

298234 875209

16



**UNIVERSIDAD VILLA RICA**

---

---

**ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**"INTEGRACION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA  
FISCAL Y ADMINISTRATIVA AL PODER JUDICIAL DE  
LA FEDERACIÓN"**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADA EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**VANESSA DE LEO HERBELES**

**Director de tesis:**  
Lic. Yolanda Isabel Ruiz Vásquez

**Revisor de Tesis:**  
Lic. Joel Camargo Segovia

**BOCA DEL RIO, VER.**

**2001**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## DEDICATORIAS

### A DIOS.

Que es el motivo de mi existir y por ser mi inspiración y fuerza para seguir adelante y así crecer espiritual y personalmente para alcanzar lo que me proponga en la vida, y con esto estar más cerca de nuestro Señor Jesucristo

### A MI MADRE.

Por ser la persona más importante la cual me ha enseñado muchísimas cosas, y ha sido para mi un ejemplo de inteligencia, fuerza y valor, para ella toda mi admiración, agradecimiento y cariño: Gracias mamá por toda tu comprensión y cariño de siempre, pues sin ti no sería lo que hoy soy. Dios te bendiga mamá

### **A MI HERMANA.**

La cual es una persona que quiero mucho y también admiro por ser una chica que sabe luchar por lo que quiere hasta lograrlo. Dios te bendiga Isa

### **A MI FAMILIA.**

Son para mi parte importante en mi vida, con la cual siempre he contado, cuando los he necesitado: A mis abuelos, tíos y primos les doy las gracias por todo. Dios los bendiga a todos.

### **A LA LIC. YOLANDA I. RUIZ VASQUEZ.**

Por ser una persona que admiro y respeto de la cual he aprendido muchas cosas, tanto en el área profesional como personal de lo anterior quiero hacer mención de su dedicación y gusto por lo que hace, sobre todo por la paciencia para con todos sus alumnos, también quiero agradecerle su apoyo y comprensión para conmigo desde siempre, me siento muy agradecida por haber sido su alumna . Gracias por todo Licenciada.

**AL LIC. JOEL CAMARGO.**

El cual me ha brindado su apoyo y dirección , al que admiro y respeto, le doy las gracias por toda su ayuda y paciencia para conmigo. Gracias Licenciado.

**A TODOS MIS CATEDRATICOS.**

Los cuales formaron una parte importante, para mi desarrollo profesional e intelectual, de todos he aprendido mucho, y a los cuales admiro y respeto. Gracias Licenciados por todo.

**INDICE**  
**INTRODUCCION**  
**CAPITULO I**

**METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION**

1. Planteamiento del Problema.....	6
1.1 Justificación del Problema.....	6
1.2 Delimitación de objetivos.....	8
1.2.1 Objetivo General.....	8
1.2.2 Objetivos Específicos.....	8
1.3 Formulación de la hipótesis.....	9
1.3.1 Enunciación de la hipótesis.....	9
1.3.2 Determinación de variables.....	9
1.3.2.1 Variable Dependiente.....	9
1.3.2.2 Variable Independiente.....	9
1.4 Diseño de la Prueba.....	9
1.4.1 Investigación Documental.....	10

1.4.1.1 Bibliotecas Públicas.....	10
1.4.1.2 Bibliotecas Privadas.....	11
1.5 Técnicas Empleadas.....	11
1.5.1 Fichas Bibliográficas.....	11
1.5.2 Fichas de Trabajo.....	11

## **CAPITULO II**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.**

2.1 Influencia del Derecho Francés en el Contencioso Administrativo del Derecho Mexicano.....	12
2.2 Cusas que auspiciaron la creación del Tribunal Fiscal la Federación.....	18
2.3 Justificación histórica.....	22
2.4 Características del Tribunal Fiscal de la Federación al momento de su de su creación.....	23

## **CAPITULO III**

### **ASPECTOS HISTORICOS MAS RELEVANTES DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.**

3.1 Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación establecida en el código Fiscal de 1938.....	37
3.2 Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en su Ley Orgánica de 1967.....	45

3.3 Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación  
en su Ley Orgánica de 1977.....50

3.4 Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación  
en su Ley Orgánica de 1978.....54

## **CAPITULO IV**

### **INTEGRACION ACTUAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

4.1 De la Sala Superior.....68

4.2 De las Salas Regionales.....71

4.3 Análisis del artículo 1º de la Ley Orgánica del  
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa..79

4.4 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal  
y Administrativa en la resolución de controversias  
jurídicas de carácter estrictamente tributario o  
fiscal.....81

## **CAPITULO V**

### **INTEGRACION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION**

5.1 Función y finalidad del Estado.....86

5.2 Integración, estructura y funcionamiento del Tribunal  
de Justicia Administrativa del Poder Judicial de la  
Federación, hoy en día Tribunal Federal de Justicia  
Fiscal y Administrativa.....95

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

Si bien es cierto que el Estado para el cumplimiento de sus atribuciones debe ajustarse al orden jurídico vigente, dentro de las atribuciones que tiene conferidas, se encuentra la de impartir justicia.

En este sentido, si el Estado dentro de sus atribuciones tiene la de impartir justicia de forma pronta y expedita, también debe proveer a los gobernados de los medios para defender sus derechos e intereses, cuando éstos se vean violados o afectados por un acto que emane de alguna autoridad administrativa.

Por otro lado el término justicia administrativa es comúnmente confundido y utilizado para describir conceptos diferentes. A este respecto, el autor Andrés Serra Rojas define a la justicia administrativa como el "conjunto de principios y procedimientos que establecen los recursos y garantías para defensa de los particulares"

En el mismo sentido, el autor José Gascón y Marín establece que la justicia administrativa consiste en el establecimiento legal de garantías jurídicas conferidas al particular ante el abuso de poder de la autoridad.

Asimismo, diversas son las opiniones respecto de los elementos que integran la justicia administrativa, algunos autores como José Ovalle Favela establece que los elementos que integran a la justicia administrativa son: La jurisdicción, el proceso los órganos que tienen encomendada la administración de la misma y los recursos administrativos.

Otros autores opinan que son únicamente elementos de la jurisdicción: La jurisdicción y el proceso.

De lo anterior concluimos que el elemento más importante de la justicia administrativa es sin duda la jurisdicción administrativa.

Ahora bien, la función jurisdiccional, es definida como toda actividad encaminada o dirigida a la realización de un fin concreto determinado, el cual implica la solución de los

distintos conflictos que se susciten entre los particulares y a su vez entre éstos y la Administración Pública.

Es pues en éste último supuesto donde encuentran su fundamento y relevancia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa, el cual tiene como finalidad solucionar dichas controversias.

En nuestro País se ha observado una tendencia por especializar la función jurisdiccional en materia administrativa del estado, esta tendencia se ha manifestado en la misma creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de otros órganos de lo contencioso administrativo, en las distintas entidades federativas.

Dicha función se encuentra especializada en materia administrativa, debido a que no es el Poder Judicial de la Federación del que depende, el mencionado tribunal sino del Poder Ejecutivo Federal, ya que la función jurisdiccional es otorgada, por excelencia al Poder Judicial de la Federación.

Cabe precisar que la competencia de dicho tribunal es limitada ya que como organismo federal sus atribuciones son restringidas, su función se reduce a reconocer la legalidad o a declarar la nulidad de los actos que se sometan a su conocimiento, sin contar con las facultades propias de un órgano jurisdiccional que puede modificar el acto e incluso pronunciar condena.

Es por ello que se propone que el mencionado órgano administrativo se integre dentro del Poder Judicial de la Federación; ya que al darse este supuesto, se obtendrían beneficios tanto al actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como a los distintos órganos del Poder Judicial de la Federación; ello en virtud de que, la competencia que actualmente tienen los Tribunales Colegiados de Circuito, para conocer del Recurso de Revisión interpuesto contra las sentencias dictadas por dicho tribunal, quedaría anulada al momento en que dicho órgano administrativo se convirtiera en un órgano judicial; al margen de que la competencia en materia administrativa de los juzgados de distrito, de igual forma se anularía, ya que también en ese aspecto sería competente el Tribunal de

Justicia Administrativa del Poder Judicial de la Federación, así se llamaría con la propuesta que hago.

En consecuencia, puede decirse que se cumpliría estrictamente con el principio de la división de poderes consagrado en el artículo 49 Constitucional el cual nos señala que el supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

Por lo tanto el nuevo órgano judicial tendría la encomienda de administrar justicia y estar integrado dentro del Poder Judicial de la Federación, y por ende, existiría una total autonomía del Poder Ejecutivo Federal.

## **CAPITULO I**

### **METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION.**

#### **1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

¿Debe el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como órgano de impartición de justicia administrativa, estar integrado en el Poder Judicial de la Federación?

##### **1.1.1. JUSTIFICACION DEL PROBLEMA.**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administración es un órgano de impartición de justicia administrativa, toda vez que conforme al artículo 11 de su ley orgánica, es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, dictadas por autoridades administrativas, en diversas áreas, como ejemplo, fiscal, seguridad social, en materia de pensiones

de las fuerzas armadas, contratos de obra pública, las que constituyen créditos por responsabilidades de los servidores públicos, entre otras; por tanto, en ese orden de ideas, es necesario precisar que dicho tribunal carece de competencia para que de manera oficiosa pueda hacer cumplir sus resoluciones, pues para ello, es necesario que la parte afectada tenga que promover el recurso de queja, en términos del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación; ya que actualmente dichos fallos son meramente declarativos, es decir, declaran la nulidad o validez de un acto administrativo, y por ende, su propia naturaleza no lo faculta de plenitud de jurisdicción para resolver controversias ante él planteadas.

Sin embargo, los órganos del Poder Judicial de la Federación sí cuentan con tal plenitud de jurisdicción, por lo que si dicho tribunal estuviera integrado a dicho Poder, implicaría que la naturaleza de sus funciones, además de ser declarativas, serían constitutivas y de condena; por tanto, la administración de justicia sería más completa, pronta y expedita; con independencia de que también se lograría una completa autonomía del Poder Ejecutivo Federal.

## **1.2. DELIMITACION DE OBJETIVOS.**

### **1.2.1. OBJETIVO GENERAL.**

Describir y comprobar de manera analítica los beneficios que se obtendrían al momento en que el Tribunal-- Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa pase a formar parte del Poder Judicial de la Federación.

### **1.2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS.**

a.- Lograr una mejor y más completa impartición de la justicia administrativa.

b.- Integrar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del Poder Judicial de la Federación.

c.- Dotar de plenitud de jurisdicción al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para dictar sus sentencias.

d.- Obtener que las sentencias que dicte dicho tribunal, además de ser declarativas, sean constitutivas de derecho y de condena.

e.- Obtener una justicia más pronta y expedita.

f.- Conseguir una completa autonomía del Poder Ejecutivo Federal.

### **1.3. FORMULACION DE LA HIPOTESIS.**

#### **1.3.1. ENUNCIACION DE LA HIPOTESIS.**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano administrativo de impartición de justicia administrativa, debe integrarse al Poder Judicial de la Federación.

#### **1.3.2. DETERMINACION DE VARIABLES.**

##### **1.3.2.1. VARIABLE INDEPENDIENTE.**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como órgano de impartición de justicia administrativa.

##### **1.3.2.2. VARIABLE DEPENDIENTE.**

La integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación, para lograr una completa autonomía del Poder Ejecutivo Federal.

### **1.4. DISEÑO DE LA PRUEBA.**

#### **1.4.1. INVESTIGACION DOCUMENTAL.**

La información contenida en la presente investigación se basó principalmente en textos jurídicos especializados en materia administrativa y fiscal, artículos de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy en día Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de tesis y jurisprudencias.

##### **1.4.1.1. BIBLIOTECAS PUBLICAS.**

Sala Regional Golfo Centro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con sede en la ciudad de Puebla, Puebla.

Segunda Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con sede en la ciudad de Jalapa, Ver  
Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, en Jalapa, Veracruz.

#### **1.4.1.2. BIBLIOTECAS PRIVADAS.**

Biblioteca Doctor y Capitán de Fragata, Porfirio Sosa Zárate, de la Universidad Autónoma de Veracruz, en Boca del Río, Ver.

Biblioteca Doctor Segismundo Balagué, de la Universidad Cristóbal Colón, en Veracruz, Veracruz.

Biblioteca de la Fundación Universidad de las Américas Puebla, así como los archivos de consulta del Departamento de Derecho, de dicha universidad, en San Andrés Cholula, Puebla.

#### **1.5. TECNICAS EMPLEADAS.**

##### **1.5.1. FICHAS BIBLIOGRAFICAS.**

Son aquellas fichas que contienen los siguientes datos: nombre del autor, título del texto, número de edición, editorial, lugar de edición, fecha y páginas consultadas del propio libro.

##### **1.5.2. FICHAS DE TRABAJO.**

Son aquéllas que se elaboraron durante el proceso del presente trabajo de investigación.

## **CAPITULO II**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

#### **2.1 INFLUENCIA DEL DERECHO FRANCES EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DERECHO MEXICANO.**

El Derecho Administrativo Mexicano tiene una influencia directa del Derecho Francés.

La concepción francesa de la justicia administrativa descansa sobre la institución de una jurisdicción administrativa separada de la jurisdicción judicial.

A este sistema se le denominó en Francia como dualidad de jurisdicción, y se opone al de unidad de jurisdicción característico de los países anglosajones, en los que un grupo de tribunales son competentes o son calificados para

juzgar tanto el contencioso administrativo como los procesos particulares.

La concepción francesa de la dualidad de jurisdicciones es una consecuencia del principio de separación de Poderes. Este fundamento no implica necesariamente la dualidad de tribunales.

Hubo una verdadera interpretación francesa de la separación de poderes, esta interpretación procede de razones prácticas sin embargo, éstas no son las mismas en la actualidad en comparación con aquéllas que fueron determinantes en su origen bajo la Revolución Francesa.

La aportación de la Revolución Francesa no fue menos importante, tanto en lo referente a la afirmación del principio de separación de autoridades administrativas y judiciales.

En la época de la Revolución Francesa se consideró que si los procesos administrativos eran juzgados por los tribunales judiciales, éstos, según la expresión de la época podrían obstruir las operaciones de los cuerpos administrativos.

Esta concepción rigurosa de las relaciones entre la administración y los jueces se enlaza a la interpretación general del principio de separación de poderes adoptado por

la Asamblea Constituyente de 1789, interpretación que implicaba una independencia total de los poderes públicos, y trajo como consecuencia lo que se llamó la separación absoluta o aislada de los poderes.

Dicha concepción revolucionaria entre la Administración y el Poder Judicial, no ha sido el simple resultado de un razonamiento abstracto, sino fue un sentimiento general de desconfianza respecto del Poder Judicial; éste apareció como un rival del Poder Administrativo.

Basado en la opinión del jurista mexicano Leopoldo Arreola Ortiz, considera que la interpretación del principio de la separación de poderes, es eminentemente histórica.

Asimismo, dice que en Francia el Poder Judicial actual surgió a la sombra del Poder Ejecutivo, sobre la base de los tradicionales Tribunales del Rey, de tendencias monárquicas y conservadoras; por ello, a raíz del movimiento revolucionario francés de 1789, Francia cambió su sistema de gobierno; el nuevo sistema político de corte republicano tuvo extremadamente desconfianza de tales tribunales, por ser los mismos incompatibles, por su carácter conservador, con las nuevas ideas triunfantes de la revolución prefirió (el nuevo gobierno), la creación de nuevos tribunales a la

posibilidad de confiar la impartición de justicia en el ámbito administrativo a los tribunales judiciales.

El citado Arreola Ortiz manifiesta que lo antes expuesto fue la razón por la cual, dentro del sistema francés se originó la división del poder jurisdiccional entre el Poder Judicial propiamente dicho, que a partir de esa época fue circunscrita al conocimiento de controversias en materia de derecho común, y el Poder Jurisdiccional Administrativo fue estructurado para conocer de la aplicación de la justicia en el ámbito de la administración pública.

De esta manera el control de legalidad de la administración le fue confiado a un organismo que, aún que con antecedentes dentro de la realeza, había mostrado su valía revolucionaria; este organismo fue el Congreso del Estado el que si bien provenía del antiguo Consejo del Rey, fue sometido a un cambio absoluto bajo el imperio napoleónico, y fue el encargado de tareas extraordinarias, así como también el de estructurar el nuevo sistema jurídico napoleónico que ha perdurado hasta la fecha y cuya influencia se ha extendido por todo el mundo occidental.

En la actualidad, el Consejo de Estado constituye el Tribunal Administrativo que, independientemente del Poder Judicial ejerce la impartición de justicia administrativa.

En México, el Procedimiento Contencioso Administrativo ha sido basado fundamentalmente en el Derecho Francés. La solución de los conflictos suscitados entre los particulares y la Administración Pública, por actos de ésta última recibe la denominación de judicialista o de contencioso administrativo.

El contencioso administrativo mexicano recoge del Derecho Francés el principio de la decisión previa, es decir, que sólo puede acudirse en la vía contenciosa, una vez que se han agotado los medios de defensa obligatorios pertenecientes al procedimiento administrativo y en contra de la resolución que en su caso llegue a emitirse, misma que asume el carácter de definitiva y queda expedita la vía para la impugnación de dicha resolución, salvo el caso de que el recurso administrativo de que se trate sea declarado expresamente como optativo.

En suma, puede decirse que en México ninguna de las constituciones anteriores a la de 1917 contemplaron de una manera franca la posibilidad de la creación de un órgano jurisdiccional que dirimiera las controversias entre los

particulares y la autoridad administrativa que estuviera colocado fuera del Poder Judicial, así de esta forma el jurista Raúl Rodríguez Lobato.

Agrega que como se advierte la existencia de controversias que no encuadraban en los civiles ni en los penales previstas por la ley y que, en consecuencia requerirán de una jurisdicción propia y, por ende muestras de esa inquietud se reflejaron en los Tribunales de Hacienda, creados por una de las siete Leyes constitucionales de 1836, como órgano del Poder Judicial de a República, o bien, en el Estado cuya creación tubo lugar en 1824. <sup>1</sup>

Basado en la influencia francesa, en México los legisladores y los autores de la Antigua Ley de Justicia Fiscal, influenciados por el Derecho Administrativo Francés consideraron adecuado para el desarrollo de la administración pública la creación de un tribunal jurisdiccional que se encargara de dirimir las controversias entre los administradores y la administración; y para ello siguiendo los pasos del Derecho Francés optaron por crear dentro del ámbito del Poder Ejecutivo dicho organismo, con una actividad similar a la que realiza el Consejo de Estado Francés en el aspecto contencioso administrativo.

---

<sup>1</sup> Rodríguez Lobato Raúl "Derecho Fiscal", Edit. Harla, México 1986, Pág. 265

## **2.2 CAUSAS QUE AUSPICIARON LA CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

Las diferencias que surgen a la vida jurídica con motivo de la actuación de los órganos de la administración pública activa que afectan los derechos de los particulares, han sido en México materia de diversos procedimientos regulados por las leyes , reglamentos, decretos y acuerdos, mediante los cuales se han tratado de resolver dentro del ámbito del Poder Ejecutivo dichas controversias.

Entre los más importantes antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra la Constitución Política Federal de 1824 y las bases orgánicas de 1853 que establecieron un Consejo de estado, con características similares a las del Consejo de Estado Francés citado con anterioridad; asimismo, también se encuentra como antecedentes los decretos junio de 1911, mayo de 1913 y de noviembre de 1917, mismos que crearon comisiones encargadas de examinar las reclamaciones que se hicieron por concepto de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la Revolución Mexicana.

De igual forma, en concepto del entonces Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, Francisco Ponce Gómez, varios fueron los intentos que se realizaron con la idea de crear una codificación fiscal en México, sin que se hubiera obtenido el éxito deseado. Asimismo, el citado Ponce Gómez<sup>2</sup> explica que a finales del siglo pasado existió la necesidad de crear un código que contuviera disposiciones generales en materia fiscal, no obstante, que el Congreso de la Unión en diversas ocasiones autorizó al Ejecutivo Federal para expedir un Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte, según consideraciones del ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su discurso de la celebración del trigésimo aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, manifestó entre otras cosas, que dicho tribunal nació con rezago, ya que todos los asuntos pendientes en el Jurado de Infracciones Fiscales, en la Junta Revisora de Impuestos Sobre la Renta y algunos juicios sumarios y de oposición en materia fiscal que se tramitaban ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación, pasaron a ser del conocimiento del Tribunal Fiscal de la Federación.

---

<sup>2</sup> Ponce Gómez Francisco, "Ensayo sobre la Organización y Financiamiento del Tribunal Fiscal de la Federación", Tomo II de la Conmemoración de los 45 años del Tribunal Fiscal de la Federación, México 1963.

Sin embargo, no fue sino hasta el 30 de Diciembre de 1935 cuando el Congreso de la Unión concedió al Presidente de la República facultades extraordinarias para la organización de los servicios públicos hacendarios; y éste en uso de sus facultades emitió con fecha 27 de agosto de 1936 la Ley de Justicia Fiscal, la cual entró en vigor el 1.º de enero de 1937, y es hasta entonces cuando surge a la vida jurídica el Tribunal Fiscal de la Federación.

En sus inicios el Tribunal Fiscal de la Federación se concibió como un Tribunal Independiente de la Administración Activa, ya que se encontraba encuadrado dentro del Poder Ejecutivo; sin embargo, con plena autonomía en lo orgánico y en lo funcional, y en esas condiciones dicho tribunal pretendía regular controversias suscitadas en materia fiscal, con motivo de las resoluciones emitidas por las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal, a través de un organismo jurisdiccional especializado; independiente tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como de cualquier otra actividad administrativa; en síntesis se puede decir que fue hasta 1937 cuando en México nació un órgano jurisdiccional y un verdadero procedimiento para resolver las controversias entre los particulares y el Estado, dentro del marco del propio Poder Ejecutivo, como un instrumento para controlar la legalidad de sus actos.

El Tribunal Fiscal de la Federación, a su nacimiento absorbió la competencia que, hasta esa fecha, habían 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 de impartición de justicia administrativa. Asimismo, se derogaron los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, y del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establecían y regulaban un juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los tribunales judiciales federales, de conformidad con lo establecido por el artículo 5 Transitorio de la Ley de Justicia Fiscal.

Por otra parte, para el anteriormente citado Ponce Gómez, la creación del multicitado órgano contencioso administrativo llevó al campo tributario el propósito del gobierno de ajustarse siempre al orden jurídico, dejando en manos de la justicia de la federación los intereses implicados en las controversias fiscales así como el espíritu de armonía y cooperación que debe unir a los particulares con el Estado, y explica que aún que inicialmente el Tribunal Fiscal de la Federación fue visto con desconfianza y escepticismo, las mismas se tradujeron paulatinamente en una aptitud de respeto y confianza.

El Tribunal Fiscal de la Federación empezó a funcionar en Enero de 1937, con cinco salas y un decimosexto magistrado que presidía el pleno de su Tribunal.<sup>3</sup>

### **2.3 JUSTIFICACION HISTORICA.**

El Tribunal Fiscal de la Federación en la historia jurídica de México constituyó un pilar de la misma, ya que por primera vez se estructuró un organismo jurisdiccional de carácter administrativo que, aunque como se ha dejado precisado, 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, debido a que el procedimiento y la estructura interna de dicho tribunal demostraba su naturaleza de un órgano jurisdiccional independiente y autónomo de la administración del Poder Ejecutivo.

La aparición del Tribunal Fiscal de la Federación, vino a romper la tradición formal del sistema constitucional mexicano. En efecto, de acuerdo a la Constitución Política Federal de 1917, la estructura política del Estado Mexicano descansa en la división tripartita de poderes:

Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De acuerdo a lo señalado en el anterior párrafo, desde el punto de vista doctrinal.

---

<sup>3</sup> Morales Martínez Rafael "Derecho Administrativo, Segundo Curso", Editorial. Harla, México 1991, pág.407.

Según apunta el jurista Arreola Ortiz <sup>4</sup> el Poder Judicial es el encargado de dirimir las controversias derivadas de la aplicación de la ley, y en consecuencia, basado en este lineamiento, lo razonable era que el Tribunal Fiscal de la Federación quedara encuadrado dentro del Poder Judicial y no como la ley lo estableció dentro del Poder Ejecutivo.

Las razones históricas del surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación con las características antes mencionadas se deben buscar en la gran influencia del Derecho Administrativo Francés, ejercida en esa época en nuestro derecho, de lo cual ya se hicieron los respectivos comentarios en la presente investigación.

#### **2.4. CARACTERISTICAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION AL MOMENTO DE SU CREACION.**

La Ley de Justicia Fiscal dejó a un lado la tradición política mexicana en la materia fiscal, la cual era del conocimiento de los tribunales ordinarios. Dicha ley que creó el Tribunal Fiscal de la Federación le dió competencia para dictar fallos en representación del Poder Ejecutivo de la Unión, aunque funcionalmente dió inicio para actividades

---

<sup>4</sup> Arreola Ortiz, Leopoldo, "Ensayo sobre la Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación", Tomo II, de la conmemoración de los 45 del Tribunal Fiscal.

independientemente de cualquier autoridad administrativa, y de la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, según el parecer del jurista Francisco Ponce Gómez <sup>5</sup> la creación de dicho órgano contencioso administrativo llevó al campo tributario el propósito jurídico de dejar en manos de la justicia federal los intereses implicados en las controversias fiscales, así como el espíritu de armonía y cooperación que debe unir a los particulares con el Estado.

Por otro lado, cabe manifestar de que conforme al criterio de que en México la sociedad vive en un Estado de Derecho sujeto a un orden jurídico, y con ello en los términos de la Constitución Política Federal, es obvio decir que los órganos estatales deben ajustar su actuación a las normas legales y reglamentarias que las rigen, basado en el principio de que las autoridades no pueden hacer más de lo que expresamente les está permitido en ley; es por estas razones que el Tribunal Fiscal de la Federación en sus inicios no pudo tener más competencia de la contemplada en la ley que la regulaba.

---

<sup>5</sup> Ponce Gómez Francisco "Ensayo sobre la Organización y Funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación". Tomo II, de la Obra en conmemoración de los 45 años del Tribunal Fiscal de la Federación, México 1983, Pág. 204

En síntesis se puede afirmar que el Tribunal Fiscal de la Federación tuvo al momento de su creación, las siguientes características:

a.- Era un organismo que formalmente pertenecía al Poder Ejecutivo Federal, aunque materialmente su función fuese jurisdiccional;

b.- Por disposición expresa de la Ley de Justicia Fiscal, era un organismo independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

c.- Era un organismo jurisdiccional de justicia delegada, en virtud de que emitía sus fallos en representación del Poder Ejecutivo de la Unión;

d.- Fue un órgano colegiado, debido a que sus resoluciones se daban por mayoría de los Magistrados integrantes de cada Sala, por lo que se refirió a las resoluciones del Pleno, por mayoría de los Magistrados presentes en las sesiones plenarias;

e.- Era un organismo eminentemente fiscal, toda vez que la competencia original de dicho tribunal se circunscribió a la materia fiscal;

f.- Fue un tribunal de simple anulación, ya que sus resoluciones eran meramente declarativas por no tener atribuciones para hacer cumplir sus fallos.

En esencia, se puede decir que en sus orígenes el Tribunal Fiscal de la Federación fue creado con el objeto de dirimir controversias planteadas por los particulares en contra de los actos impositivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus dependencias, o de cualquier organismo fiscal autónomo, así como en contra de resoluciones que en su tiempo constituyeron responsabilidades administrativas en materia fiscal, sanciones por infracciones a las leyes fiscales, de cualquier resolución dictada en materia fiscal del procedimiento económico coactivo, entre otras.

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación originó muchos problemas, tanto para los estudiosos del derecho como para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la cual se le planteó el problema de la constitucionalidad del nuevo tribunal, criticado de vulnerar el principio de división de poderes.

Desde el punto de vista doctrinario esta cuestión fue resuelta mayoritariamente en favor de la influencia que en México tuvo el Derecho Francés, por medio de la cual se consideró que la influencia del tribunal administrativo no rompía con los principios de la estructura político-jurídica de México, y que por lo mismo su existencia fuera valedera,

y proceden conforme al nuevo y moderno desarrollo de la administración pública, como se consignó en la propia exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que debido a la gran trascendencia e importancia que tuvo, a continuación se describe:

"... en cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que crea un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en lo absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos, aunque independientes de la administración activa no lo sea del Poder Judicial. Por lo demás es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, en general todas las leyes, pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial, y naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo.

Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte 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, sino también los procedimientos jurisdiccionales: La Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito Federal (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad. Todavía más: en múltiples ocasiones, al interpretarse el artículo 14 Constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas. El más alto Tribunal de la República fijó estas tesis frente

a organismos y a 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 de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánico- formal, en cuanto a formas de proceder y no al poder en que está colocado, materialmente será un tribunal y ejercerá funciones jurisdiccionales..."<sup>6</sup>

No obstante, de la resolución doctrinaria al problema, el mismo fue resuelto en forma definitiva mediante la reforma que sufriera la Constitución Política Federal en su artículo 104 por decreto de 16 de diciembre de 1946, al redactarse dicho precepto constitucional en los siguientes términos: " ... "De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales con motivo de los Tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas a elección del acto, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que

---

<sup>6</sup> Extracto basado en la transcripción de la exposición de Motivos de la ley de Justicia Fiscal, descrita en el ensayo "El Tribunal Fiscal de la Federación, un somero examen del mismo" Margain Manatou Emilio, Tomo II, de la Edición Tribunal Fiscal de la Federación 45 años.

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

Con lo expuesto en párrafo anterior se dieron las bases constitucionales para la existencia de tribunales administrativos del Poder Judicial Federal.

En opinión del jurista Arreola Ortiz,<sup>7</sup> considera que la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, resultó inadecuada en la forma y términos en que se realizara, ya que se hizo siguiendo una línea doctrinal que no ajustaba exactamente al desarrollo constitucional de México, como lo fue la influencia de la doctrina francesa, dentro de la cual, como ya ha quedado expuesto, fue a raíz de situaciones históricas particulares y debido a una revolución muy lenta que surgiere y se estructurara la competencia jurisdiccional administrativa.

Por otra parte, como ya se apuntó anteriormente, una de las características más importantes que tuvo en sus inicios el Tribunal Fiscal de la Federación fue que se creó como un

---

<sup>7</sup> Arreola Ortiz Leopoldo, "Ensayo sobre la Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación Pág. 170-171, Tomo II de la Edición Conmemorativa de los 45 años del Tribunal Fiscal de la Federación, México 1983.

órgano de justicia retenida. La disyuntiva para los creadores de la Ley de Justicia Fiscal lo constituyó el dilucidar si el nuevo tribunal debiese ser de justicia retenida o bien justicia delegada.

Para algunos tratadistas, entre ellos el multicitado Arreola Ortíz,<sup>8</sup> la justicia retenida es aquélla que se ejerce por competencia propia, esto es, cuando se actúa por mandato y bajo los lineamientos establecidos por el superior jerárquico, al que se representa, en tanto que, la justicia delegada implica la existencia del vínculo de jerarquía y una independencia administrativa en la actuación, ya que el superior jerárquico delega sus atribuciones en el inferior, el cual las ejerce conforme a su criterio; al respecto uno de los fundadores del Tribunal Fiscal de la Federación, Alfonso Cortina expresó en su conferencia sustentada el 14 de febrero de 1939, que "... Justicia delegada administrativa existe cuando la autoridad administrativa que dicta la resolución, entrega, a consecuencia de una delegación derivada de la ley, la facultad decisoria de un órgano autónomo desvinculado de la Administración Pública y tan sólo ligado a ella por el aspecto formal que consiste en que tanto la autoridad de la que emana el acto como la autoridad encargada de fallar el juicio dependen del Poder

---

<sup>8</sup> ob. Cit Pág.172

Ejecutivo; así pues existe justicia delegada cuando el órgano administrativo tiene una autonomía plena para fallar, sin intervención de los órganos de la administración activa..."

De todo lo expuesto en este apartado, se concluye que en ningún momento se pensó que el Tribunal Fiscal de la Federación fuese un organismo de plena jurisdicción, ni mucho menos que formara parte del Poder Judicial de la Federación, ya que siguió los lineamientos de la doctrina francesa, en la que se creyó que la justicia administrativa debería existir independientemente del Poder Judicial y dentro del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, el hecho de que el nuevo organismo jurisdiccional fuera de justicia retenida, originó que el mismo no alcanzara plena jurisdicción, lo que trajo como consecuencia dos límites en su actuación:

a.- Que sus resoluciones definitivas fuesen meramente declarativas y;

b.- Que el tribunal careciese de imperio para hacer cumplir sus decisiones.

En lo referente al primer punto antes precisado, cabe decir que 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 de la que hubiera declarado ilegal. Esta postura, 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 de 8 de agosto de 1938, en el cual se sostuvo substancialmente que el Tribunal Fiscal carecía de competencia para decidir acerca de la actitud que debían adoptar las autoridades fiscales para cumplimentar las sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal.<sup>9</sup>

Por lo que respecta a la segunda consecuencia de la ausencia de jurisdicción total del Tribunal Fiscal, consistente en la incapacidad del propio tribunal para hacer efectivas sus resoluciones. Al establecer que las resoluciones de dicho órgano eran meramente declarativas, la consecuencia inmediata era de que el tribunal carecía de imperio legal para hacer cumplir sus fallos, además de que los mismos no resultaban ejecutables en sí mismo.

---

<sup>9</sup> Resolución emitida en los juicios 63/68 y 826/98. Publicada aap. 118-119 de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, correspondiente a la tesis sustentada por el pleno del Tribunal Fiscal durante los años 1937 al 1948.

El Poder Judicial, de acuerdo a la estructura del sistema jurídico mexicano, tiene como objetivo primordial resolver las controversias suscitadas por la aplicación de leyes; para ello tanto la Constitución como las leyes que de ella emanan dotan a este poder de las atribuciones suficientes para hacer cumplir sus fallos.<sup>10</sup>

En el ámbito de la justicia fiscal, en sus inicios, el Estado, aún en la posición de parte sometida a la jurisdicción de un organismo imparcial, también de carácter estatal, no llega a ver afectado su patrimonio en la forma y proporción que éste lo es tratándose del particular. En resumen, y en consideración de lo aportado por el derecho francés, se puede decir que el principio básico radicó en que el Estado no podía ejercer coerción sobre el propio Estado, razón por la cual los fallos en contra del Estado no podían más que ser declarativos.

Por otro lado, es necesario precisar que la Ley de Justicia Fiscal dio al Tribunal Fiscal de la Federación un ámbito de competencia eminentemente fiscal, debido a que, como ya se ha expuesto anteriormente, por sus antecedentes, su objetivo era el de resolver los problemas fiscales en su aspecto contencioso, que con mayor frecuencia se daban en el ámbito administrativo. Por estas razones las competencias

---

<sup>10</sup> El área de competencia citada lo fijaba la fracción IV, del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal.

del nuevo tribunal se estructuraron en torno a las diversas resoluciones de contenido eminentemente fiscal.

Las cuales eran, las siguientes:

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 dieran las bases para su liquidación;

b.- Las resoluciones que impusieran sanciones por infracciones a leyes fiscales o bien que constituyeran responsabilidades administrativas en materia fiscal y;

c).- Contra cualquier otra resolución en materia fiscal que cause un agravio que no sea reparable a través de algún recurso administrativo.<sup>11</sup>

Sin embargo, dicho órgano también tuvo competencia para el ejercicio de la facultad económico-coactiva por parte del Estado, dicha facultad era de naturaleza eminentemente fiscal.

Por último, la única competencia de dicho tribunal que pudiera decirse abarcó el área administrativa, lo que fue la que regulaba la fracción VII del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, en la que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podía intentar el juicio de nulidad (juicio

---

<sup>11</sup>Revisión fiscal 115/56. "La guardiana", S.A. compañía General de Fianzas. 15 de Noviembre de 1956. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo.

de lesividad) ante el Tribunal Fiscal de la Federación a efecto de anular una decisión administrativa favorable a un particular, mediante lo cual también se sentó el principio de que la autoridad fiscal no podía revocar por sí sus propias resoluciones, cuando éstas hubieren causado efectos en beneficio de un administrado.

En el ámbito original de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Existían ya diversos elementos que más tarde abrirían su competencia al ámbito administrativo o sobrepasado el área fiscal que en un principio se estableciera.

## **CAPITULO III**

### **ASPECTOS HISTORICOS MAS RELEVANTES DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

Como ha quedado apuntado en el capítulo anterior, la Ley de Justicia Fiscal dio al Tribunal Fiscal de la Federación un ámbito de competencia eminentemente tributario, ya que, como ha quedado precisado, por sus antecedentes, su primordial objetivo fue resolver problemas fiscales en el ámbito administrativo.

#### **3.1 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION ESTABLECIDA EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938.**

La multicitada Ley de Justicia Fiscal indudablemente tuvo una duración muy corta, pues ya que al haber entrado en

vigor el 1° de enero de 1937, fue derogada un año después, en 1938.<sup>12</sup>

Por otra parte, el Código Fiscal de la Federación de 1938 significó un enorme avance en materia tributaria, toda vez que fue el primer intento concreto de una regulación legal total de la actuación de la administración pública, desde el punto de vista tributario; y por ende, se estableció por vez primera una sólida base jurídica a la incipiente rama del derecho fiscal.

Este primer código conservó, en esencia, la naturaleza del ya creado Tribunal Fiscal de la Federación, como un órgano fundamentalmente dependiente del Poder Ejecutivo, aunque independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa en lo que comprendía a su actuación jurisdiccional.

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se sostuvo en términos generales bajo los lineamientos de la Ley de Justicia Fiscal. No obstante, el artículo 160 del código fiscal citado estableció que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerían de los juicios que se iniciaran: "...fracción primera.- Contra las resoluciones

---

<sup>12</sup> Ob. Cit. Pág. 14

y liquidaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; o fracción segunda.- Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracciones a las Leyes Fiscales...".

La competencia que estableció originalmente el Código Fiscal de la Federación de 1938, en esencia fue ampliada por las siguientes reformas o adiciones:

a.- Igualmente la Ley de Instituciones de Fianzas estableció en su artículo 96 y 98, a partir del 1° de junio de 1943, la existencia de una defensa administrativa, y una contenciosa posteriormente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para los casos de que una Institución de Fianzas fuera requerida de pago respecto de alguna fianza otorgada a favor de la Federación, Estados o del Distrito Federal y de los Territorios Federales. Este medio de defensa, por lo que toca a la instancia contenciosa fue suprimida por la nueva Ley Federal de Instituciones de Fianzas promulgada el 1° de enero de 1951, y al momento en que se adiciona a la misma el artículo 95 bis, en marzo de 1954, momento en el se amplió,-

otra vez la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de la legalidad de los requerimientos de pago formulada a las Instituciones de Fianzas respecto de aquellas pólizas emitidas a favor de las entidades públicas antes apuntadas; sólo que, en ésta ocasión, la Institución de fianzas requerida podía acudir directamente al Tribunal, sin verse en la obligación de agotar la instancia administrativa prevista por la antigua ley.

En relación con lo señalado en el párrafo anterior, cabe manifestar que al respecto en 1956 la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en criterio jurisprudencial la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los asuntos relacionados en términos del artículo 95 bis de la Ley de Instituciones de Fianzas.<sup>13</sup>

b.- Así también, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de noviembre de 1994, se reformó el artículo 235 de la Ley del Seguro Social, a efecto de otorgarle al Instituto Mexicano del Seguro Social el carácter de organismo fiscal autónomo en lo que respecta a la determinación, liquidación, percepción de aportaciones a cargo de patrones y trabajadores, así como el de ejecutar

---

<sup>13</sup>Dicho criterio es consultable en la página 502, del CXXX, segunda Sala de la suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época del Seminario Judicial de la Federación.

los auxiliares a las Oficinas Federales de Hacienda, con lo que, se le dio automáticamente competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los juicios promovidos contra esa clase de resoluciones emitidas por dicho Instituto.

c.- A partir de 1947 el Tribunal Fiscal de la Federación tuvo competencia para dirimir los conflictos suscitados en el ámbito del Departamento del Distrito Federal.

d.- A partir del 1° de enero de 1962, se adicionó el artículo 160 del Código Fiscal de 1938, agregándose las fracciones VIII; IX y X, con las cuales el Tribunal Fiscal adquiriría competencia para conocer: con base en la fracción VIII relativa a la materia de pensiones militares, de todas aquellas resoluciones definitivas que redujeran o negaran las pensiones y las prestaciones sociales concedidas por las leyes de la materia en favor de los miembros del Ejército y la Armada Nacional y de sus familiares o derecho-habientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal; así como aquellas otras que establecieran obligaciones a cargo de las mismas personas, dictadas con aplicación de las leyes que regían el otorgamiento de dichas prestaciones.

Por otro lado, con apoyo en la fracción IX, del citado artículo, dicho órgano administrativo tuvo competencia para conocer de las controversias suscitadas sobre la interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebrados por las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Y conforme a la fracción X, del propio artículo de aquellas materias cuya competencia le fue otorgada por una ley especial. Finalmente en enero de 1966, se volvió a ampliar la competencia del Tribunal Fiscal, otorgándosele en esta ocasión atribuciones que negaran o redujeran las mismas; y, en materia administrativa, respecto de las multas impuestas por las autoridades administrativas federales y las del Distrito Federal.

Resulta necesario manifestar que durante este lapso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Segunda Sala, estableció criterios en los que consideró que el Tribunal Fiscal de la Federación tuviera competencia para el conocimiento de ciertos asuntos en particular; por ejemplo, uno de los más importantes lo fue el que determinó que dicho órgano administrativo era incompetente para conocer de cualquier problema relativo a la legalidad, de los actos del Poder Ejecutivo, por lo cual quedó facultado

para estudiar y resolver las cuestiones referentes a la validez de cualquier acto formalmente administrativo; corrobora lo anterior la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 95, Tomo XIV, cuyo rubro y contenido es: TRIBUNAL FISCAL. COMPETENCIA DEL.<sup>14</sup>

El Tribunal Fiscal de la Federación es incompetente para conocer del problema de la inconstitucionalidad de las Leyes, pero, con esta única salvedad, dicho Tribunal es competente para conocer de cualquier problema relativo a la legalidad de los actos del poder ejecutivo, por lo cual está facultado para estudiar y resolver las cuestiones referentes a la validez de cualquier acto formalmente administrativo, como lo es una circular expedida por la Subsecretaría de Impuestos de Hacienda y Crédito Público. Aunque es verdad que una circular (en ciertos aspectos y en cuanto a la generalidad de su aplicación) tiene semejanza con la Ley, no deja por ello de entrañar una resolución de carácter administrativo, si bien debe reconocerse que el Tribunal Fiscal sólo puede conocer de una disposición general con motivo de su aplicación de un caso individual y concreto.

En lo que respecta a las excepciones, cabe hacer ésta distinción. Cuando la Ley faculta a la autoridad administrativa

---

<sup>14</sup> Revisión Fiscal 441/57. Airo Mexicana, S.A 8 de Agosto de 1958 unanimidad de 4 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

para conceder o negar la franquicia, a su arbitrio y según las circunstancias de cada caso, el goce de la exención sólo se inicia desde la fecha de la correspondiente declaratoria.

En cambio, cuando la ley misma señala la hipótesis en que los particulares deben gozar de la exención y sólo facultan a la autoridad para realizar el acto de comprobación de que el caso que se plantea se haya comprendido dentro de la hipótesis legal, el beneficio que existe por virtud de la ley o en que el particular se situó en la hipótesis prevista por la propia ley.

Asimismo, al carecer de competencia el Tribunal Fiscal para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos, y en algunos casos ante la negativa de las autoridades hacendarias en obedecer las disposiciones de dicho órgano, la corte determinó que ante esa situación era procedente el juicio de amparo indirecto contra el incumplimiento de las sentencias dictadas por dicho Tribunal; robustece lo anterior la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la página 347, del Tomo CXXXVI, Quinta Época del

semanario judicial de la Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y contenido dice:<sup>15</sup>

**TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL.** En virtud de carecer el Tribunal Fiscal de la Federación de imperio para hacer cumplir sus propias sentencias que establecen la verdad legal, en asuntos de su competencia, es procedente el juicio de amparo indirecto contra el incumplimiento, por parte de la autoridad fiscal, de las sentencias dictadas en definitiva por el mencionada tribunal.

En consideración de lo señalado en anteriores párrafos se concluye que con su competencia el Tribunal Fiscal de la Federación comenzó a ampliarse como Institución a fin de estar en posibilidad de hacer frente a su basta competencia.

### **3.2 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DEL LA FEDERACION EN SU LEY ORGANICA DE 1967.**

A partir del 10. de abril de 1967 la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se comenzó a regular en su ley orgánica, en la cual se inicia un reconocimiento de forma expresa, a través de su artículo 2, de la nueva natu -

---

<sup>15</sup>Según criterio Jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la página 347, del Tomo CXXXVI, Quinta época del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro dice "Tribunal Fiscal de la Federación, Incumplimiento de las Sentencias".

raleza del mismo, al calificarlo como un tribunal "administrativo dotado de plena autonomía".

Esta declaración fue una demostración palpable del gran desarrollo alcanzado en esa época por dicho tribunal.

A través de su ley orgánica se formalizaron dos características importantes de esa dependencia que la tornaba en una nueva y moderna institución jurisdiccional.

En este sentido, apunta el tratadista Arreola Ortiz<sup>16</sup> que la primera de ellas legalizaba, lo que tácitamente se le había otorgado desde hacía tiempo, al concederle expresamente a este organismo diversos ámbitos de competencia en la esfera administrativa, rebasando con ello el área fiscal inicial.

La segunda característica fue el reconocimiento pleno de la autonomía de este órgano jurisdiccional, lo que significó que por primera vez en la historia del derecho administrativo mexicano, dicho tribunal se desprendiera del Poder Ejecutivo de donde había surgido, para adquirir plena autonomía en su desarrollo; sin embargo, esto no significó que pasara a formar parte del Poder Judicial, sino que sólo adquirió la independencia jurídica del Poder Ejecutivo.

---

<sup>16</sup> Ob.Cit., Pág.19

Con lo anterior, el desarrollo de la justicia administrativa mexicana adquirió un crecimiento similar al de la justicia administrativa francesa.

Conforme al artículo 22, fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación dicho órgano tuvo competencia para conocer de los asuntos relacionados con las resoluciones y liquidaciones de carácter fiscal, tanto de las autoridades fiscales de hacienda como de aquellas otras correspondientes a otras dependencias del esta; e incluyó asimismo a las del Departamento del Distrito Federal.

La fracción II del artículo 160 del Código Fiscal de 1938, fue ampliada a través de la fracción VIII del artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez que dicho código se refería exclusivamente a responsabilidades en materia fiscal, dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo; en tanto que la nueva redacción contenida en su ley orgánica, se refería a responsabilidades en latú-sensu, con lo cual abarcará no sólo a la materia fiscal sino también a la administrativa; señalándose como única limitación, el que los actos fuesen delictuosos, ampliando igualmente ésta área de competencia al Departamento del Distrito Federal.

Por otro lado igual reforma sufrió la fracción III del citado artículo 160, la cual se refería a que el Tribunal Fiscal era competente para conocer sobre las resoluciones contenidas en los acuerdos que impusieran sanciones por infracciones a las leyes fiscales, fracción que fue absorbida por la diversa fracción I del artículo 22 de la citada Ley Orgánica, englobándola como una obligación fiscal determinada en cantidad líquida.

Asimismo, y con ampliación de competencia, se estructuró la fracción IV del multicitado artículo 22 del ordenamiento legal citado, en la que se estableció la procedencia del juicio de nulidad en contra de las resoluciones que impusieran multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal, con lo que se abarcaba no solamente las multas fiscales, sino las de toda la administración pública federal y del Distrito Federal.

Por otro parte, el referido artículo 22, fracción IV, de dicha ley orgánica determinó la competencia del Tribunal Fiscal para conocer respecto "...de las resoluciones administrativas que causaran un agravio en materia fiscal, distinta a los señalados en las fracciones anteriores".

En consecuencia, con posterioridad a la competencia que inicialmente tuviera el Tribunal Fiscal de la Federación al expedirse su ley orgánica en 1967.

La misma volvió a ampliarse en razón de la ley que creara el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, ya que ésta otorgaba a las cuotas aportadas a dicho Instituto el carácter de fiscales, por lo cual los créditos derivados del cobro de tales, cuotas, podían ser impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Igual situación aconteció con la nueva Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la que a través de su ley orgánica estableció la posibilidad de que sus resoluciones definitivas fueran impugnadas a través del Juicio de Nulidad intentado ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Con toda la anterior competencia, al paso de los años trajo como resultado el crecimiento de dicho tribunal, ya que resultaba insuficiente para desahogar la cantidad de juicios promovidos, los que cada vez iban en mayor ascenso.

### **3.3 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION CONFORME A SU LEY ORGANICA DE 1977.**

Al momento de entrar en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1977, la cual derogó a la antigua Ley de 24 de diciembre de 1966, cambió substancialmente la estructura que el Tribunal Fiscal de la Federación había tenido desde su creación.

Conforme a esta nueva ley orgánica, el tribunal se dividió en dos organismos diferentes: Las Salas Regionales y la Sala Superior.

La Sala Superior estuvo integrada por nueve magistrados los cuales actuaban en forma colegiada, requiriéndose a seis de ellos para que exista el quórum legal necesario a fin de llevar a cabo sus sesiones. Dicha Sala Superior tuvo como atribuciones jurídicas fundamentales: La de resolver los recursos de revisión, queja y contradicción de sentencias interpuestas en contra de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales; asimismo se le dio la facultad de fijar la jurisprudencia del tribunal; conocer de las expectativas de justicia en las causas que señala la ley, calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados para

resolver los conflictos de competencia que se originan entre las Salas Regionales y establecer reglas para la distribución de los asuntos, cuando haya más de una Sala Regional en una circunscripción territorial determinada.

Una de las innovaciones más importantes lo constituyó la división de dicho tribunal en razón del territorio, habiéndose dividido para ello el territorio nacional en regiones que son, conforme al artículo 21 de su ley orgánica:<sup>17</sup>

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

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

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

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

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

VI.- De Hidalgo México, con jurisdicción en dichos Estados.

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

---

<sup>17</sup> Rodríguez Lobato Raúl, "Derecho Fiscal" Editorial Haría, segunda Edición, México 1986, pág. 267-268.

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

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

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

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

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, establecida en su ley orgánica que entró en vigor en 1978, en esencia fue la misma que tenía con la anterior ley, con excepción de ciertas modificaciones por ejemplo, la fracción V del artículo 23 de su nueva ley orgánica, que en 1978, correspondía a la misma fracción V del artículo 22 de la antigua ley orgánica que; abarcó, de acuerdo a lo establecido en su nueva redacción, no sólo a los miembros del Ejército y de la Armada de México, como se señalaba anteriormente; si no a los mismos miembros de la fuerza aérea.

Igual mecanismo se produjo en la fracción VII del señalado artículo 23, que contiene la competencia correspondiente a la interposición y cumplimiento de los contratos de obras públicas.

En la fracción antes mencionada, se restringió el ámbito de aplicación de dicha disposición legal, que antiguamente era para todas las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, y que con la nueva ley orgánica sólo rigió para las dependencias de la administración pública federal centralizada.

Independientemente de estas pequeñas modificaciones, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación sufrió una substancial reducción de su campo de acción, a raíz de que el 3 de enero de 1979, se modificó la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para darle competencia a este órgano administrativo en materia fiscal del Distrito Federal.

### **3.4. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN SU LEY ORGANICA DE 1978.**

#### **3.4.1. COMPETENCIA DE LAS SALAS**

A partir de 1978 las Salas conocieron de resoluciones definitivas, entendiéndose este principio de definitividad cuando no exista recurso previo que se tenga que agotar, o cuando existiendo, el Código Fiscal o la Ley especial establezcan que es opcional agotarlo, sean resoluciones de mero trámite por ejemplo, las actas de auditoría, cuando, aún no se ha emitido una resolución con base en las mismas.

Ahora bien las Salas Regionales a partir de 1978 fueron competentes para conocer de los juicios que se iniciaren contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales federales y de los Organismos Fiscales Autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases de su liquidación. A partir del año de 1980 se modificó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en el sentido de suprimir de su competencia las resoluciones dictadas por el Departamento del Distrito Federal, en materia Tributaria, quedando únicamente como antes se mencionó, las resoluciones dictadas por autoridades

fiscales federales; es importante señalar que éstas, aparte de ser definitivas, debían de determinar la existencia de una obligación fiscal, las autoridades se debieron apoyar en el artículo 17 del Código Fiscal de la Federación, ya que la obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las Leyes Fiscales.

Como segundo punto, dichas Salas Regionales también tuvieron competencia para conocer contra las resoluciones definitivas que se fijan en cantidad la obligación fiscal, es decir, que se esté determinado un crédito fiscal que es la obligación determinada en cantidad líquida, y que debe pagarse dentro de los plazos establecidos por las leyes fiscales, es decir, cuando la autoridad emite una resolución y le dice al causante, me debes tal cantidad por tal concepto porque obtuviste determinados ingresos que están gravados. Y como tercer punto las resoluciones en que se den las bases para la liquidación, esto podríamos poner como ejemplo una resolución de la Dirección del Impuesto sobre la Renta y las resoluciones que no determinan ninguna obligación fiscal ni la fijan en cantidad, también son impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

También son competentes las Salas Regionales para conocer de las resoluciones que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación indebidamente percibido por el Estado.

Con respecto a lo anterior el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación establece claramente que el Fisco Federal está obligado a devolver las cantidades que hubieren sido pagadas indebidamente conforme a las siguientes reglas: cuando el pago de lo indebido total o parcialmente se hubiere efectuado en cumplimiento de una resolución de autoridad, que determine la existencia de un crédito fiscal, lo fije en cantidad líquida o, dé las bases para su liquidación; el derecho a la devolución nace cuando dicha resolución hubiere quedado insubsistente.

Es decir, si a un causante se le determina alguna diferencia la Secretaria de Hacienda lo liquida y si posteriormente resulta que ese pago fue indebido, se solicita su devolución y si esta se niega en contra de esa resolución negativa de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público podía acudirse ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por otra parte también fue competente para conocer de las resoluciones en que se nieguen la devolución de un pago que se hizo indebidamente y a las que impusieran multas por infracciones a las normas administrativas federales.

Como ejemplo de lo antes mencionado pueden ser las que imponen las distintas Secretarías como la del Trabajo y Previsión Social, Comercio, Salubridad, Agricultura, Gobernación, Procuraduría Federal del Consumidor, Turismo, Patrimonio y Fomento Industrial, Departamento de Pesca.

En consecuencia, tuvo competencia el Tribunal Fiscal de la Federación en conocer de las resoluciones definitivas de las autoridades que a juicio del particular le cause un perjuicio o un agravio en materia fiscal, por ese sólo echo podrá acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a solicitar su nulidad.

Igualmente conoció de las resoluciones que negaran o redujeran las pensiones, o demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del ejército, de la fuerza aérea y de la armada nacional, o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal.

Las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su liquidación, en cuanto a que exista una controversia respecto de los años de servicio laborados o sobre el reconocimiento de grados, jerarquía o antigüedad de servicios militares, el Tribunal Fiscal de la Federación será incompetente, esto será de competencia exclusiva de la Secretaría de la Defensa o de la Secretaría de Marina, según sea el caso.

Asimismo, fue del conocimiento de las Salas Regionales las resoluciones definitivas que se dictaban en materia de pensiones civiles, sea con cargo a la Secretaría de Hacienda o al Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, y esto no merece mayor comentario, ya que se refiere única y exclusivamente a los derechos adquiridos por los trabajadores del Estado que se jubilan o tiene derecho a una pensión civil y que muchas veces el Instituto de la Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado no quiere reconocer los años de servicio o establece que no se comprueba el parentesco, por ejemplo con el trabajador, y de ahí que el Tribunal fuera competente para dilucidar dicha controversia.

Conocerían también de las resoluciones definitivas que se dictaban sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada. Es decir sobre los contratos celebrados por las dependencias descentralizadas, como ejemplo, PEMEX; sin embargo, no fue competente el Tribunal Fiscal de la Federación para conocer y resolver lo antes mencionado.

También fueron atribuciones de las Salas Regionales, el conocer de las resoluciones que constituyeran responsabilidades contra los Servidores Públicos de la Federación o del Departamento del Distrito Federal por actos que no sean delictuosos, refiriéndose esto a los pliegos de responsabilidades, que emitiera la Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores, cuando se han calculado mal los impuestos por el personal hacendario y del Departamento del Distrito Federal.

Es importante destacar que no se debe conocer sobre lo delictuoso de dichos actos, ya que esto es competencia primeramente de la Procuraduría Fiscal de la Federación que presentará la querrela correspondiente ante la Procuraduría General de la República de que el Fisco Federal ha sufrido perjuicio, por lo cual el Tribunal sólo podrá resolver la controversia sobre lo administrativo del caso, y también son competentes para conocer de las resoluciones que señalan las

demás leyes como competencia del Tribunal, como ejemplo la Ley de Depuración de Créditos señala que para conocer de esas resoluciones de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (artículo 95 bis), será competente el Tribunal Fiscal de la Federación y también de los juicios que iniciaran las autoridades en contra de resoluciones favorables a un particular en las materias citadas.

Por lo tanto quedaron encuadradas el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado que se les considera como autoridades, esto con base en lo que ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 291, en la que expresamente se dice que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de autoridad.

A partir de 1978, el Tribunal es reestructurado radicalmente, por medio de una nueva ley orgánica publicada el 2 de febrero de ese año, en la cual se adopta una nueva estructura basada en una Sala Superior y Salas Auxiliares.

La Sala Superior está integrada por nueve magistrados, uno de los cuales es el Presidente de la Sala y del Tribunal. Las Salas Regionales se integran de tres magistrados cada una, uno de ellos es su Presidente. Todos

los magistrados son designados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en los recesos de aquél.

Los magistrados se les confirma en el cargo, no podrán ser privados de sus puestos, sino en los mismos casos graves previstos para los jueces y Magistrados del Poder Judicial Federal.

Las Salas Regionales tienen competencia en el territorio de las entidades federativas que ya se mencionaron.

En suma puede decirse, como lo señala el jurista Rafael Martínez Morales<sup>18</sup> que la competencia por materia que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación, son las siguientes que ahora vamos a mencionar:

- a).- Contencioso Tributario o Fiscal
- b).- Contencioso de Seguridad Civil
- c).- Contencioso del Contrato de Obra Pública
- d).- Contencioso de Responsabilidad de Servidores Públicos
- e).- Casos previstos en otras leyes como el de los requerimientos de pago a las instituciones de fianzas.

---

<sup>18</sup> Martínez Morales Rafael I. "Derecho Administrativo, Segundo Curso", Editorial, Harta, México 1991.

Por tanto, la competencia de dicho tribunal, según se aprecia, va más allá de lo meramente fiscal, sin llegar a comprender todas las cuestiones Administrativas Federales.

El proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación puede iniciarse contra los actos administrativos que no pueden ser impugnados mediante recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el particular afectado.

## **CAPITULO IV**

### **ESTRUCTURA ACTUAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

Actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano administrativo integrado por una Sala Superior, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, dicho tribunal esta integrado por una Sala Superior y por Salas Regionales distribuidas a lo largo de todo el territorio Nacional.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compone de once magistrados de entre los cuales se elige al Presidente de dicho Tribunal, dicha sala del tribunal puede actuar en pleno o en dos secciones.

El Pleno se compone con los Magistrados de la Superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de siete de sus miembros para que pueda sesionar.

De conformidad con lo establecido por el artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las resoluciones del Pleno se toman 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 se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente.

Cuando se apruebe un precedente, o se fije la jurisprudencia por el pleno, se elaborará la tesis y el rubro correspondiente para su publicación, de acuerdo a lo ordenado por el artículo 14 de la ley de mérito.

Es competencia del pleno, en atención a lo señalado por el artículo 16 de la ley en cuestión:

I.- Bis Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de los magistrados seleccionados previa evaluación interna.

I.- Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

II.- Señalar la sede y número de las Salas Regionales.

III.- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

IV.- Fijar o suspender la 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 los supuestos del artículo 20 de esta ley, cuando, a petición de la sección respectiva, lo considere conveniente.

VI.- Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la Queja y determinar las medidas de apremio.

VII.- Resolver las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que sustituirá un magistrado de la Sala Regional.

VIII.- Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a consideración del Presidente de la República.

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 de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las 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 los

Actuarios, Secretarios de Acuerdos de la Sala Regional, Secretarios de acuerdos de la Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacer para la promoción y permanencia de los mismos, así como reglas de disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales

XI.- Designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de ésta, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.

XII.- Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.

XIII.- Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro órgano, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes completamente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que con base a éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.

XIV.- Las demás que establezcan las leyes.

#### **4.1 DE LA SALA SUPERIOR.**

A continuación se hará una breve síntesis de las principales características de las secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa , las Secciones de la Sala Superior se integran por cinco magistrados dentro de los cuales se eligen a sus presidentes. Asimismo señala que basta sólo la presencia de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar la Sección. Concretando que el Presidente del Tribunal no integra la Sección.

Por otra parte las resoluciones de las Secciones de la Sala Superior se toman por mayoría de votos de sus integrantes presentes quienes no pueden 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. Encuentra apoyo lo anterior en el artículo 18 de la ley en cuestión.

Así también las Sesiones de las Secciones, al igual que las del pleno, son públicas. Siendo privadas cuando en dichas sesiones se vaya a designar Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o las leyes así lo exijan.

De acuerdo a lo señalado por el artículo 20 de la citada ley orgánica, compete a las Secciones de la Sala Superior:

I. Resolver los juicios en los casos siguientes:

a).- Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley del Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.

b).- En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

c).- Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A fracción I, inciso a) del Código Fiscal de la Federación;

II. (Derogada)

III.- Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la Queja y determinar las medidas de apremio.

IV.- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

V.-Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.

VI. Las demás que establezcan las leyes.

#### **4.2. DE LAS SALAS REGIONALES**

El Tribunal tiene Salas Regionales Integradas por tres magistrados cada una de ellas. Para que pueda efectuar sesiones una sala es indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver basta con mayoría de votos.

Actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se divide en Salas Regionales que conforme a su artículo 28 de su ley orgánica, son las siguientes: Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación

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

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

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

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

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

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

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

VIII.-De Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.

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

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

XI.- Metropolitana, con Jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos.

A partir del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y nueve se creó, la segunda sala regional golfo-centro con sede en la ciudad de Puebla, Puebla la cual inició sus actividades el primero de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, y también se creó la tercera sala regional golfo centro con sede en la ciudad de Jalapa la cual inició sus actividades el treinta de agosto de mil novecientos noventa y nueve.

Así mismo se creó la Segunda Sala Regional de Occidente, con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco; la cual inició sus actividades el treinta de agosto de mil novecientos noventa y nueve y la Tercera Sala Regional de Occidente, con sede en la ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes; la cual inició sus actividades el veinte de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

De igual forma se creó la Segunda Sala Regional Norte-Centro, con sede en la ciudad de Chihuahua, la cual inició sus actividades el veinte de septiembre de mil novecientos noventa y nueve

La competencia de las Salas Regionales se encuentra regulada por el artículo 11 de su Ley Orgánica y con excepción de los asuntos que correspondan resolver al Pleno

o a las Secciones de la Sala Superior, de los cuales se encargará de la instrucción. En consecuencia, de acuerdo a la regulado por el artículo antes citado, las Salas Regionales conocen de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

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

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

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

V- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los

miembros de la del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan Obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administración

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

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

Asimismo, las Salas Regionales de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley Orgánica de mérito, el cual nos señala que conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio, con excepción de los siguientes:

a) .- Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

b).- Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y determinen su resultado fiscal consolidado.

c).- El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el territorio Nacional.

d).- El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.

En los casos señalados en los tres primeros incisos, es competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada. Tratándose del inciso d), se atenderá al domicilio del particular.

Cuando el demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.

#### **4.3. ANALISIS DEL ARTICULO 1o DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

El artículo primero de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa establece: "El Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece.

Como se ha dejado precisado en anteriores capítulos actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal Contencioso Administrativo de Anulación, en diversas áreas como lo son la Tributaria o Fiscal, de Seguridad Social Civil y Militar, del Contrato de Obra Pública, de responsabilidad de servidores públicos y de los particulares involucrados en ellos, y de los casos particulares previstos en otras leyes, por ejemplo, el de los requerimientos de pago a Instituciones de Fianzas; además, dicho tribunal tiene plena autonomía para dictar sus resoluciones o fallos lo que significa, que aún cuando dicho tribunal está integrado dentro del Poder Ejecutivo Federal, éste es un órgano administrativo jurisdiccional independiente y autónomo de los demás órganos que conforman

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

la administración Pública Federal, es decir, no esta sujeto a ninguna de las demás autoridades que integran el Poder Ejecutivo, concretamente en lo que respecta a su actuación jurisdiccional.

Asimismo, su función se reduce a reconocer la legalidad o a declarar la nulidad de los actos que se sometan a su conocimiento sin contar con las facultades propias de un órgano jurisdiccional que puede modificar el acto e incluso pronunciar condena, y por esta razón carece de facultades para emitir resoluciones encaminadas a la ejecución de sus fallos.

Del artículo primero en cuestión se infiere la competencia limitada que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al señalar que tendrá las "atribuciones que esta ley establece", no obstante, en la fracción XV del artículo 11 de su ley orgánica, se amplía su competencia a los casos señalados en las demás leyes como competencia de ese tribunal, debiendo entenderse que tal supuesto debe estar expresamente consignado en la ley.

#### **4.4 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN LA RESOLUCION DE CONTROVERSIAS JURIDICAS DE CARÁCTER ESTRICTAMENTE TRIBUTARIO O FISCAL.**

Como ya se señaló en el anterior capítulo, en la actualidad la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha abarcado no sólo al área meramente fiscal o tributaria, sino también a otras diversas, por ejemplo, de Seguridad Social Civil y Militar, del Contrato de Obra Pública, de Responsabilidad de Servidores Públicos y de los particulares involucrados en ellos y casos previstos en otras leyes verbo y gracia, el de los requerimientos de pago a las Instituciones de Fianzas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dejado establecido en diversas ocasiones qué es lo que debe entenderse por materia fiscal o tributaria, y señala que debe entenderse lo relativo a la determinación, la liquidación, el pago, la devolución, la exención, la prescripción o el control de los créditos fiscales, o lo referente a las sanciones que se impongan con motivo de haberse infringido las leyes tributarias.<sup>19</sup>

En consideración de lo señalado en el párrafo anterior, en relación con el artículo 11 de la Ley Orgánica del

---

<sup>19</sup> MATERIA FISCAL QUE DEBEN ENTENDERSE POR JURISPRUDENCIA de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Pág. 923, Tomo III, Quinta Época.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa, se concluye que la competencia de dicho órgano administrativo para conocer de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas en asuntos de carácter estrictamente fiscal se encuentra regulada en las siguientes fracciones del ordenamiento antes señalado:

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

Por ejemplo, se fija en cantidad líquida una obligación fiscal, cuando el Estado actúa con sus facultades revisoras, verbo y gracia una visita domiciliaria, y determina el cobro de cierta cantidad de dinero por diferencia en el pago de contribuciones; por otra parte puede decirse que se establecen las bases para liquidación de una obligación tributaria, en el momento en que la autoridad fiscal prohíba deducir ciertos gastos para los efectos de determinar la base gravable en el impuesto sobre la renta.

La fracción II del mismo artículo 11 de la citada ley establece: "las que nieguen la devolución de un ingreso de

los regulados por el Código Fiscal de la Federación indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales", en este caso se puede citar como ejemplo cuando un contribuyente del impuesto sobre la renta al realizar el pago anual de dicho impuesto sumado con los pagos provisionales que realizó durante el ejercicio fiscal del año correspondiente, rebasan la totalidad de lo que debió pagar por concepto de ese tributo durante ese año fiscal, y en consecuencia de ello tiene saldo a favor y al momento de solicitar esa devolución la autoridad fiscal se niegue a devolver lo que le corresponde a dicho contribuyente.

La fracción III del mismo artículo dice: "las que impongan multas por infracción a normas administrativas de carácter federal. Esta hipótesis engloba dos supuestos: Los cuales son los que a continuación se señalan.

a) las multas administrativas fiscales y, b) las multas administrativas no fiscales. En el primer supuesto abarca sólo a las sanciones o multas derivadas de infracciones a normas de carácter estrictamente fiscal, entendiéndose que estas normas son por ejemplo: el Código Fiscal de la federación, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto del Valor Agregado, entre otras.

Asimismo, la segunda hipótesis se refiere a la violación de normas administrativas federales, donde se excluyen las estrictamente fiscales, y serían por ejemplo: una multa impuesta por la Secretaría de Pesca Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente por infracción a la Ley de Pesca.

La fracción IV del artículo en comento señala: "las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores", al respecto cabe decir que este supuesto constituye una puerta abierta para impugnar cualquier otra resolución con que se esté inconforme en materia fiscal, siempre y cuando sea definitiva.

Finalmente la fracción XIII, señala: "Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimientos Administrativo".

De lo expuesto en los párrafos anteriores se concluye que sólo en esas hipótesis establecidas en las diversas fracciones I, II, III, IV y XIII del artículo 11 de la Ley

Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Son las que establecen la competencia en materia tributaria de dicho órgano administrativo.

Al respecto, cabe precisar que el Tercer Tribunal colegiado en Materia Administrativa del Primer circuito, estableció una tesis en la que señaló la competencia limitada del Tribunal Fiscal de la Federación la cual nos comenta lo que con anterioridad ya mencionamos.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup>TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. COMPETENCIA DEL ES LIMITADA. ANÁLISIS DE LOS ARTICULOS 1 Y 23 DE SU LEY ORGANICA, TOMO X, Julio, pág. 419, octava Época de Seminario Judicial de la Federación

## CAPITULO V

### INTEGRACION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

#### 5.1 FUNCION Y FINALIDAD DEL ESTADO.

Antes de abordar el tema a tratar en este apartado, es necesario establecer la definición de la palabra función; que en opinión del jurista, Sánchez León es toda actividad encaminada a la realización de un fin concreto determinado.”

Ahora bien, para que el Estado pueda cumplir con su objetivo: El bien común, necesita de órganos cuyas funciones tiendan a la realización del mismo, entendiendo que los órganos representan esferas jurídicas limitadas de competencia, unidades jurídicas de acción, o centros de competencia delimitados por el ordenamiento jurídico.

Así de esta forma Sergio Francisco de la Garza esgrime que el Estado, para satisfacer sus necesidades tiene que obtener ingresos, gestionar o manejar los recursos obtenidos, así como administrar y explotar sus propios bienes patrimoniales y, finalmente realizar las erogaciones correspondientes para el sostenimiento de las funciones publicas.<sup>22</sup>

Al respecto, el tratadista Héctor González Uribe<sup>23</sup> comenta que: "El Estado en sí, -haciendo abstracción de su forma u orientación- debe responder a la idea objetiva del bien público de la sociedad, requiere órganos y funciones adaptados a esa misión y juntamente con ello requiere una serie de actividades o tareas que le corresponden por su carácter institucional, sin influencias inmediatas de fines subjetivos o de ideologías."

Por tanto, de nada serviría que existiese un orden jurídico, si éste no contara con los órganos necesarios para llevar a cabo la realización del derecho.

Es por medio de dichos órganos que el Estado cumple con su finalidad.

---

<sup>22</sup> De la Garza Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Edit. Porrúa, México 1992, Pág. 6.

<sup>23</sup> González Uribe Héctor, "Teoría Política", Edit. Porrúa, México 1984, Pág. 280.

En base a lo expuesto en párrafos anteriores, podemos decir que las funciones del Estado no son más que los medios a través de los cuales éste cumple con sus atribuciones que tienen como finalidad principal alcanzar el bien común. Por esta razón, tanto las funciones del Estado como sus fines se encuentran relacionados entre sí.

De acuerdo con la doctrina clásica, las funciones del Estado guardan una relación directa con los poderes públicos. Así, de acuerdo al principio de la división de poderes, a cada uno de los Poderes de la Unión les corresponde una función. Como consecuencia de lo anterior, tendremos que el Poder Legislativo desempeñará la función de establecer las leyes, el Ejecutivo; coordinar las funciones de los órganos de la administración pública; y el judicial; administrar justicia.

La doctrina clásica, así como nuestra Constitución, reconocen al Estado tres funciones fundamentales para realización de sus fines.

La primera función es la legislativa, la segunda función es la administrativa y la tercera función que es la judicial.

a).- La función legislativa, que se encuentra dirigida a la creación de las normas Jurídicas generales, creando el Estado el Orden Jurídico de la Nación, cuyo Poder es el Legislativo.

b).- La función administrativa, que se encuentra dirigida a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, de acuerdo con el orden jurídico de la Nación, cuyo Poder es el Ejecutivo.

c).- La función jurisdiccional, que se encuentra dirigida a resolver las controversias jurídicas es decir a declarar el Derecho. El autor antes citado califica al Poder Judicial, que es el que desempeña esta función, como el órgano Orientador de la Vida Jurídica de la Nación.<sup>24</sup>

Nuestra Constitución, en el primer párrafo de su artículo 49 establece las tres funciones clásicas del Estado: función Ejecutiva, Función Legislativa y Función Judicial.

Artículo 49." El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". El cual textualmente dice que: No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o

---

<sup>24</sup>González Uribe Héctor, "Teoría Política", Edit. Porrúa, México 1994, Pág. 281-287.

corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Siguiendo lo establecido por Montesquieu en su libro *El Espíritu de la Leyes* "Todo estaría perdido, si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles, o del pueblo, ejercitaran estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares", a cada poder debería corresponderle una función específica, sin embargo, los órganos del Estado al llevar a cabo sus funciones, realizan actos que pueden o no ser formalmente de la naturaleza que presentan.<sup>25</sup>

El mérito de haber proporcionado una base científica de valor jurídico a la teoría de la división de poderes, de la separación de las diversas funciones del Estado corresponde a Locke y sobre todo a Montesquieu, el cual tomó en cuenta la preponderancia que tuvo en Francia el monarca en los siglos XVII y XVIII sobre los estados generales los cuales

---

<sup>25</sup> Ob. Cit Pág. 69-70.

constituían el órgano legislativo y que no funcionaron del 1614 a 1789 por no ser convocados por los reyes, y en consecuencia, la preponderancia de estos era absoluta.

Por el contrario, como contraste a esa situación que existía en Francia Montesquieu se dió cuenta de la situación política Inglesa, en la que el poder de los reyes mermaba constantemente, a medida que paralelamente crecía el poder del parlamento, esas observaciones históricas dieron base a Montesquieu para elaborar su teoría, buscando un mayor equilibrio entre los poderes, aun cuando consideraba que siempre debería haber mayor predominio del legislativo.

Con objeto de establecer ese equilibrio, Montesquieu dice que ha de procurarse la división de los poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia, evitando las interferencias de la actividad de unos en los campos de los otros.

En consideración a la opinión del referido González Uribe, de acuerdo con esta teoría muchas son las ventajas, entre las principales esta la de la eliminación de peligro de que un órgano ignore cuál es el campo preciso de sus atribuciones y la desborde. Esto puede suscitarse sobre todo

en el Ejecutivo, que podría absorber las funciones del Legislativo, y así convertirse en dictador.

La doctrina antes mencionada con el transcurso del tiempo, ha sufrido precisiones, moderaciones e interrogaciones; es decir, no la han adoptado de manera absoluta sino que siguen sus lineamientos adaptándola a circunstancias prácticas que la hacen de más valor.

Es decir mientras Montesquieu habla siempre de poderes, en sentido objetivo, la doctrina moderna toma en cuenta cierto sentido subjetivo de tal manera que los poderes resultan estar formados por un conjunto de órganos a los cuales se atribuye algún conjunto de las funciones del estado.

De acuerdo con el pensamiento de Montesquieu, como hemos visto, los poderes correspondían de manera absoluta y tajante órganos diferentes. La atención a sus respectivas funciones, y su separación aseguraba el equilibrio de los poderes y evitaba las interferencias de competencia.

Pero esta concepción rígida de la división de poderes obstaculiza el desarrollo del Estado Moderno, cuya actividad

requiere un mejor entendimiento y relaciones entre los órganos del Estado y una mayor flexibilidad en la atribución de las funciones que les corresponde.

Esto no quiere decir que se termine con el concepto de la división de poderes; se continua atribuyendo a los órganos típicos tradicionales las funciones específicas que les ha asignado; pero en vista de las necesidades prácticas, se vuelve flexible esa atribución y se les conceden, además de esas funciones específicas, otras que son sustancialmente diferentes.

Pero esta atribución solamente se hace de manera excepcional y subsidiaria. Por ejemplo : En el Derecho Administrativo encontramos funciones jurisdiccionales y legislativas del ejecutivo.

Así como en el derecho procesal se toma en cuenta la posibilidad de funciones administrativas y aun materialmente legislativas de los jueces.

La actividad fundamental del Ejecutivo: Será la realización de actos administrativos.

La actividad fundamental del Poder Legislativo será la aplicación de las normas jurídicas a los casos concretos.

Es decir, se conservan los tres poderes fundamentales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; pero con cierta permeabilidad en sus funciones, no con la rapidez original de la doctrina de Montesquieu.

Por otra parte se plantea, además el problema de definir si esos tres poderes fundamentales deben considerarse de un mismo nivel, o si alguno de ellos ha de ser de una jerarquía superior.

En la práctica, este problema debe ser solucionado por los textos constitucionales, que lo tratan en distintas formas, de acuerdo a los diferentes regímenes de gobierno.

Sin embargo, las circunstancias históricas y políticas, dan mayor poder al titular del Poder Ejecutivo.

Así, algunos autores han clasificado la naturaleza de los actos que realizan los órganos del Estado desde dos puntos de vista:

a).- Desde el punto de vista formal: Considera al acto jurídico tomando en cuenta el órgano que realiza legalmente la función. Así, todas aquellas funciones que están conferidas legalmente a cada uno de los Poderes de la Unión se consideran, formalmente legislativos, administrativos o judiciales según corresponda.

b).- El punto de vista material: Este punto de vista es objetivo, no toma en cuenta la naturaleza del órgano que realiza la función sino los elementos propios del acto jurídico.

## **5.2 INTEGRACION, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, HOY EN DIA TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

Como quedó señalado en anteriores capítulos, desde su inicio en 1937, a la fecha el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy en día Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue ampliando su competencia.

Así entonces la función específica de dicho Tribunal ha sido la de impartir justicia en el área administrativa, entre el Estado y los particulares; sin embargo, el mencionado Tribunal, a pesar de gozar de plena autonomía para dictar sus fallos, tal y como lo establece el artículo 1 de su ley orgánica, éste se encuentra dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Federal; y por ello es que la naturaleza propia de sus sentencias son únicamente declarativas y de nulidad, asimismo, está impedido para que de oficio, pueda hacer cumplir sus propios fallos.

Por esas razones, se considera que es conveniente que dicho órgano administrativo pase a formar parte del Poder Judicial de la Federación, y así de esta forma en primer término, sus fallos serían constitutivos de derechos o de condena, según el caso.

Y en segundo término no sería necesaria la instancia de parte, en el caso de que las autoridades administrativas no dieran cumplimiento a la sentencia dictada por dicho tribunal, cuando ésta sea benéfica para el contribuyente; en virtud de que al quedar integrado al Poder Judicial de la Federación, tendría facultades para que de oficio obligara a las autoridades a dar el debido cumplimiento a sus fallos; al margen de que éstos serían constitutivos de derecho y de condena.

Sin embargo, la estructura que tendría el Tribunal de Justicia Administrativa del Poder Judicial de la Federación, sería la misma que tiene actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a los lineamientos de su ley orgánica. Es decir, se formaría de una Sala Superior y salas regionales distribuidas en toda el territorio nacional; con las mismas residencias que tiene en la actualidad.

Y nuevas salas creadas en distintas partes de la república mexicana; como lo son:

1).- Segunda Sala Regional Golfo Centro con sede en la ciudad de Puebla, Puebla.

2).- Tercera Sala regional Golfo Centro con sede en la ciudad de Xalapa, Ver.

3).- Segunda Sala Regional de Occidente, con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

4).- Tercera Sala Regional de Occidente, con sede en Aguascalientes, Aguascalientes.

5).- Segunda Sala Regional Norte-Centro, con sede en la ciudad de Chihuahua.

Este proyecto de integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial, comenzaría con el cambio de nombre, que ahora se denominaría Tribunal de Justicia Administrativa del Poder Judicial de la Federación, y se basa en los siguientes supuestos:

a).- Conservaría su actual integración con las mismas salas regionales con que cuenta en la actualidad en toda la república, y dichas salas podrían incrementarse según la necesidad que vaya presentando el dicho Tribunal.

No obstante, debe decirse que dichas salas podrían incrementarse, en atención a las necesidades que se requieran; motivo por el cual, previo estudio cabría la

posibilidad de aumentar dichas extensiones, por la necesidades que posiblemente con el paso del tiempo se crearán.

b).- La creación de este tribunal fomentaría la especialización judicial, pues esto implica que los asuntos se resuelvan con mayor profesionalismo y eficacia jurídica.

Lo anterior se daría por parte del Instituto de Capacitación del Poder Judicial de la Federación, mediante de cursos que imparte anualmente a sus empleados, y que son necesarios para el desarrollo de la carrera judicial.

c).- Conservaría las mismas reglas y procedimientos del juicio contencioso administrativo, contenidas en el Título Sexto del actual Código Fiscal de la Federación.

d).- Pretendería alcanzar una mayor precisión en la jurisprudencia en materia administrativa.

Como ya se precisó anteriormente, el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, también sustenta criterios a través de jurisprudencias y tesis, tal y como lo realizan las Salas y Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito.

sin embargo, dicho órgano administrativo, tiene obligatoriamente que acatar los criterios emitidos por dichas Salas, Pleno y Tribunales; motivo por el cual los criterios que emitiera el Tribuna de Justicia Administrativa del Poder Judicial de la Federación, al integrarse como el nuevo órgano judicial, no estarían supeditados a los distintos criterios que hasta antes de la mencionada integración, emitieron los Tribunales Colegiados de Circuito.

e).- Anularía la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer sobre el recurso de revisión respecto de las resoluciones del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, futuro Tribunal de Justicia Administrativa del Poder Judicial de la Federación; así como la competencia de dicho Tribunal, en materia administrativo-fiscal, se integraría a las distintas salas del nuevo órgano judicial, en términos del artículo 11 de la actual Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

f).- El citado tribunal judicial tendría también autonomía para emitir sus resoluciones; mismas que serían además, de ser declarativas serían constitutivas de derechos y de condena.

Actualmente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente emite fallos declarativos, sobre la nulidad o validez de un acto administrativo; por ende, al convertirse en un órgano judicial, estaría dotado de plenitud de jurisdicción para dictar sus resoluciones, mismas que además de ser declarativas, serían constitutivas de derecho y de condena.

g).- El cumplimiento de sus resoluciones firmes, sería de oficio, a diferencia de lo que sucede actualmente con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que si bien tiene facultades para hacer cumplir sus fallos; ello es a través de la promoción del recurso de Queja, por parte del afectado, en términos del artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, de lo que se concluye que el cumplimiento de dichas resoluciones, en la actualidad, es a instancia parte afectada.

En consecuencia, el nuevo tribunal obligaría a las autoridades administrativa para que, en un término específico, diera cumplimiento a sus fallos, sin necesidad de que la parte afectada promoviera algún recurso, como hoy en día sucede.

h).- Al quedar integrado dicho órgano al Poder Judicial de la Federación, los nombramientos de sus titulares y empleados, se regiría, por lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Es decir, los magistrados integrantes de las Salas Regionales y Sala Superior ya no serían nombrados por el Presidente de la República.

En consecuencia, los puestos de los Magistrados, Secretarios, Actuarios y Oficiales Judiciales, se otorgarían previo examen de oposición, con los requisitos establecidos en la citada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

i).- También quedaría el mismo procedimiento para la segunda instancia, es decir, las resoluciones de la Salas Regionales serían susceptibles de ser revisadas por la Sala Superior, y de esta forma adquirir el carácter de definitivas y firmes para efectos legales, y sin que proceda contra ellas el juicio de amparo; lo anterior basado en el principio de economía procesal.

Este punto constituye uno de los más importantes, ya que una sentencia definitiva emitida por el nuevo órgano judicial, obviamente no podría ser violatoria de alguna garantía individual tutelada por la Constitución Política Federal; por ello, contra las mismas no procedería juicio de amparo directo.

Finalmente, es necesario apuntar que sería competente el Tribunal de Justicia Administrativa del Poder Judicial de la Federación para conocer de: Las resoluciones definitivas contra actos dictados por las correspondientes autoridades administrativas, en términos de lo que hoy en día, establece el artículo 11, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y administrativa ; además de que ampliaría su competencia en el caso siguiente:

Conocería del recurso de revisión, del que actualmente son competentes los Tribunales Colegiados.

Sin embargo, para que el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quede integrado dentro del Poder Judicial de la Federación, necesariamente tendría que reformarse el actual artículo 94 constitucional, mismo que, en su parte conducente, establece: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados

y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal"; y cuando el antes mencionado Tribunal sea integrado al Poder Judicial de la Federación quedaría, redactado en los siguientes términos: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en un Tribunal de Justicia Administrativa , en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal."

## **PROPUESTA**

Integrar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al Poder judicial de la Federación, para así que se cumpla con lo establecido en el artículo 49 Constitucional, en el que se señala que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial";de lo cual deducimos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe estar integrado en el Poder Judicial de la Federación, pues dicho órgano se dedica a administrar justicia, y el Poder que esta facultado para administrar justicia es el Poder Judicial de la Federación, aunado a lo anterior se obtendrían múltiples beneficios al mencionado órgano administrativo los cuales serían los siguientes:

a).- Sus fallos serían ejecutables por sí mismos, no habría necesidad de que alguna de las partes promoviera el recurso de queja;

b).- Se lograría una mejor y más completa impartición de justicia administrativa;

c).- Se dotaría al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de plenitud de jurisdicción para dictar sus sentencias, ya que no sólo serían declarativas, sino también de condena y constitutivas de derecho, propias de un órgano judicial;

d).- Gozaría de una completa autonomía del Poder Ejecutivo Federal;

e).- Implicaría reformar el artículo 94 constitucional, el cual nos señala que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Con la reforma quedaría de la siguiente manera: Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, en una Suprema corte de Justicia, en un Tribunal electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de circuito, en un Tribunal de Justicia Administrativa y en Juzgados de Distrito.

## **CONCLUSIONES**

La actual competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de naturaleza ordinaria y no tiene como propósito fundamental otro distinto del de salvaguardar y controlar la legalidad de los actos administrativos.

En síntesis, las facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en términos de las causales de anulación prevista en el numeral antes citado, esta constreñida a la materia de legalidad, aunque ésta se refleje en todos los casos en una violación a las garantías constitucionales mencionadas, por lo que su competencia no pueda extenderse al grado de obligarlo a conocer de violaciones a otra clase de garantías de la Suprema Corte, ni siquiera cuando tales infracciones se atribuyen no a una ley sino a un acto administrativo, pues ello significaría investirlo de facultades propias del sistema de control de la constitucionalidad, de las que desde luego actualmente

Federación, para el caso de que la autoridad administrativa incumpliera con la sentencia dictada por el propio órgano.

**SEGUNDA.-** Por otra parte, se dotaría al nuevo tribunal de plenitud de jurisdicción para dictar sus sentencias, ya que serían no sólo declarativas, sino también de condena y constitutivas de derecho, propias de un órgano judicial.

**TERCERA.-** Asimismo, se lograría una mayor y completa autonomía del nuevo órgano judicial, respecto del Poder Ejecutivo federal, ya que si bien es verdad que actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta con dicha autonomía, por así establecerlo el artículo primero de la Ley Orgánica del mencionado órgano administrativo, también es evidente que el propio órgano administrativo está ligado directamente con el Poder Ejecutivo Federal; motivo por el cual el nuevo Tribunal de Justicia Administrativa del Poder Judicial de la federación estaría totalmente desligado del Poder Ejecutivo Federal.

**CUARTA.-** La función primordial del nuevo Tribunal de Justicia Administrativa del Poder Judicial de la Federación,

carece. En ese orden de ideas, el resultado de la presente investigación llega a las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.-** La creación del Tribunal de Justicia administrativa del Poder Judicial de la Federación, lograría una mejor y más completa impartición de justicia administrativa, al quedar integrado el nuevo órgano dentro del Poder Judicial de la Federación, pues aún cuando sus funciones, tanto la administrativa como la jurisdiccional son distintas, puesto que mientras que la función jurisdiccional tiene por objeto tutelar y actuar el derecho, la función administrativa, por su parte, se dirige a satisfacer una necesidad concreta.

En base a lo antes expuesto, el objeto de las funciones, tanto jurisdiccional como administrativa es el de hacer cumplir las normas jurídicas; por tanto, al crearse el futuro Tribunal de Justicia Administrativa del Poder Judicial de la Federación, sus fallos serían ejecutables, por sí mismos, es decir, no habría necesidad de que alguna de las partes promoviera el recurso de queja que actualmente establece el artículo 239-b del Código Fiscal de la

cumpliría exactamente con lo establecido actualmente por el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el nuevo órgano estaría integrado dentro del Poder Judicial de la Federación, lo que hoy en día no sucede con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues aunque su función primordial es la de administrar justicia entre los particulares y el Estado, lo cierto es que no deja de ser un órgano administrativo, que aunque imparte justicia, depende del Poder Ejecutivo Federal.

**QUINTA.**- Así mismo, se lograría una mejor impartición de justicia dentro del ámbito de competencia en el área fiscal-administrativa.

**SEXTA.**- Finalmente la creación del tribunal de Justicia Administrativa del Poder Judicial de la Federación, implicaría la reforma del actual artículo 94 constitucional, el cual literalmente nos dice: Que, se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de circuito, en Juzgados de Distrito.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **ACOSTA ROMERO, MIGUEL**

Segundo Curso de Derecho Administrativo

Editorial; Porrúa

México, 1989.

### **AGENDA DE AMPARO**

Editorial, ISEF (Instituto Superior de Estudios Fiscales)

México, 2001.

### **AGENDA FISCAL**

Editorial ISEF ( Instituto Superior de Estudios Fiscales)

México, 2001.

### **ARREOLA ORTIZ LEOPOLDO**

Ensayo sobre la Naturaleza del Tribunal Fiscal de la  
Federación. Tomo II, de las memorias en conmemoración del  
cuadragésimo Quinto del tribunal Fiscal de la Federación.

**BURGOA ORIHUELA IGNACIO.**

Derecho Constitucional.

Editorial Porrúa

México, 1992.

**CARRASCO IRIARTE HUGO**

Derecho Fiscal Constitucional

Editorial Harla

México, 1993.

**CARRILLO FLORES ANTONIO**

Origenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación  
de la revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

México, 1966

**DELGADILLO GUTIERREZ HUMBERTO**

Elementos de Derecho Administrativo

Editorial Noriega-Limusa

México, 1991.

**MARTINEZ MORALES RAFAEL I**

Derecho Administrativo

Editorial; Harla

México, 1986.

**MARGAIN, MANATOU EMILIO**

Introducción al Estudio del Derecho Tributario

Editorial; Porrúa

México, 1992

**RODRÍGUEZ LOBATO RAUL**

Derecho Fiscal Mexicano

Editorial; Harla

México, 1992.

**SÁNCHEZ LEON GREGORIO**

Derecho Fiscal Mexicano

Editorial y Distribuidora Cárdenas

México, 1995.

**DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**

Editorial Porrúa

Tomos II, III, IV

México, 1991.

**FRAGA GABINO**

Derecho Administrativo

Editorial Porrúa

México, 1995.

**GARCIA MAYNEZ EDUARDO**

Introducción al estudio del Derecho

Editorial; Porrúa

México, 1995

**GONZALEZ URIBE HECTOR**

Teoría Política

Editorial; Porrúa

México, 1994.

**SANCHEZ PINA JOSE DE JESÚS**

Nociones de Derecho Fiscal

Editorial; PAC

México, 1986.

**VILLEGAS HECTOR B.**

Curso de Fianzas

Derecho Financiero y Tributario

Tomo I, Editorial de Palma

Argentina, 1979

**LEGISGRAFIA**

**CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

Editorial; SISTA

México, 2001.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS**

Editorial; SISTA

México, 2001.

## **TESIS Y JURISPRUDENCIAS CONSULTADAS**

En los diversos Apéndices del Semanario Judicial de la  
Federación y su Gaceta.