debe registrar el poder notarial o cédula profesional ante la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Fiscal de la Federación (a partir del 1º de enero de 2001, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) para que se le reconozca su personalidad, mencionando bajo que número, foja y libro en el cual quedó registrada su personalidad, y no basta con que se le reconozca en un juicio dicha personalidad para acreditarla en otro juicio diverso

c) El documento en que conste el acto impugnado.

En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad (este artículo fue reformado, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 2000).

En el caso de que no presente dichos documentos, el magistrado instructor requerirá al accionante para que en el término de cinco días presente el documento base de la acción con el

apercibimiento de hacer caso omiso se le tendrá por no presentada la demanda, de conformidad a lo que prevé el penúltimo párrafo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación.

d) Constancia de la notificación del acto impugnado.

Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución (este párrafo fue adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 2000).

En el juicio de nulidad tiene vital importancia la notificación del acto impugnado, ya que con dicha notificación se tomará el computo para el término de 45 días hábiles que la ley le concede al actor para interponer su demanda de nulidad. Excepto cuando el actor manifieste bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia de notificación o si esta fue notificada por edictos, en este caso deberá señalar la fecha de la última publicación. En este mismo orden de ideas, si el actor no presenta en tiempo la demanda de nulidad se entiende que el acto de la autoridad se está consintiendo.

e) El cuestionario que deberá desahogar el perito, el cual debe ir firmado por el demandante.

f) El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 132 del Código Fiscal de la Federación.

En el caso de que los testigos residan fuera de la sede de la sala, esta se podrá desahogarse mediante exhorto, previa calificación hecha por la autoridad que practique dicha diligencia.

g) Las pruebas documentales que se ofrezcan.

En el caso de que las pruebas documentales no obren en poder del demandante, esta deberá solicitarlas por escrito a la autoridad administrativa que las posea, presentando la copia de dicha solicitud debidamente sellada por la oficialía de partes, presentada con cinco días de anticipación a la interposición de la demanda de nulidad, para que el magistrado instructor le requiera a la autoridad para que presente dichas probanzas a más tardar a la contestación de su demanda. "En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo^{8º}".

A este respecto Margáin Manautou nos dice: "que este requisito presenta problemas para el contribuyente, que por las razones que se quiera, elaboran sus defensas en esos días que les quedan y reparan que hay que solicitar ciertas pruebas. Se duda de la

constitucionalidad de la exigencia, por cuanto con ella se reduce el plazo de la defensa para esos demandantes”.

Continúa diciéndonos: “En consecuencia, la prueba idónea para demostrar la ilegalidad de la resolución impugnada se localiza en un documento que no se encuentra a disposición del demandante, por lo que este solicita al magistrado instructor, a quien se turne el escrito de demanda, que al correr traslado de ella a las autoridades demandadas las requiera para que al producir su contestación las acompañe con el documento, apercibidas que de no hacerlo se presumirá que es cierto lo que se sostiene en la demanda⁹”.

De lo antes dilucidado por el maestro Margáin, respecto de que el requisito de presentar copia debidamente sellada por la oficialía de partes de la autoridad administrativa, solicitando copias de los documentos que la autoridad tiene en su poder para presentarlas como pruebas en el juicio de nulidad, en el sentido de que duda de la constitucionalidad de tal exigencia, opinamos que no es violatoria a las garantías individuales, ya que como el mismo autor dice y que en la práctica se da, el magistrado instructor previene a dichas autoridades demandadas en el sentido de que en caso de no presentar dichas probanzas a más tardar a su contestación, se le tendrán por ciertos los hechos que el actor pretende probar con los documentos solicitados a dicha autoridad.

- h) Señalar los documentos con información confidencial o comercial.

En el supuesto anterior los particulares deberán señalar, sin acompañar dicha información, la cual será solicitada antes del cierre de instrucción.

La demanda será recibida por la oficialía de partes común de la Sala Regional ante la que se presente o se remita por correo certificado, dicha oficialía de partes turnará la demanda a la Sala Regional que le corresponda (cuando existan más de dos salas regionales) el magistrado instructor tiene que resolver en cuanto si esa Sala es competente por razón de territorio, de materia; así como de darle trámite o prevenir al demandante para que cumpla con la omisión que presenta dicho escrito inicial de demanda; también puede desechar por notoriamente improcedente o tenerla por no presentada, según sea el caso.

Por reformas sufridas al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 2000, es requisito que el actor señale domicilio convencional para oír y recibir notificaciones, dentro de la Sala Regional competente, ya que en caso de no hacerlo se le notificará por lista, esto debido a que la Sala Regional competente será la que se encuentre dentro del domicilio de la sede de la autoridad demandada que emitió el acto combatido, de conformidad con lo previsto por la Fracción I, del art. 208 del Código Fiscal de la Federación.

En el caso de que se impugne negativa ficta, o que en la contestación de la demanda, se introduzcan cuestiones no conocidas por el actor procederá la ampliación de la demanda en los términos del artículo 210 del Código Fiscal de la Federación.

El plazo que concede la Ley para ampliar la demanda es de 20 días hábiles, dicha ampliación se concede para no dejar en estado de indefensión a la actora, sobre cuestiones desconocidas por el accionante.

2. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Una vez admitida la demanda se ordenará correr traslado a las autoridades demandadas y al tercero en el caso de que exista, para que conteste a lo que su derecho convenga. Al recibir las autoridades demandadas la notificación le corren en su contra dos plazos, uno para objetar la admisión de la demanda y el segundo para contestarla.

El plazo que tienen las autoridades demandadas y el tercero es de 45 días hábiles, que corren a partir del día siguiente en que surte sus efectos la notificación y el plazo para que conteste la ampliación de la demanda será de 20 días hábiles a aquel en que surtió sus efectos la notificación.

El plazo para contestar la demanda corre individualmente para cada una de las autoridades demandadas, así como para el tercero.

Cuando el actor sea omiso en señalar a una autoridad la cual deba ser parte en el juicio, de oficio se le correrá traslado para que la conteste en el plazo de 45 días que establece la ley fiscal.

Por lo que toca a la contestación de la demanda, las autoridades deberán limitarse a contestar la demanda instaurada en su contra procurando demostrar la legalidad de la resolución, cuando considere infundada la acción del demandante.

De conformidad en lo previsto por el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades demandadas al dar contestación a la demanda deberán referirse:

1.- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento.

Este supuesto, que prevé esta fracción se encuentran previstos en el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, y se refieren a lo siguiente:

A) Incompetencia por razón de territorio, en este caso si el demandante tiene su domicilio fuera de la circunscripción de la sala

competente, la autoridad demandada podrá objetar la competencia territorial.

B) El de acumulación de autos.- Procede la acumulación dos o más juicios pendientes de resolución en el caso de que las partes sean las mismas o indiquen agravios idénticos; que siendo diferentes las partes e invoquen distintos agravios el acto impugnado sea el mismo y cuando la resoluciones impugnadas sean antecedentes de otros.

C) El de Nulidad de notificaciones.- Cuando la accionante demande la nulidad de la notificación, ya se por que dicha autoridad no notificó correctamente o que existió violaciones u omisión a los requisitos formales previstos en los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, para efectuar la notificación de un acto administrativo, la cual al ser resuelta por alguna Sala Regional, está nulidad será únicamente para efectos.

D) Interrupción por causa de muerte, incapacidad o declaratoria de ausencia.- En esta hipótesis resulta más que obvia, ya que si se dan alguno de los supuestos antes descritos en este inciso debe de interrumpirse el juicio, dicha interrupción durará máximo un año, la cual la decretará el magistrado instructor a partir del conocimiento de la existencia a los supuestos antes señalados; si transcurrido dicho plazo no comparece el representante legal, se reanudará el juicio, notificándose todas las actuaciones por lista.

E) La recusación por causa de impedimento.- Podrán pedir la recusación de un magistrado o de un secretario de acuerdos, cuando este tenga interés en el proceso que se instruye, ya sea por que el actor es pariente, amigo del personal o tenga algún interés personal, por parte de quien imparte justicia.

Esta recusación deberá presentarse por escrito ante la sala o Sección de que se trate, dentro de los cinco días siguiente deberá ser remitido al Presidente del Tribunal, el escrito de recusación para que el pleno resuelva si procede o no la recusación.

II.- Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, y que se demuestre que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

En este caso, la autoridad demandada podrá pedir al magistrado instructor que se sobresea por improcedente la demanda del actor, ya sea por que la resolución que se impugna está pendiente de resolución (litis pendencia); ó que se dejó sin efectos la resolución por parte de la autoridad demandada, acompañando el documento con el que se demuestre que se dejó sin efectos la resolución impugnada, y; que el término de la imposición de la demanda a transcurrido en exceso, teniendo la obligación de presentar la notificación de la resolución impugnada, para que se declare improcedente la demanda, de conformidad en lo previsto en los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación.

III.- Referirse a cada uno de los hechos el actor que le impute, negándolos, afirmándolos o que los ignora por no ser propios.

En el caso anterior no necesita mayor explicación, ya que la autoridad demandada solo hará referencia a los hechos imputados por la actora, negándolos, afirmándolos o que son parcialmente ciertos.

IV.- Los argumentos que demuestren la ineficacia de los conceptos de impugnación.

En este caso la autoridad no podrá ampliar o cambiar los razonamientos expuestos en la resolución, ni modificar los conceptos de impugnación, ya que si lo hacen, sólo se les tomara en cuenta, respecto de esas contradicciones.

V.- Las pruebas que ofrezca.

Como ya dijimos anteriormente, en el juicio de nulidad son admisibles toda clase de pruebas; y deberá presentar aquellas que demuestren la legalidad de la resolución impugnada. En cuanto al ofrecimiento de la prueba pericial, testimonial, se establecen las mismas reglas que en la presentación de la demanda.

Cuando la autoridad presenten como pruebas documento que tengan relación con el acto impugnado y, que desconozca la parte actora, procederá la ampliación de la demanda.

La autoridad demandada deberá acompañar en su contestación:

a) Copias de la misma para el demandante y para el tercero en el caso de existir.

i) El documento que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

j) El cuestionario que debe desahogar el perito el cual deberá ir firmado por el demandado.

k) En caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial.

l) Las pruebas documentales que ofrezca.

Una vez que se ha cerrado la instrucción y que no queda ninguna cuestión pendiente de acordar en el procedimiento, el magistrado instructor ordenara a las parte formular alegatos, de conformidad con lo previsto por el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación.

La valoración de las pruebas se da hasta que se dicte la sentencia.

Podemos concluir que en el procedimiento que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las audiencias son casi nulas, ya que la mayoría de las pruebas que se presentan o que se ofrecen son documentales, por lo que la misma naturaleza del procedimiento no se presta para que existan audiencias como sucede en el procedimiento civil.

3. EL CIERRE DE INSTRUCCIÓN.

Una vez cerrada la instrucción y al no quedar ninguna cuestión pendiente de acordar el Magistrado Instructor, diez días después de substanciado el juicio se notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular sus alegatos, los cuales presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar la sentencia. Transcurrido dicho término con o sin alegatos quedará cerrada la instrucción por ministerio de ley.

Los alegatos son los razonamientos vertidos por el actor confirmando su pretensión y el sentido en que se debe resolver el asunto. Pero estos alegatos, en la práctica, y en la mayoría de los casos no son tomados en cuenta, ya que por lo regular los proyectos de sentencia se realizan con antelación a la llegada de los alegatos, acordando estos con fecha anterior al proyecto de sentencia, por lo que a nuestro juicio los alegatos carecen de importancia, ya que como el propio artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, en su último párrafo, nos dice que con o sin alegatos se tendrá por cerrada la instrucción, razón más que suficiente para opinar que dichos alegatos carecen de importancia.

El primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, respecto a lo anterior, sostiene:

ALEGATOS, ESCRITO DE, DEBE ANALIZARSE EN LA SENTENCIA POR EL TRIBUNAL FISCAL. Tomando en consideración, que en el escrito inicial que contiene la demanda de nulidad por la hoy quejosa, fue señalado como domicilio para recibir todo tipo de notificaciones, un lugar fuera de donde reside la responsable, entonces si la quejosa en uso del derecho que le otorgan los artículos 230 y 235 del Código Fiscal de la Federación, formuló dentro de los cinco días concedido sus alegatos, documento que depositó en la oficina de correos, antes de vencer el término concedido, es evidente que tales pruebas debieron admitirse y sus alegatos tomarse en consideración al momento de dictarse la sentencia respectiva, y al no hacerlo así, la sala responsable violó en su perjuicio las normas que rigen el procedimiento, afectándose su defensa, tal como lo prevé el artículo 159, fracción III de la Ley de Amparo¹⁰.

De la tesis anterior podemos concluir que, aunque dicha tesis declare que deben tomarse en cuenta los alegatos cuando estos sean enviados por correo certificado, los mismos no son tomados en cuenta, ya que como se dijo anteriormente, los alegatos pueden acordarse con fecha anterior a la sentencia, por lo que no pueden darse cuenta si se tomaron o no en cuenta dichos alegatos.

4. LA SENTENCIA.

La sentencia es el acto culminante del procedimiento contencioso, en el cual se estudian los conceptos de anulación hechos valer por las partes, actualmente, indebidamente denominados "agravios", así como la valoración de las pruebas ofrecidas por las partes y, llegando el caso, a pronunciar la declaratoria de la nulidad respectiva¹¹.

Es importante señalar que por las reforma sufridas a diversas disposiciones fiscales que entraron en vigor este año, el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación no fue la excepción, en el que se le adiciona un último párrafo, el cual a continuación se transcribe:

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

Como se podrá observar, las sentencias de ese Tribunal, ya no sólo serán de simple anulación, sino también podrá ser de condena, en el caso de que se demande la devolución por percepción de pago de lo indebido recibido por la autoridad hacendaria, siendo una de las innovaciones introducidas al juicio contencioso administrativo que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vienen a dar fin al juicio de nulidad, que pueden declarar la validez, la nulidad del acto, ya sea lisa y llana o para efectos, esta puede sobreseer.

*

La sentencia deberá pronunciarse por unanimidad o por mayoría de votos, en el caso de que alguno de los magistrados no este de acuerdo con el proyecto de sentencia, este emitirá su voto particular, con su razonamiento del porque no está de acuerdo con dicho proyecto de sentencia.

Dentro de los 60 días siguientes al cierre de instrucción se dictará la sentencia definitiva.

La ley establece que una vez cerrada la instrucción se tiene 45 días para dictar el proyecto de resolución y 15 días para que la revisen los otros dos magistrados.

Las sentencias deben fundarse en derecho y estudiar cada uno de los puntos controvertidos de la resolución impugnada¹².

Cuando se hagan valer diversas causas de ilegalidad la Sala deberá estudiar aquellas que lleven a la nulidad de la resolución ya sea lisa y llana, o en el caso de que esta sea para efectos, dicha resolución deberá indicar los vicios que existieron en el procedimiento o resolución

administrativa, también podrá reconocer la validez de la resolución impugnada.

Cuando una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare que una resolución administrativa es ilegal y que demuestre que el acto fue dictado, ordenado o tramitado por funcionario incompetente, declarará la nulidad de la resolución combatida.

Que carezca de los requisitos formales establecidos por la ley, esto es, que no estén fundados y motivados y que afecte las defensas del particular.

Que el procedimiento administrativo este o contenga vicios, en este supuesto, el particular podrá interponer el juicio de nulidad.

Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o que se apreciaron de forma equivocada o se dictaron en contravención a las disposiciones aplicables.

Que la resolución sea contraria a los fines legales.

Que la autoridad que emitió el acto o lo dicto, sea incompetente.

Los órganos arbitrales o paneles internacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución en materia de práctica desleal, contenidos en Tratados o Convenios Internacionales de los que nuestro

país sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que nos hemos referido en los párrafos anteriores.

Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa¹³:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III.- Declarar la nulidad para determinados efectos.

En el caso de que se esté en alguno de los supuestos previstos en la fracción III, del artículo 238 del Código Tributario, se declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución señalando los términos en que se debe dictar la resolución, salvo que se trate de facultades discrecionales.

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Esta última fracción fue adicionada este año, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de 31 de diciembre de 2000, convirtiendo a dicho órgano jurisdiccional en un Tribunal de condena.

En caso de que algunas de las partes interponga recurso, se suspenderá los efectos de la sentencia, hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

No sólo las Salas Regionales pueden dictar fallos que den fin a un juicio, sino también la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con motivo a las reformas que sufrió el artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación, que tuvo vigencia a partir del 15 de enero de 1988, hasta el 31 de diciembre de 1994, cambiándose a 239-A, en el que se le dejó a la Sala Superior, resolver por atracción los juicios que fueran de su competencia, esto es, por la interpretación de un a nueva ley, por la cuantía del negocio, etc.

El artículo 239-A, del citado Código Tributario establece que el Pleno o las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá ejercer la facultad de atracción de oficio o a petición de parte, para resolver los juicios con características especiales.

Otra de las reformas sufridas se dio en el caso de la queja por incumplimiento a la sentencia, pues anteriormente el afectado podía ocurrir en queja por incumplimiento de la sentencia, por una sola vez, dentro de los 15 días después de que haya surtido sus efectos la notificación de la sentencia, cambiando la misma y quedando de la siguiente manera:

Artículo 239-B. En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I.

a)

b)

c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

II.

III.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

IV.

V.

VI.

VII. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

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

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

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

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

De lo anterior se desprende que el inciso b) de la fracción I, así como la fracción VII se adicionan; el segundo párrafo de la fracción III, se modifica.

El artículo 239-C, del Código Fiscal, prevé el plazo para la interposición de la aclaración de sentencia, adición que fue introducida a partir del 15 de enero de 1988¹⁴

Dicha instancia deberá referirse a la parte de la sentencia que considere que debe aclararse, la cual será tramitada ante la Sección o Sala que emitió el fallo, la cual será resuelta en el plazo de cinco días siguientes a su interposición, sin que varíe la sustancia de la misma; no admite recurso alguno y se considera parte de la sentencia.

Esta aclaración de sentencia procede cuando, la sentencia es oscura, ambigua o contradictoria, la cual se promoverá por una sola ocasión, dentro de los diez días siguiente a que surta la notificación de la sentencia.

En caso de que el magistrado instructor no formule el proyecto de sentencia dentro de los términos que establece la ley, las partes podrán formular la excitativa de justicia, la cual será formulada ante el Presidente del Tribunal, como lo prevé el artículo 240 del CFF.

Una vez recibida la excitativa de justicia el Presidente de dicho Tribunal, pedirá un informe al magistrado instructor del juicio, el cual deberá rendirlo dentro del plazo de cinco días. Una vez que el pleno resuelva y si encuentra fundado la excitativa de justicia, se otorgará un plazo de quince días para que formule el proyecto respectivo. En caso de no cumplir será sustituido.

5. RECURSO DE RECLAMACIÓN.

El recurso de reclamación es el medio de defensa que tienen las partes, y procede en contra de las resoluciones del magistrado instructor en el que admita, deseche, tenga por no contestada la demanda o por no presentada, la ampliación de ambas, en la admisión

de alguna prueba o se le tenga por no ofrecida, que decrete el sobreseimiento y que no admita la intervención de un tercero¹⁵.

El término que tienen las partes para interponer el recurso de reclamación es de quince días siguientes en que surtió sus efectos la notificación del acuerdo que le deseche, le tenga por no ofrecida la(s) prueba(s), y se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, como lo prevé el artículo 242 del Código Tributario.

Interpuesto el recurso de reclamación se correrá traslado a la contra parte para que manifieste lo que a su derecho convenga, en un término de quince días, y sin más trámite se dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días.

Respecto del término de cinco días que tiene la Sala para resolver el recurso de reclamación, en la práctica, y en la mayoría de los casos nunca se resuelven en dicho plazo concedido por la ley, por el exceso de trabajo que tienen las salas regionales.

Cuando la reclamación se interponga en contra del sobreseimiento del juicio antes de que se hubiere cerrado la instrucción, o por desistimiento del demandante, no es necesario dar vista a la contraparte.

“Se sostiene que una de las principales razones del brillante desarrollo alcanzado por el Tribunal Fiscal de la Federación, ha sido el procedimiento conforme el cual se tramitan los juicios de nulidad

promovidos ante ese organismo. Tal afirmación resulta totalmente exacta, ya que una de las virtudes fundamentales del Tribunal Fiscal radica en su celeridad para cumplir con su función jurisdiccional, pese a que el mismo ha visto sobrecargada su competencia; lo cual se ha logrado gracias al especial procedimiento que lo rige¹⁶.

¹ El Procedimiento Contencioso Advo, Cuarta Reunión de Magistrados., pp 16, Ed. TFF,1996.

² Gómez Lára, Cipriano, Der. Procesal Civil, pp 3. Ed. Oxford., 2000.

³ Gómez Lára, Cipriano, Der. Procesal Civil, pp 3. Ed. Oxford., 2000.

⁴ Briseño Sierra, El Juicio Ordinario Civil, Vol. I. Ed. Trillas.

⁵ Octava época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: X, Página: 249, Diciembre de 1992.

⁶ Tomo LXXVIII, pp., Semanario Judicial, Fidencio Rendón.

⁷ Margain Manautou Emilio, De Lo Contencioso Avo, Ed. Porrúa, 2000.

⁸ Antepenúltimo párrafo del art. 209 del CFF.

⁹ Margain Manautou Emilio, De Lo Contencioso Avo, Ed. Porrúa, 2000.

¹⁰ D.A. 102/89, visible en el informe rendido a la SCJN, 1989, tercera parte TCC, Vol. I, pp 753.

¹¹ Mtz Rosas Landa, Sérgio, Autonomía y Com. Del TFF, pp 118, Ed. TFF.

¹² Art. 237 del Código Fiscal de la Federación.

¹³ Art. 239 del Código Fiscal de la Federación.

¹⁴ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del CFF, publicadas en el DOF, el 5 de enero de 1988.

¹⁵ Art. 242 del Código Fiscal de la Federación.

¹⁶ Tribunal Fiscal de la Federación – 45 años, pp 437, Ed. TFF.

CAPÍTULO IV.

IV.- LA CONVENIENCIA DE OTORGAR FACULTADES EXPRESAS A LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, PARA INSTRUIR LOS JUICIOS QUE CONFORME A SU LEY ORGÁNICA LE CORRESPONDA RESOLVER.

En este capítulo entraremos a la propuesta que se plantea en el presente trabajo de tesis, esto es, otorgar facultades expresas a las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que instruya los juicios con características especiales que prevé la Ley Orgánica de dicho Tribunal, por lo que daremos a conocer nuestro punto de vista y la ventaja que acarrearía el otorgar facultades expresas a las Secciones de dicho Tribunal, para instruir los juicios que le corresponde resolver.

Dicha propuesta va encaminada, en el principio Constitucional previsto en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, esto es, en que la justicia que imparta el estado mexicano debe de ser pronta y expedita y que en su segundo párrafo de dicho artículo dice:

“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera

pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

De la transcripción anterior, podemos concluir que este principio no se cumple, en cuanto a los plazos que establece la ley para la emisión de la resolución que ponga fin al juicio, ya que las resoluciones que emiten las Secciones de dicho Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa exceden en la mayoría de los casos los plazos que marca la ley; ya que al carecer de facultades expresas para instruir los juicios con características especiales que prevé el artículo 239-A, del Código Fiscal de la Federación retrasa en muchos casos, que se emitan las resoluciones que este órgano debe emitir en los plazos señalados por la ley, lo que rompe con la hipótesis prevista en el segundo párrafo del citado artículo 17 Constitucional.

Es de mencionarse que en algunas ocasiones, los juicios que se resuelven por las Secciones de la Sala Superior no cerró correctamente la instrucción, en este caso se deben de devolver los autos originales del juicio a la Sala Regional de origen para que regularicen el procedimiento, ya que como se dijo anteriormente no hay un cierre correcto de instrucción ya sea porque, les deviene pruebas supervinientes, o el actor por ley podía ampliar su demanda y la Sala Regional que instruyó el juicio no le dio la oportunidad de ampliar su demanda dejando a la actora en estado de indefensión, por lo que la Sección deberá regresar los autos originales a la Sala Regional de origen para que regularice el procedimiento con posteridad acordar lo conducente. Una vez que se regularizó el procedimiento, el Magistrado

Instructor deberá girar oficio al Presidente de Sala Superior para que ejercite nuevamente la facultad de atracción, prevista en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, para que emita la sentencia definitiva.

Lo expuesto anteriormente, rompe totalmente con el principio establecido en el ya citado artículo 17 Constitucional. Como se dijo no se cumple con los plazos establecidos por la ley, para dictar la sentencia, siendo un claro ejemplo el juicio atrayente número 88/91, visible en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación (a partir del 1º de enero de 2001, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa):

JUICIO DE NULIDAD DE ATRACCIÓN. VIOLACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. LA SALA SUPERIOR ES COMPETENTE PARA ESTUDIAR DE OFICIO LAS VIOLACIONES PROCEDIMENTALES COMETIDAS POR LAS SALAS REGIONALES INSTRUCTORAS Y ORDENAR QUE SE DEVUELVAN LOS AUTOS A ÉSTAS PARA QUE SE REPONGA EL PROCEDIMIENTO DESDE LA VIOLACIÓN COMETIDA. Como en términos de lo dispuesto por el artículo 15, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y 239 bis, fracción I del Código Fiscal de la Federación, a la Sala Superior le compete resolver los juicios con características especiales, ya sea por el valor del negocio o por la trascendencia de su resolución, instruidos por las Salas Regionales es obvio que también se encuentra facultada para estudiar de oficio las violaciones

procedimentales cometidas por dichas Salas. De ello se sigue que si al conocer de dichos juicios detecta hechos u omisiones que impliquen violaciones sustanciales al procedimiento contencioso administrativo, ordenará devolver los autos de los juicios respectivos a fin de que se subsanen esas violaciones, reponiendo el procedimiento en la inteligencia de que un vez más integrado el expediente lo remitan a la Sala Superior para que se formule el fallo correspondiente¹.

De la transcripción anterior, del precedente emitido por la Sala Superior, al ejercer la facultad de atracción las Secciones podrán estudiar de oficio las violación que contenga el procedimiento llevado en las salas regionales (lo que a nuestro juicio es la verdadera esencia por la que nació la Sala Superior, esto es, conocer de las actuaciones de los inferiores jerárquicos y no la de resolver los juicios con características especiales); aclarando que el artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación se encuentra derogado, siendo que el artículo vigente y aplicable es el artículo 239-A del mismo ordenamiento legal.

Una vez ejercida la facultad de atracción por la citada Sala Superior, y ésta considere que no se encuentra debidamente instruido el juicio, en el que se actualice lo dispuesto por la fracción II, del artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, esto es, que procedía la ampliación de la demanda, dicha Sala Superior remitirá los autos originales a la Sala Regional de origen para que regularice el procedimiento, sirve de ejemplo el siguiente precedente:

VIOLACIÓN SUBSTANCIAL AL PROCEDIMIENTO SE COMETE, A NO DARLE OPORTUNIDAD AL ACTOR DE AMPLIAR SU DEMANDA CUANDO SE CONTROVIERTE LA NOTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS EN Y EN LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA LAS AUTORIDADES EXHIBEN LAS RESPECTIVAS CONSTANCIAS.- El artículo 210, fracción II del Código Fiscal de la Federación, precisa que procede ampliar la demanda "contra el acto principal del que deriva el impugnado en la demanda, así como de su notificación, cuando se den a conocer en la contestación", por lo que ante la negativa de la actora de que se le hubiera notificado conforme a derecho los oficios de requerimiento de documentación y el de observaciones, al exhibirse estos con sus respectivas notificaciones, en la contestación de la demanda, se le debió dar la oportunidad de controvertirlos a través de ampliación de demanda, y al no atenderse lo anterior, existe una violación substancial al procedimiento².

De la transcripción de dicho precedente que antecede, no compartimos lo resuelto por la Sala Superior, ya que de la lectura que se haga del artículo 210, podemos observar que en el mismo no indica la obligación de la Sala Regional, para dar la ampliación de la demanda mediante un acuerdo que se le notifique a la accionante, por lo que transcribimos el citado artículo que a la letra dice:

Artículo 210.- Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los siguientes casos:

- I. Cuando se impugne una negativa ficta;
- II. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como de su notificación;

Como se puede observar de la lectura que se haga del citado artículo 210 del Código Tributario, no obliga a la Sala Regional dar la ampliación de la demanda, ya que si el actor consideraba que le correspondía o tenía el derecho de ampliar su demanda, el demandante puede ampliar su demanda aunque la Sala no le hubiese manifestado o indicado en el acuerdo por el que se tiene por contestada la demanda.

Del análisis que se haga del artículo 210, dice: **“podrá ampliar su demanda”**, lo que no implica una obligación por parte del magistrado instructor de dar la ampliación, ya que el **PODRÁ** no debe interpretarse como potestativo para que proceda la obligación de dar la ampliación a la demanda, por lo que si el acto considera que tiene el derecho de ampliar su demanda, este la hubiera presentado sin necesidad que se le indicara; razón por lo que creemos que la Primera Sección de la Sala Superior, debió realizar el proyecto de sentencia que procedía, indicándole al actor que el podía ampliar su demanda si consideraba que procedía su ampliación a la demanda, sin necesidad de que el magistrado instructor le concediera la ampliación de su

demanda y tenerle por prescrito su derecho a dicha ampliación, para no retrasar más la resolución del juicio y, así cumplir con el principio Constitucional de justicia pronta y expedita; y en el caso de que la Sección de oficio haya estudiado la posible ampliación de la demanda, no debió devolver los autos originales del juicio a la Sala Regional que instruyó dicho asunto, y emitir la sentencia que conforme a derecho correspondía.

Por lo que a consideración nuestra, creemos que se tiene que dar facultades de instruir los juicios con características especiales a las Secciones de la Sala Superior, de los asuntos que por ley le corresponda conocer, lo que no sólo cumpliría con el principio previsto por el artículo 17 Constitucional, sino que al instruir dichos juicios con características especiales, acarrearía un mayor conocimiento de dicho asunto, así como conocer como se instruye un juicio, ya que algunos secretarios de acuerdo no han laborado en las Salas Regionales y no conocen el trámite del proceso.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sus inicios fue creada como un Sala de revisión o de segunda instancia, esto es, conocía de las actuaciones de sus inferiores jerárquicos.

Manuel Castellanos Tortolero nos dice que "con la reforma a los artículos 248 y 249 del Código Fiscal de la Federación se está desconociendo la naturaleza y finalidades para lo que fue creado el contencioso administrativo, ya que al perder la Sala Superior la

posibilidad de revisar los fallos dictados por las salas regionales, dejan la decisión final a los Tribunales Judiciales Federales, convirtiéndose este en un simple puente necesario para obtener la solución de un litigio, siendo que para las autoridades administrativas cuyos actos son materia de juicio de nulidad, la sentencia dictada por este tribunal debería ser la definitiva³".

En lo vertido por el Magistrado Manuel Castellanos, estamos totalmente de acuerdo ya que la función de un superior jerárquico, es la de revisar la actuación de sus inferiores; por lo que el legislador al quitarle dicha función a la Sala Superior y, para no dejar sin ninguna función a la Sala Superior, le dio la facultad de atracción para resolver los juicios con características especiales, previstos en los artículos 239-A del Código Fiscal de la Federación y 20 de la Ley Orgánica del mencionado Tribunal, más no le dio facultades para instruir dichos juicios. En nuestra opinión no tiene razón, ya que si se le concedió la facultad de resolver juicios con características especiales, le hubiese otorgado también la facultad de instruir los juicios que conforme a su Ley Orgánica le corresponde resolver, ya que al no instruir los juicios este trabajo se lo dejaron a las salas regionales, cargándoles aún más el trabajo.

El Magistrado Castellanos Tortolero nos dice: "... la Sala Superior no tiene facultad de tramitación de ninguna especie y que por lo tanto cualquier trámite pendiente que no sea la resolución del juicio debió ser realizada por la Sala Regional que conoció del mismo, lo que a mi criterio resulta contrario a la economía procesal ya que existen

promociones que no tiene razón de ser de que sean acordadas y tramitadas por las salas regionales, como resulta ser la exhibición de una prueba superveniente, promociones que a mi criterio deberán ser acordadas por la Sala Superior a fin de evitar dilaciones innecesarias que la Sala Regional lo acuerde y lo notifique y a su vez, esta Sala Regional una vez integrado el acuerdo respectivo, lo regrese a la sala Superior implica un periodo de tiempo muy grande, que podía ser evitado sin ninguna consecuencia, si la Sala Superior acuerda y tramita este tipo de promociones que en nada afecta la legalidad del procedimiento⁴ⁿ.

Criterio que no compartimos en su totalidad con el Magistrado Castellanos Tortolero, ya que si bien es cierto que existen acuerdos que no tiene ninguna trascendencia con la resolución del juicio, como lo sería acordar nuevo domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, lo cual también retrasa el procedimiento, más aún en el caso de la ampliación de la demanda que se tiene que regularizar el procedimiento desde el momento de la supuesta violación al procedimiento, esto es, desde la contestación de la demanda, en el que procedía la ampliación de la demanda, lo que retrasa aún más la resolución del procedimiento, por lo que insistimos que si se quiere cumplir con la premisa de justicia pronta y expedita, se le deben otorgar facultades expresas a las Secciones de la Sala Superior para que éstas instruyan los juicios que conforme a derecho le corresponda resolver para que no exista dilación para la resolución del asunto.

Podemos decir que al reformarse los artículos 248 y 249 del Código Fiscal de la Federación, se perdió totalmente el objetivo primordial por el cual fue creada la Sala Superior del ya citado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto es, el de conocer de las actuaciones de sus inferiores jerárquicos, como tribunal de alzada y, al dejar sin materia de trabajo a la Sala Superior, el legislador como ya mencionamos, le dio facultades para que resolviera juicios de características especiales, mediante la facultad de atracción.

Al quitarle la facultad de un tribunal de alzada a la Sala Superior, ésta se quedó sin materia de trabajo, por lo que el legislador en su afán por no desaparecer a esta Sala, le dotó facultades para que resolviera asuntos con características especiales ejerciendo la facultad de atracción prevista en el artículo 239-A del Código Tributario, careciendo de facultades para instruir dichos asuntos, los cuales serán instruidos por las salas regionales, y una vez cerrada la instrucción (artículo 235 del Código Fiscal de la Federación) de oficio o a petición de parte se ejercerá la facultad de atracción, para su resolución.

Por lo que proponemos que se le dote de facultades expresa a las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que estas instruyan los juicios que son de su competencia para que la resolución de dichos asuntos sean resueltos de forma pronta y expedita, logrando con esto quitarle una gran carga de trabajo a las salas regionales, ya que estas hacen el trabajo más difícil, que es el de instruir los juicios hasta el cierre de instrucción y, que en su caso éstas (las Salas Regionales) podrían

resolver dichos asuntos sin ningún problema, ya que estas ya hicieron el trabajo más pesado, por lo que se propone en este trabajo de investigación diversas reformas a diversos artículos del Código Fiscal de la Federación así como de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el análisis del acuerdo **G/7/2000**, por el que aumentan la cuantía del valor del negocio en controversia de \$5,000,000.00 (cinco millones de pesos) a \$ 1000, 000,000.00 (cien millones de pesos), no existiendo una proporción equilibrada en dicho aumento o el razonamiento por el que se dio dicho aumento en la cuantía.

Por lo que pasaremos a estudiar y analizar las reformas que proponemos para otorgar facultades a las Secciones para que instruyan los juicios que son de su competencia, esto es, los juicios con características especiales, como serían los artículos del Código Fiscal y de la Ley Orgánica de ese Tribunal.

1.- MODIFICACIÓN AL ARTICULO 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

La reforma propuesta a este artículo obedece a que si se le quiere dotar de facultades expresas a las Secciones de la Sala Superior para que instruya los juicios que conforme a su Ley Orgánica le corresponde resolver, se tiene que hacer reformas profundas, por los

razonamientos antes expuestos en este mismo capítulo, teniendo que modificar la fracción I, del artículo 20, quedando de la siguiente manera:

Artículo 20.- Compete a las Secciones de la Sala Superior:

I.-

a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias (dicho inciso fue reformado este año).

II. Los magistrados Instructores de las Secciones de la Sala Superior tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Admitir o desechar o tener por no presentada la demanda o la ampliación, sino se ajustan a la Ley.
- b) Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o la ampliación, o desecharla en su caso.
- c) Admitir o rechazar la intervención del tercero.
- d) Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas.
- e) Sobreseer los juicios antes de que se hubiese cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada por el demandado.
- f) Tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sección, que conozca del asunto.
- g) Dictar los acuerdos o providencias de trámites 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.

- h) Formular el proyecto de sentencia definitiva.
- i) Las demás que le correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

La fracción II, fue derogada mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1996, por lo que se propone que en dicha fracción se inserten las facultades para que instruyan los juicios los magistrados de las Secciones que por ley le corresponde resolver a las multicitadas Secciones de la Sala Superior, otorgándoles a los magistrados, las mismas atribuciones que tienen los magistrados instructores de las salas regionales, que serían las mismas que prevé el artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la diferencia de que las Secciones resolverían los juicios con características especiales.

Como podemos observar, de la reforma que proponemos quedaría de la misma forma que el artículo 36, en todas sus fracciones con excepción de la fracción V, en su última parte y que reza de la siguiente manera:

" formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala."

quedando de la siguiente forma:

"formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sección, que conozca del asunto".

Una vez otorgándole facultades a los magistrados de las Secciones de la Sala Superior, para instruir los juicios que son de su competencia, como se plantea en este trabajo y de conformidad a las reformas planteadas a su Ley Orgánica; se lograría que se cumpliera con el principio contemplado en el artículo 17 Constitucional, esto es, justicia pronta y expedita, agilizando los trámites y la resolución de los asuntos de su competencia.

2. MODIFICACIÓN AL ARTICULO 239-A, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

A partir del 15 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1994, se estableció en el artículo 239-bis, del ya multicitado Código Fiscal de la Federación que no solo las salas regionales podían dictar fallos dando fin a un juicio, sino también la Sala Superior actuando como Sala atrayente⁵.

Pero con motivo de la reforma introducida a dicho precepto, cambiándose a 239-A, se dejó a las secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el que se resolviera por atracción los juicios que fuese necesario establecer la interpretación directa de un precepto de ley o reglamento o fijar el alcance de los elementos

constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia, así como los que el Presidente del Tribunal considere de importancia y trascendencia; debido a que el Código Fiscal de la Federación implementó de apelación, precepto que tuvo vida efímera de un año, el cual provocó, por la confusión a que dio origen a graves problemas a las autoridades demandadas cuando ésta lo agotaban, no ejerciéndose la atracción de un juicio⁶.

Las reglas para el ejercicio de la facultad de atracción están previstas en el artículo 239-A del Código Fiscal, dicha facultad de atracción puede ser a petición de parte o de oficio, hasta antes del cierre de instrucción, en caso de que no se formule dicha petición la Sala Regional que conozca del asunto resolverá dicho juicio.

El Presidente del Tribunal comunicará a la Sala Regional, antes del cierre de instrucción que ejercerá la facultad de atracción.

Como se puede observar en el artículo 239-A Código Fiscal de la Federación, el legislador le dio por ley la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales. Los fines del presente trabajo de investigación proponen modificar dicho precepto legal, esto es, que la justicia sea pronta y expedita, quedando de la siguiente manera:

Artículo 239-A.- Las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa instruirán y resolverán los juicios con características especiales.

I.- revisten características especiales los juicios que:

a).....

b) Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.

Como se puede observar la única modificación que sufriría la fracción I, del multicitado artículo 239-A del Código Fiscal, en la parte relativa en el apartado b), en su última parte que reza de la siguiente manera:

“El presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.”

Suprimiendo lo anteriormente escrito, ya que el Presidente del Tribunal ya no tendría por que ejercer dicha facultad de atracción, ya que las Secciones conocerían de los asuntos desde la presentación de la demanda. Y por lo que respecta a la segunda fracción del artículo 239-A del Código Tributario, se propone que la misma se derogue en su totalidad, ya que como se dijo anteriormente, una vez que las Secciones tengan la facultad de instruir los asunto que son de su competencia dicha fracción quedaría sin razón de ser, ya que no tendría por que ejercer la facultad de atracción prevista en dicho artículo.

Una vez que se le faculte a las Secciones para instruir los juicios con características señaladas en la fracción I, del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, agilizarían las resoluciones que por ley le corresponde resolver a la Sala Superior del ya citado Tribunal Fiscal de la Federación, cumpliendo con la premisa prevista en el artículo 17 Constitucional, esto es, "que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes"

Como se puede observar, los cambios propuestos no tendrían grandes repercusiones en cuanto a la estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, modificando únicamente el funcionamiento a las Secciones de la Sala Superior de ese Tribunal, quedando administrativamente igual el Pleno de la Sala Superior, agilizando los asuntos con características especiales, que son de la competencia de las Secciones de la Sala Superior.

Ahora bien, en cuanto a las reglas que se deben seguir, para la interpretación de una nueva ley, el pleno de la Sala Superior giraría oficio, el cual se pegaría en lugares visibles como lo sería en la oficialía de partes común de las salas regionales, así como el oficialía de partes común de la Sala Superior, en los archivos y actuaría de cada Sala Regional, informando a los litigantes, así como a los magistrados y secretarios de acuerdos de las Salas Regionales, a estos últimos mediante oficio dirigidos al Presidente de la Sala, qué asuntos serán

resueltos por las Secciones de la Sala Superior, para el caso de la interpretación de una nueva ley.

En el caso de aquellas personas que residen fuera del domicilio de la Sala Superior, esto es, que tengan su domicilio fiscal en entidad federativa fuera del Distrito Federal (que es donde se encuentra la sede de la Sala Superior), podrán enviar su demanda por correo certificado con acuse de recibo, de conformidad en lo previsto en el segundo párrafo del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación. En el caso de que por error se presentase la demanda en una Sala Regional, ésta podrá declararse incompetente para conocer del asunto por razón de materia, enviándola a la Sala Superior para que resuelva sobre la competencia del asunto.

De lo anterior podemos concluir que las reformas planteadas, son importantes y de trascendencia para la agilización del procedimiento que se lleva en dicho Tribunal, y haciendo mención que dichas reformas no afectarían en nada la estructura y funcionamiento de ese Órgano Jurisdiccional.

3. **ANÁLISIS DEL ACUERDO G/7/2000, POR EL QUE SE REVOCA EL ACUERDO G/6/98, EN EL QUE SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN DE LOS JUICIOS CON CARACTERÍSTICAS ESPECIALES; EN EL CUAL AUMENTA LA CUANTÍA DE \$5,000,000.00 A \$1000,000,000.00.**

El acuerdo G/7/2000, por el que se establece el aumento de la cuantía de \$5000,000.00, a \$100, 000,000.00, el cual fue aprobado por el Pleno de la Sala Superior, en sesión de catorce de febrero de 2000, es de vital importancia para las propuestas que se plantean en este capítulo, ya que los asuntos que exceden de cierta cuantía se encuentran dentro los juicios con características especiales previstos en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, los cuales son resueltos por las Secciones de la Sala Superior, razón por la que analizaremos dicho acuerdo, ya que se propone que estos asuntos sean instruidos por las Secciones de la Sala Superior.

Por lo que a continuación pasaremos al estudio y análisis del citado acuerdo que versa de la siguiente manera:

PRIMERO.- En la hipótesis del inciso a) de la fracción I del artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, se tomará en cuenta el VALOR DEL NEGOCIO CONTROVERTIDO al momento de emitirse la resolución impugnada y se podrán atraer al conocimiento las

Secciones los juicios de nulidad cuyo monto controvertido exceda de **\$ 100'000,000.00 (CIEN MILLONES DE PESOS)**.

Como se podrá observar de la lectura de dicho acuerdo por el que se aumenta la cuantía, el criterio establecido por el Pleno de la Sala Superior es el de aumentar la cuantía de \$5,000,000.00 a \$100'000,000.00, sin que exista ningún razonamiento o explicación del aumento de la cuantía del negocio de forma extraordinaria, sin ninguna explicación o razonamiento lógico-jurídico por el cual aumentan a tal proporción dicha cuantía, si bien es cierto que el índice nacional de precios al consumidor se tiene que ir actualizando, ya que nuestra moneda día a día se devalúa, y que por tal razón los créditos fiscales se deben de actualizar, parámetros que a nuestra consideración se deben tomar para el aumento de la cuantía, ya que dichos créditos fiscales son los que se combaten dentro del procedimiento que se lleva en el Tribunal Fiscal de la Federación.

Sería explicable un aumento del doble del valor del asunto antes de la publicación de el acuerdo G/7/2000, esto es, de \$5'000,000.00 a \$10'000,000.00, que sería (a consideración nuestra) un aumento más o menos proporcionado, y no el aumento planteado y aprobado por el Pleno de la Sala Superior, que es un aumento que se da sin ningún razonamiento jurídico, el cual deja casi sin trabajo jurisdiccional a las Secciones de la Sala Superior (no quiere decir que en la Sala Superior no se trabaje, ya que esta tienen bastante trabajo), cargando aún más de trabajo a las salas regionales.

No dudamos que en la práctica existan juicios cuyo valor del negocio o de lo demandado, sea o exceda de los cien millones de pesos, pero son muy contados y poco comunes dentro del procedimiento contencioso administrativo.

Por lo que proponemos que dicha cuantía se disminuya y no sea exorbitante, como lo es la cuantía que se propone en el acuerdo G/7/2000, y que se emita un nuevo acuerdo por el que revoque dicha cuantía quedando en la cantidad de: \$ 10'000,000.00 (diez millones de pesos), dichos asuntos que rebasen la cantidad propuesta tendrían que ser instruidos y resueltos por las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por ser asuntos de características especiales.

Podemos decir que la propuesta planteada en el acuerdo en comento, es viable y no exagerada, y que dicha cuantía aumente cuando se requiera, esto es, que dicho aumento se de conforme al informe que de el Banco de México, mediante el Índice de Precios al Consumidor o en relación del aumento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

¹ Juicio atrayente 183/89, visible en la RTFF, de marzo de 1991.

² Precedente IV-P-1aS-75; juicio atrayente 12545/98-11-05-1/99, en sesión de 12 oct. De 99, visible en la RTFF ,pp 40 de julio de 2000.

³ Autonomía y Competencia del TFF, ,pp 48, ED TFF, 1995

⁴ Autonomía y Competencia del TFF,pp48, Ed. TFF,1995.

⁵ Margain Manotou, De lo Contencioso Administrativo, pp 341, Ed. Porrúa, México, 2000.

⁶ Margain Manotou, De lo Contencioso Administrativo, pp 341, Ed. Porrúa, México, 2000

V. CONCLUSIONES.

Podemos decir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nació de la necesidad de regular los procedimientos administrativos derivados de la actuación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esto es, nació como un Tribunal netamente fiscal, pero con el transcurrir de los años éste ha ampliado sus facultades para conocer y resolver otras cuestiones administrativas, esto es, se ha convertido en un tribunal contencioso administrativo federal, el cual conoce desde un crédito fiscal, hasta cualquier multa federal, así como de la responsabilidad de los servidores públicos y comercio exterior, entre otras, razón por la que el legislador cambió el nombre de dicho órgano por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En lo referente al tema abordado en el presente trabajo podemos concluir que lo que se propone en el presente trabajo, esto es, que al otorgarle facultades expresas a las Secciones de la Sala Superior, (independientemente de agilizar los trámites y las resoluciones de las demandas) es que los secretarios de acuerdos adscritos a la Superior conozcan todo el procedimiento desde su inicio hasta que se dicte la resolución que a derecho corresponda, de los juicios con características especiales que prevé el artículo 239-A, del Código Fiscal de la Federación.

Esta situación traería aparejado que los asuntos tramitados en las Secciones de la Sala Superior, se agilicen y se cumplan con los

términos establecidos por el Código Fiscal de la Federación, ya que al haber perdido la Sala Superior su objetivo por el cual fue creado, es decir, conocer de las actuaciones de sus inferiores jerárquicos, en recurso de apelación, el cual no funcionó como se esperaba; así como del recurso de revisión el cual conocía la Sala Superior, el que posteriormente y que por reformas al Código Fiscal de la Federación, conocerían los Tribunales Colegiados de Circuito, convirtiendo al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en un simple trampolín, hacia los Tribunales Colegiados, que son los que resuelven dicho recurso de revisión, por reformas que se hicieron a los ordenamientos legales aplicables.

De lo anterior podemos concluir, que si las Secciones no instruyen los juicios con características especiales y sólo se limitan a resolver los juicios, no tienen mucha razón de existir la Sala Superior, ya que las salas regionales podrían resolver dichos juicios, las cuales conocen el asunto, por haber instruido dicho juicio y lo único que les faltaría por hacer en el procedimiento es dictar la resolución que ponga fin al juicio, el cual como ya dijimos, lo conoce desde su presentación hasta el cierre de instrucción.

Para finalizar este trabajo podemos decir que al concederle facultades expresas a las Secciones de la Sala Superior que conforme a su Ley Orgánica le corresponde resolver, no cargaría de más trabajo a dicha Sala Superior, ni tampoco bajaría la calidad de las sentencias emitidas por dicho Organismo Colegiado, sino que al instruir dichos asuntos, las Secciones tendrían mayor conocimiento y manejo de los

asuntos, mejorando la calidad de dichas resoluciones, y también se cumpliría con lo previsto por el artículo 17 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, que la justicia debe ser pronta y expedita.

ADDENDUM.

Con fecha 31 de diciembre de 2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación cambió la denominación del TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, por la de TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Las reformas por las que se cambia la denominación del Tribunal Fiscal, se encuentran previstas en las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que a continuación se transcribe:

Artículo Décimo Primero: En relación con las modificaciones a que se refiere el artículo Décimo de este decreto, se estará a lo siguiente:

- I. La reforma al artículo 28 de la Ley Orgánica del tribunal Fiscal de la Federación, entrará en vigor el 1º de febrero de 2001.
- II. Para los efectos del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las demandas presentadas antes del 1º de enero de 2001, serán competencia de la Sala Regional que corresponda, de conformidad con el citado artículo 31, vigente hasta el 31 de diciembre de 2000.

- III. Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo otros ordenamientos legales del Código Fiscal de la Federación sufrieron reformas referentes a el juicio contencioso administrativo, llevado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que a continuación se transcriben:

Artículo 253.

Para que se puedan efectuar las notificaciones por transmisión facsimilar o electrónica, se requiere que la parte que así lo solicite, señale su número de telefacsimilar o dirección de correo personal electrónico. Satisfecho lo anterior, el magistrado instructor ordenará que las notificaciones personales se le practiquen por el medio que aquélla autorice de entre los señalados por este párrafo, el actuario, a su vez, deberá dejar constancia en el expediente de la fecha y hora en que se realizaron, así como de la recepción de la notificación. En este caso, la notificación se considerará efectuada legalmente, aun cuando la misma hubiese sido recibida por una persona distinta al promovente o su representante legal.

Artículo 258-A. Las diligencias de notificación o, en su caso, de desahogo de alguna prueba, que deban practicarse en región distinta de la correspondiente a la sede de la Sala Regional en que se instruya el juicio, deberán encomendarse a la ubicada en aquélla.

Los exhortos se despacharán al día siguiente hábil a aquél en que la actuario reciba el acuerdo que los ordene. Los que se reciban se proveerán dentro de los tres días siguientes a su recepción y se diligenciarán dentro de los cinco días siguientes, a no ser que lo que haya de practicarse exija necesariamente mayor tiempo, caso en el cual, la Sala requerida fijará el plazo que crea conveniente.

Una vez diligenciado el exhorto, la Sala requerida, sin más trámite, deberá remitirlo con las constancias que acrediten el debido cumplimiento de la diligencia practicada en auxilio de la Sala requirente.

Artículo 259. Las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, constituirán precedente una vez publicados en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

Artículo 260.

Asimismo, constituyen jurisprudencia las resoluciones pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, que diluciden las contradicciones de tesis sustentadas en las sentencias emitidas por las Secciones o por las Salas Regionales del Tribunal.

Artículo 261. En el caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento del Pleno, el cual con un quórum mínimo de diez Magistrados, decidirá por mayoría la que debe prevalecer, constituyendo jurisprudencia.

La resolución que pronuncie el Pleno del Tribunal, en los casos a que este artículo se refiere, sólo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.

Artículo 262. . Las Secciones de la Sala Superior podrán apartarse de su jurisprudencia, siempre que la sentencia se apruebe por lo menos por cuatro Magistrados integrantes de la Sección, expresando en ella las razones por las que se apartan y enviando al Presidente del Tribunal copia de la misma, para que la haga del conocimiento del Pleno y éste determine si procede que se suspenda su aplicación, debiendo en este caso publicarse en la revista del Tribunal.

Para concluir, sólo diremos que la transcripción de los artículos anteriores, se debe a que por las reformas sufridas a diversas disposiciones fiscales y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, y que las mismas se mencionan por ser parte esencial del juicio contencioso administrativo y que en cierta manera afectan a este trabajo, a pesar de que estos temas no fueron incluidos en este trabajo de tesis, ya que los mismo originalmente no fueron contemplados en esta investigación y que por razones obvias se tenían que mencionar.

BIBLIOGRAFIA.

1.- FIX-ZAMUDIO, HECTOR. ASPECTOS COMPARATIVOS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA, TRIBUNAL FISCALM DE LA FEDERACIÒN, CUARENTA Y CINCO AÑOS, VOL V, MEXICO, 1982.

2.- FIX-ZAMUDIO, HECTOR, GRANDES TENDENCIAS POLITICAS CONTEMPORANEAS, LOS PROBLEMAS CONTEMPORANEOS DEL PODER JUDICIAL, COORDINACION DE HUMANIDADES, UNAM, MÈXICO, 1986.

3.- FIX-ZAMUDIO, HECTOR, INTODUCCIÒN A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, COLEGIO DE MEXICO, 1983

4.- VAZQUEZ ALFARO, JOSE LUIS, EVOLUCIÒN Y PERSPECTIVA DE LOS ORGANOS DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, UNAM, MEXICO, 1991.

5.- GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO, REVOLUCIÒN FRANCESA Y ADMINISTRACIÒN CONTEMPORÀNEA, TAURUS EDICIONES, MADRID 1984.

6.- CABRERA LUCIO, EL PODER JUDICIAL FEDERAL MEXICANO Y EL CONSTITUYENTE DE 1917, COORDINACIÒN DE HUMANIDADES, UNAM, 1986.

7.- CADENA ROJO JAIME, EFEMERIDES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OBRA CONMEMORATIVA DEL 45 ANIVERSARIO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

8.- GONZALEZ COSIO ARTURO, EL PODER PUBLICO Y LA JURISDICCION EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO, E.D. PORRUA, MEXICO, 1982.

9.- NAVA NEGRETE ALFONSO, LEGISLACION COMPARADA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, OBRA CONMEMORATIVA DEL QUINCUAGESIMO ANIVERSARIO DE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL, TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, MEXICO, 1987.

10.- HEDUAN VIRJES DOLORES, CUARTA DECADA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ACADEMIA DE DERECHO FISCAL, MEXICO, 1971.

11.- LARES TEODOCIO, LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, UNAM, MEXICO, 1978.

12.- LUCERO ESPINOSA MANUEL, TEORIA PRACTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, ED. PORRUA, 1992.

13.- GOMEZ LARA CIPRIANO, TEORIA GENERAL DEL PROCESO, E.D. HARLA, 1998.

14.- BRISEÑO SIERRA HUMBERTO, DERECHO PROCESAL FISCAL, REGÍMENES FEDERALES Y DISTRITAL MEXICANOS, EDITORIAL PORRUA, MÉXICO, 1990.

15.- DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO, DERECHO FINANCIERO MEXICANO, EDITORIAL PORRUA , MEXICO, 1994.

16.- LOMELI CEREZO MARGARITA, EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL Y EVOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, MEXICO, 1986.

17.- MARGAIN MANAUTOU EMILIO, DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 2000.

18.- IBARRA GIL RAFAEL, REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

19.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

20.- LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

21.- CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.