



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

"INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 29 DE LA LEY DE  
INGRESOS DE LA FEDERACION DEL EJERCICIO DE 2003"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA ELISA VAZQUEZ SILVA

ASESOR: LIC. MARÍA DEL CARMEN ARTEAGA ALVARADO

CD. UNIVERSITARIA, D. F.



2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

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

Cd. Universitaria, D. F., 18 de Noviembre de 2004.

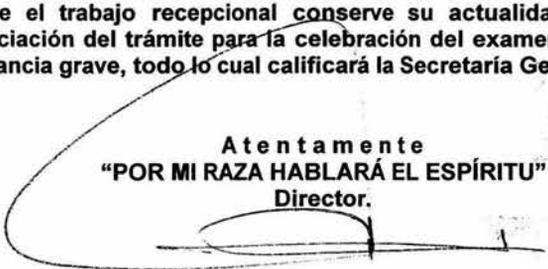
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **VÁZQUEZ SILVA MARÍA ELISA** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN DEL EJERCICIO DE 2003"**.

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

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

Atentamente  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Director.



LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES

## AGRADECIMIENTOS

### **Familia Díaz Avila:**

Gracias por hacerme sentir parte de su familia y por ser parte de la mía.

### **Ivette:**

Gracias, por que la distancia y el tiempo, sólo se han encargado de mantenernos más unidas.

### **A todos mis Amigos:**

Presentes y ausentes, gracias por la confianza, ánimo y cariño que siguen demostrándome en todo momento, quizá algunos decidieron impedirme decirlo personalmente. Pero fuera de cualquier circunstancia, mantengo el mejor y más grande de sus recuerdos y todos están presentes en mi corazón.

Todos han enriquecido mi vida de alguna manera.

Gracias, por llenar mi vida de momentos, por que para mi la vida es un sólo momento. **Este.**

A quienes con su recuerdo iluminan y guían mi camino.

A los que ya no están, porque también comparto este momento con ellos.

### **Maestros:**

Les agradezco por compartir sus enseñanzas conmigo y permitirme aprender el valor de sus conocimientos. A todos ustedes el mayor de mis respetos:

Con especial admiración y respeto a:

Lic. Edmundo Elías Musi.  
Lic. Flavio Galván Rivera.  
Lic. Rafael B. Castillo Ruíz.  
Lic. María del Carmen Arteaga Alvarado.  
Lic. R. Eduardo López Betancourt.  
Lic. Jaime Araiza Velázquez.  
Lic. Patricia López López.  
Lic. Efraín Cardoso Miranda.

**Facultad de Derecho:**

Porque durante cinco años me diste la oportunidad de sembrar lo que hoy comienza a dar frutos. Gracias.

A mi alma mater, la **Universidad Nacional Autónoma de México**, por su prestigio, por sus principios rectores, por la oportunidad de pertenecer a ella, por el orgullo de ser universitaria, **Siempre.**

**Gracias, al oído que escucha,  
Al corazón que siente,  
A la mente que busca.**

## DEDICATORIAS

### **A Dios:**

Por que sería iluso creer que logros tan gratificantes como éste no fueran bendiciones en mi camino. Camino que me fue otorgado por Ti, al permitirme vivir y cuidar de la fragilidad de esta vida. Gracias por darme momentos como este, pero más por la oportunidad de compartirlos con las personas tan valiosas que están a mi lado, sin ellas este sueño no estaría completo.

### **Papá:**

No hay palabras para expresarte lo que significas para mí. Eres mi padre, amigo, ejemplo, maestro y la luz que ilumina mi camino. Eres el impulso necesario que permite a mi voluntad seguir adelante. Te agradezco tu esfuerzo diario, las palabras de aliento y las enseñanzas, que me han permitido ser lo que soy. Y en este día tan importante de mi vida, debes saber que no se hubiera culminado si no estuvieras cuidando siempre mis pasos.

Papá, este logro es compartido, pero lo reconozco mas tuyo que mío.

**Te Amo.**

### **Mamá:**

Las palabras resultan escasas para agradecerte todas tus lecciones, ternura y cariño, que me han permitido valorar toda una vida de sacrificio, para convertirme en lo que hoy soy. Las dificultades han estado presentes, los retos se acaban por superar, simplemente porque tu presencia ha hecho mucho más sencilla mi supervivencia.

Gracias por mantenerte a mi lado, este logro te lo dedico a ti.

**Te Amo.**

### **Andrea:**

Hermana, entre tantos momentos que quedan como marcas en la cuenta del tiempo, este día, este logro, lo comparto contigo, con la intención de que sigamos hablando de sueños, ilusiones y realidades juntas.

**Te Quiero.**

### **Abuela Mela:**

Por el amor que depositaste en mi, a través de tu cariño, ternura y confianza. Enseñanzas que me han permitido reconocer la grandeza del amor y del alma. Por la falta que me haces, en estos días en que tu ausencia me hace recordarte, extrañarte y admirarte por haberme dejado al padre que hoy esta a mi lado. Por tu protección y dedicación, eres parte de este logro.

**Te Amo.**

**Abuelo Polo:**

Por las historias y momentos compartidos. Por el tiempo que nos faltó para seguir descubriendo lo sencillo que es poner una sonrisa en mi cara, justo cuando tu te encargabas de provocarla. Gracias por la alegría, que en muchos momentos fue mi motor para seguir disfrutando la vida.

**Abuela Chayo:**

Te miro y eres el reflejo de una entereza y lucha constante, que se refleja en nuestra familia. Le doy gracias a Dios porque me ha permitido que estés a mi lado este día.

**Te Quiero.**

**Abuelo Adán:**

Hay personas que se vuelven leyendas en las historias personales. A veces ni siquiera tenemos el gusto de conocerlas, pero dejan una gran nostalgia, que con el tiempo se convierte en un lugar importante en nuestro corazón.

**A la memoria de Poly:**

Gracias por lo que me dejaste a través de tus enseñanzas que hoy son mi ejemplo de vida a seguir. Por tu lucha constante, y tu espíritu implacable, te dedico este sueño, que sería mucho más gratificante si estuvieras aquí.

En la cercanía y en la distancia siempre estaremos juntas.  
Tantos siglos, tantos mundos, tanto espacio y **COINCIDIR.**

**Mariana:**

Amiga, eres el punto de referencia al que siempre acabo por volver, formas parte importante en mi existir ahora se que los hermanos no sólo se encuentran dentro de la familia. Este trabajo también es parte tuya, gracias por compartir el sueño, la ilusión, la realidad, los nervios y todo lo que ha representado la realización de este trabajo. Gracias por estar siempre presente y mantenerte a mi lado.

**Te Quiero.**

**Tío Jorge, Tía Betty, Tía Mela y Tía Bella:**

Por la gran familia a la que pertenecemos. Por todo su amor y comprensión. Y por lograr ver a través de mis ojos la ternura que emana de mi alma.

**Tías Gloria, Rosy, Claudia y Ceci:**

Las palabras toman sentido con el paso del tiempo. Hoy recuerdo sus consejos y agradezco su esfuerzo por enseñarme que el perdón tiene un significado más noble y sencillo, cuando lo sabemos aplicar con las personas que amamos.

**Betty Martínez y Yola Garfías:**

Hay personas que por diferentes circunstancias carecen de la bendición de una madre. Yo, al contrario, puedo sentirme afortunada de considerarlas mis segundas madres, que me acompañan en el camino, respaldándome con su cariño y apoyo, sin olvidar sus cuidados y atenciones en los momentos más difíciles. Por esa razón, las llevo siempre en mi corazón.

**Miss Rosita:**

Desde niña he tenido la fortuna de conocer la música, agradezco todos estos años de enseñanzas, de paciencia, de aprendizaje. Gracias por hacer que la música forme parte fundamental en mi vida. A usted mi más grande admiración.

A la **Lic. María del Carmen Arteaga Alvarado**, a quien admiro por su loable contribución a la enseñanza y agradezco su dedicación para permitirme alcanzar uno de mis más grandes sueños.

# **ÍNDICE.**

## **"INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003"**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>
---------------------	----------

### **CAPITULO I**

#### **TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

1.1. Antecedentes	1
1.2. Ley de Justicia Fiscal	9
1.2.1. Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal	10
1.2.2. Estructura	15
1.2.3. Competencia	15
1.2.4. Procedimiento	17
1.2.5. Cosa Juzgada	22
1.3. Código Fiscal de la Federación de 1938	22
1.4. Código Fiscal de la Federación de 1967	25
1.4.1. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967	26
1.5. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 2 de febrero de 1978	28

1.6. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1º de enero de 1996	30
1.7. Estructura Actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	34
1.8. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	41

## **CAPITULO II**

### **GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

2.1. Definición de Garantías Constitucionales	44
2.2. Definición de Jurisdicción	46
2.2.1. Breve análisis de la Jurisdicción	48
2.3. Artículo 17 Constitucional	51
2.4. Exposición de Motivos del artículo 17 Constitucional de 30 de octubre de 1986	56
2.5. Principios que rigen al artículo 17 Constitucional	62
2.5.1. Expedita	67
2.5.2. Pronta	68
2.5.3. Imparcial	70
2.5.4. Gratuita	73
2.5.5. Principio de Independencia de los Tribunales	74

## **CAPITULO III**

### **JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

3.1. Juicio Contencioso Administrativo	81
3.2. Procedencia (improcedencia y sobreseimiento)	86
3.3. Partes	89
3.4. Demanda	91
3.5. Contestación	96
3.6. Ampliación a la demanda	98
3.7. Contestación a la ampliación de la demanda	100
3.8. Pruebas	101
3.9. Incidentes	102
3.10. Alegatos	108
3.11. Sentencia	108
3.12. Recursos	112
3.13. Principios que rigen el Juicio Contencioso Administrativo	117

## **CAPITULO IV**

### **LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003**

4.1. Ley de Ingresos de la Federación	122
4.2. De la Información, la Transparencia y la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la Fiscalización y el Endeudamiento	124

4.3. Artículo 29 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003	127
4.4. Impacto de las obligaciones contenidas en el artículo 29 de la LIF en las funciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	129
<b>CONCLUSIONES</b>	134
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	140

## **INTRODUCCIÓN**

El Tribunal Fiscal de la Federación se creó en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 como un tribunal administrativo especializado en materia fiscal federal, dotado de autonomía e independencia para substanciar el juicio contencioso fiscal y emitir sus resoluciones.

Por muchos años el Tribunal Fiscal de la Federación tuvo un gran reconocimiento en el ámbito jurisdiccional; su competencia exclusiva en materia fiscal, y lo breve y eficaz del juicio contencioso a su cargo, le permitieron cumplir cabalmente con los fines para los cuales fue creado: dirimir las controversias entre los particulares – contribuyentes y las autoridades, con estricto apego a las garantías contenidas en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, es decir de manera pronta, completa e imparcial.

Con el tiempo, la competencia exclusivamente fiscal que diera origen al Tribunal Fiscal de la Federación se fue ampliando a otras materias de carácter administrativo lo que comenzó a perfilarlo como el tribunal contencioso-administrativo federal que conocemos actualmente.

La competencia del Tribunal en materia administrativa se definió claramente con las reformas a la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación vigentes a partir del 1º de enero de 1996 y de manera contundente con la del 1º de enero de 2001, ya que en ésta última se cambió su denominación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La ampliación de su competencia trajo consigo consecuencias importantes, entre otras, el

incremento en el número de asuntos que se someten a su jurisdicción.

Aunado a lo anterior el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, inmerso finalmente en la estructura del gobierno federal, debe cumplir con ciertas obligaciones de publicidad y transparencia de sus actuaciones, a lo que se agrega una nueva contenida en el artículo 29 de la Ley de Ingresos de la Federación de 2003, reproducida íntegramente en el artículo 34 de la misma ley vigente para el ejercicio fiscal de 2004, consistente en informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Servicio de Administración Tributaria, sobre los juicios ganados y perdidos frente al mismo; el monto en aumento o disminución de ingresos y su costo operativo, así como las disposiciones fiscales que causan inseguridad jurídica a la recaudación.

A nuestro juicio, la obligación contenida en la Ley de Ingresos a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es inconstitucional porque vulnera en forma importante su autonomía e independencia.

A fin de sustentar dicha inconstitucionalidad, en el presente trabajo analizamos en el primer capítulo la evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en el segundo las garantías consagradas en el artículo 17 constitucional, las cuales dan la pauta para que el juicio contencioso administrativo se resuelva de manera pronta, completa, gratuita e imparcial; en el tercero cómo se lleva acabo el juicio contencioso administrativo frente al Tribunal y finalmente en el capítulo cuarto la naturaleza y efectos de la carga impuesta en la Ley de Ingresos de la Federación.

## **CAPÍTULO I.- TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

### **1.1 ANTECEDENTES.**

En el informe de gobierno del General Lázaro Cárdenas del 19 de septiembre de 1936, expuso lo siguiente:

*"...Las principales leyes en materia hacendaria promulgadas en el año en curso, fueron las siguientes:*

*La que creó el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a la organización de los servicios de la justicia fiscal con objeto de proteger los derechos particulares lesionados por las resoluciones ilícitas..."*

El Tribunal fiscal tuvo un origen claramente Francés; fue inspiración de este órgano de jurisdicción administrativa, pero se tenía que respetar la estructura constitucional de México. Se estudió el desarrollo en Francia del contencioso administrativo, el cual no fue adoptado literalmente ni copiado a la letra, sino ajustado a la organización constitucional de nuestro país y a sus realidades prácticas.

Es cierto que tuvo mucha inspiración en el Consejo de Estado Francés, uno de los tribunales administrativos de mayor importancia en el mundo, pero también se aprovechó la experiencia del juicio de amparo mexicano que es una obra de mestizaje, de la tradición mexicana del amparo y de las doctrinas europeas sobre el contencioso.

También es conocida la Teoría Constitucional de la división de poderes de Montesquieu y de la Revolución Francesa, ambas ligadas al inicio de la Justicia Administrativa, y de otros estudiosos que orientaron sus esfuerzos en la impartición de Justicia Administrativa, hechos que motivaron a tres jóvenes juristas, que dieron impulso a la Ley de Justicia Fiscal en nuestra Nación, ellos son los Licenciados Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, quienes presentaron al Presidente de la República Mexicana General Lázaro Cárdenas del Río, a través del entonces Secretario de Hacienda su propuesta, estudios y proyectos dando inicio el 27 de agosto de 1936 este Tribunal con competencia estrictamente fiscal, con fundamento en el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal.

La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación en el ámbito de la administración planteó en nuestro país un sin número de controversias, principalmente respecto de su constitucionalidad, las cuales fueron superadas mediante reformas a nuestra constitución.

Entonces podemos mencionar que fue durante el sexenio del General Lázaro Cárdenas, cuando el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Licenciado Narciso Bassols, formó una comisión compuesta por Manuel Sánchez Cuén, Alfonso Cortina Gutiérrez y Antonio Carrillo Flores, para que estudiara la sugerencia de este último y redactara el proyecto sobre un procedimiento moderno, rápido, práctico y eficaz, a cargo de un tribunal administrativo especializado e independiente, que recogiera y armonizara tanto las experiencias mexicanas como lo que fuese aprovechable de la legislación y doctrinas extranjeras, tribunal que no se olvidaría de las garantías de seguridad jurídica de los gobernados.

La discusión del proyecto se aplazó y siendo Secretario de Hacienda el Licenciado Eduardo Suárez, en sustitución del Licenciado Bassols, dicho proyecto fue aprobado.<sup>1</sup>

El 30 de diciembre de 1935, el Congreso de la Unión concedió al presidente de la República, facultades extraordinarias para la organización de los servicios públicos hacendarios; haciendo uso de dichas facultades, el 27 de agosto de 1936 se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, la cual entró en vigor el 1º de enero de 1937.<sup>2</sup>

### **LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1853.**

Don Teodosio Lares, Jurista del Partido Conservador se desempeñó como Diputado y Senador siendo Presidente de este último en 1950. En 1853 fue nombrado Presidente de Justicia en la presidencia de Santa Anna, fue Presidente de la Junta de Notables en 1861, Maximiliano lo nombró Jefe de su gabinete y Ministro de Justicia, murió en 1870 en la Ciudad de México.

Siendo Presidente del Senado expone sus magistrales lecciones de Derecho Administrativo, estudiando la separación de poderes y formula el proyecto de Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo influenciado por el Consejo de Estado Francés, proyecto que al ser aprobado por el Poder Legislativo se conoció por "Ley Lares" (1857).

---

<sup>1</sup> LANDERO ALAMO, Francisco. Pensamientos sobre el Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años, México, 1982, Tomo II, p. 418.

<sup>2</sup> CADENA ROJO, Jaime. Efemérides del Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años, México, 1982, tomo II, p. 117.

Dicha ley provocó escándalo y fue impugnada ante los Tribunales Judiciales Federales y fue declarada Inconstitucional.

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

A la luz de la Constitución vigente de 1917, el artículo 104 fracción I, no establecía, la existencia de tribunales administrativos, la doctrina consideró dudas sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación recién creado, ya que dicho artículo solo establecía la competencia de los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias que se suscitaban sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.

A partir de 1946, se adicionó un segundo párrafo a la citada fracción I, del artículo 104 constitucional, en la cual se estableció un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra sentencias de tribunales administrativos creados por la Ley Federal de Justicia Fiscal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de autonomía. Con ello quedaba salvaguardada la constitucionalidad del nuevo órgano.

Posteriormente, en 1967 se reformó el mismo artículo constitucional en su fracción I para establecer con mayor precisión y técnica la posibilidad de que mediante ley federal se pudieran instituir

Tribunales de lo Contencioso Administrativo, autónomos que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la Administración Pública Federal y los particulares.

A partir de su creación, si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación nace en una competencia circunscrita esencialmente a lo fiscal, con el andar del tiempo y el crecimiento de la Administración Pública, se le fueron sumando paulatinamente otras áreas competenciales.

Conforme a la expedición de la Ley Orgánica de este Tribunal, en vigor a partir de 1967, se estableció con claridad que el Tribunal Fiscal de la Federación era un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía.

La constitución de 1917 no previó la existencia de tribunales administrativos, por lo que se le hicieron diversas reformas y adiciones. Este proceso culminó con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, para adicionar la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión en los siguientes términos:

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

La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco del Poder Ejecutivo no implica ataque al principio constitucional de separación de poderes, ya que la seguridad del particular se encuentra garantizada al poder interponer el juicio de amparo en contra de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal administrativo ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo sin sujeción a las autoridades que integran ese poder y que actúa por delegación de facultades que la ley le otorga. Se creó mediante una ley federal, con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir fallos.

Es un tribunal autónomo tal y como se expresa en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal. "...Ni el Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa..."

Este tribunal que en sus inicios tuvo una competencia exclusivamente fiscal, que denominamos tributaria, en la actualidad también conoce de multas administrativas por violación a leyes federales; pensiones civiles o militares; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública Centralizada; sobre responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales.

*Gabino Fraga nos dice que "...el sistema de los Tribunales Administrativos, llamado también de la justicia administrativa, consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinta de la que forma el Poder Judicial, considerando que la jurisdicción administrativa procede de dos reglas de separación: una que impide a tribunales judiciales intervenir en la esfera de la administración, y otra que separa la esfera de la administración activa de la administración contenciosa..."<sup>3</sup>*

El texto vigente del artículo 104, fracción I de la Constitución es el siguiente:

***"Corresponde a los tribunales de la federación conocer:***

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

***Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su***

---

<sup>3</sup> Gabino Fraga. Citado por Dionisio J. Kaye. Derecho Procesal Fiscal. 6ta edición, Editorial Themis, México, 2000, Pág. 73.

**organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.**

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

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

Después de la reforma del artículo 104, fracción I, párrafo segundo de la Constitución, es indiscutible la constitucionalidad de los Tribunales Administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, como se aprecia en la vigente Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## **1.2 LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.**

Así el 27 de agosto de 1936 se emitió la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor el 2 de diciembre de 1937, y estableció el Tribunal Fiscal de la Federación como un organismo con autonomía para dictar sus fallos por delegación de facultades que la propia ley establece, es decir, como un tribunal administrativo de justicia delegada, lo cual originó numerosas controversias acerca de su constitucionalidad, aspecto que solucionó la Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdicción que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso-administrativos a través del amparo, la Constitución no sería violada.

Hasta el año de 1936 en que se promulga la Ley de Justicia Fiscal los procedimientos de oposición estaban definidos en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

***La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1927, establecía en su Capítulo V un juicio de oposición, que se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa.***

***Transcurrido el término de treinta días sin que se hubiese formulado la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa. Si la oficina exactora no recibía***

***aviso oportuno del juzgado correspondiente, de que ante él se había presentado la demanda, o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el Juzgado, continuaba adelante el procedimiento de ejecución.***

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

### **1.2.1.- Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal.**

En decreto de 30 de diciembre de 1935, se dan a conocer las directrices de dicha ley, que representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la Administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

En la doctrina constitucional mexicana, es el juicio de amparo la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, por lo que mientras que el amparo se respete no será herido el sistema; nada puede objetarse en contra de la ley, supuesto que no coarta en lo absoluto el derecho de los particulares

para acudir al juicio de garantías. La jurisprudencia mexicana, a partir de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, puedan 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. La jurisprudencia de la Suprema Corte no ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, más bien ha fijado que la prosecución de aquel constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Al interpretarse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo; pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace, será un Tribunal Administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa. Una de las características trascendentales que tuviera el Tribunal Fiscal desde su origen, correspondió al hecho de que el mismo fuera creado como un tribunal de justicia delegada,

como se precisa claramente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.<sup>4</sup>

La exposición de motivos daba a conocer la creación por primera vez en México, de un tribunal administrativo para la organización de los servicios hacendarios con autoridad, tanto por lo que hace a facultades, como la forma de proceder y establecer su estructura orgánica, indispensable para ejercer funciones de control de la administración activa, en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses de los particulares.

El Tribunal Fiscal de la Federación a su nacimiento absorbió la competencia que hasta esa fecha habían tenido diversos organismos de carácter fiscal, como el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, mismos que desaparecieron al entrar en funciones el nuevo organismo jurisdiccional.<sup>5</sup>

Igualmente se derogaron preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles, que regulaban el juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los tribunales federales; es decir, para la redacción de la Ley de Justicia Fiscal fue preciso armonizarla con los multicitados antecedentes específicos en México, así como la legislación y jurisprudencia sobre el Juicio de Amparo, -en particular en lo que se refería a la materia administrativa- la doctrina procesal que se

---

<sup>4</sup> A este respecto la exposición de motivos señalaba lo siguiente: "...El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del Poder Ejecutivo, lo que no implica ataque al principio de separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo, surgieron en Francia los Tribunales Administrativos, pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran este poder. En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada y no retenida. Ni el Presidente de la Republica, ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagra así, con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa..."

<sup>5</sup> ARREOLA ORTIZ, Leopoldo. Op., cit, P. 165.

ocupaba del problema de la justicia administrativa y del proceso tributario.

El Licenciado Arreola Ortíz expone que, por justicia retenida debe entenderse la que se ejerce por competencia propia, es decir, cuando se actúa por mandato y bajo los lineamientos establecidos por el superior jerárquico, al que se representa; en tanto que la justicia delegada, implica la inexistencia del vínculo de jerarquía y una independencia administrativa en la actuación, ya que el superior jerárquico delega sus atribuciones en el inferior, el cual las ejerce conforme a su criterio.<sup>6</sup>

El hecho de que el nuevo organismo jurisdiccional fuere de justicia delegada, originó que el mismo no alcanzara su plena jurisdicción, lo cual se reflejó en dos limitantes:

1. Que sus resoluciones fueren meramente declarativas y
2. Que el Tribunal careciere de imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

Fue pues bajo la influencia de la doctrina francesa que se desarrolló una jurisdicción administrativa diversa del Poder Judicial, basada en el principio básico de que el Estado no podía ejercer coerción sobre el propio Estado, razón por la cual los fallos en contra del mismo no podían ser más que declarativos.<sup>7</sup>

El Tribunal pronunciaría tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes

---

<sup>6</sup> ARREOLA ORTIZ, Leopoldo. Op. Cit. P. 172.

<sup>7</sup> Al respecto la Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal establecía: "...El Tribunal no estará dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos y la negativa de los agentes del fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá de combatirse, como la de cualquier otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente esta obligada, mediante el juicio de amparo, en el que como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino que únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución..."

que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, en la Ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal.

Para la división del trabajo se propuso organizar el Tribunal en Salas, y con el objeto de evitar jurisprudencias contradictorias, se determinó que el Pleno podrá intervenir, a instancia de alguno de los magistrados o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fijar esa jurisprudencia cuando las Salas pronuncien fallos divergentes. El Tribunal no tendría otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. La Administración Pública, los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, conservarían sus propias facultades y su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación fuera parte.

Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas y, por la otra, las instancias de la Administración para pedir dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del Estado.

La ley llama juicio y no recurso, a la instancia al Tribunal. El recurso supone, en efecto, continuidad dentro de un mismo procedimiento. Con la instancia al Tribunal, por el contrario, se pasará de la actuación oficiosa de la Administración, a la fase contenciosa, según antes se indicaba o, en general, de la actuación administrativa a la actuación jurisdiccional. El Tribunal obrará siempre dentro del cauce de un proceso. El Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la

ejecución de sus fallos. La garantía del interés fiscal no es una condición para el ejercicio del derecho de oposición, sino únicamente para que se suspendan los procedimientos coactivos.

### **1.2.2.- ESTRUCTURA.**

En cuanto a su estructura, el Tribunal Fiscal de aquella época estaba compuesta por cinco salas, tres Magistrados por sala, es decir, quince Magistrados que constituían el pleno del mismo y que se encargaba del gobierno del Tribunal. Para que el Tribunal pudiese sesionar, era indispensable la presencia de un mínimo de nueve Magistrados. Cada Sala estaría presidida por un Presidente quien duraría en su cargo un año, pudiendo ser reelecto. A su vez, el artículo segundo de la Ley en comento, exponía que habría un presidente del Tribunal, quien asimismo presidiría su Sala y que duraría en su cargo un año, pudiendo ser reelecto.<sup>8</sup>

### **1.2.3.- COMPETENCIA.**

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, la competencia de dicho órgano jurisdiccional comprendía únicamente controversias de orden tributario; además, se incluyó en la competencia del Tribunal Fiscal el conocimiento de los juicios promovidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para obtener la anulación de una resolución favorable a un particular. La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación rebasó los límites de lo tributario propiamente dicho, extendiéndose a otro tipo de actos administrativos, con lo que se inició una proyección de dicho órgano

---

<sup>8</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Tribunal Fiscal de la Federación un somero examen del mismo. Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años, México, 1982, Tomo II, p. 249.

jurisdiccional hacia la competencia general de un tribunal de lo contencioso administrativo.

En 1949 se reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social en el sentido de declarar que la obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos tienen carácter fiscal, por lo que el Tribunal Fiscal de la Federación resultaba competente para conocer de las controversias entabladas respecto de los créditos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

También hay una nueva ampliación perteneciente al ámbito de lo contencioso administrativo que rebasa lo tributario, fue la relativa a los juicios promovidos contra multas por infracciones a las normas administrativas federales y del Distrito Federal, cuyo conocimiento se confirió al Tribunal Fiscal de la Federación a partir del año de 1966; también se autorizó a este Tribunal para conocer de los juicios referentes a pensiones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Por lo que hace a la competencia del tribunal, se estructuró en torno a las diversas resoluciones de contenido eminentemente fiscal, como lo eran:

- A. Todas aquellas resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de organismos fiscales autónomos, que determinarían un crédito fiscal, lo fijarían en cantidad líquida o bien dieran las bases para su liquidación.
- B. Las resoluciones que impusieran sanciones por infracciones a las leyes fiscales o bien que constituyeran responsabilidades administrativas, claro, en materia fiscal y

- C. Contra cualquier otra resolución en materia fiscal que causara un agravio no reparable a través de algún recurso administrativo.
- D. Una segunda esfera de competencia independiente de las resoluciones liquidadoras o determinadoras de créditos fiscales, lo constituyó el ejercicio de la facultad económico-coactiva por parte del Estado, cuando esta facultad no fuera ejercida conforme a la Ley.
- E. Un tercer ámbito de competencia lo fue la negativa de la autoridad de devolver lo ilegalmente percibido en materia de impuestos, derechos o aprovechamientos.
- F. Por último se establecía la competencia del Tribunal, para conocer de las demandas interpuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a efecto de anular una resolución favorable a un particular, con lo que además de que se establecía el equilibrio procesal entre las partes, en cuanto a los medios de defensa, se sentaba el principio de que la autoridad no pudiese revocar por sí sus resoluciones.

#### **1.2.4.- PROCEDIMIENTO.**

Al crear al Tribunal Fiscal de la Federación y establecer las normas que regirán su funcionamiento, la Ley de Justicia Fiscal señaló en su Exposición de Motivos, como principales rasgos característicos del proceso los siguientes:

- 1) Constituye un juicio y no un recurso, ya que este supone continuidad dentro de un mismo procedimiento, en tanto que con la instancia ante el Tribunal Fiscal se pasa de la actuación oficiosa de la Administración a la fase contenciosa o jurisdiccional.

- 2) El juicio será en todo caso de nulidad, normalmente simples juicios declarativos, aunque en algunos casos llevarán implícita la posibilidad de una condena, como cuando se trata de negativas de devolución de lo pagado indebidamente. Además el fallo que declara la nulidad indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal.
- 3) El Tribunal Fiscal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de las autoridades a obedecer las sentencias del Tribunal deberá combatirse mediante el juicio de amparo.
- 4) La nulidad se pronunciará siempre respecto de alguna resolución, ya sea expresa, o bien tácita, en el caso del silencio de las autoridades.
- 5) A fin de lograr una pronta y eficaz justicia, el procedimiento es oral, lo que implica los siguientes principios:
  - a) El predominio de la palabra, aunque reconociendo la doble función de la escritura como de documentación y de preparación de la contienda.
  - b) El contacto inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción.
  - c) La identidad física de las personas de los jueces durante el proceso, es decir que los magistrados que tramitaron el juicio sean los mismos que lo fallen.
  - d) La inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias.
  - e) La concentración del procedimiento, estableciendo una sola audiencia, salvo los casos excepcionales de acumulación y de nulidad de actuaciones.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo una corta vigencia, ya que el 30 de diciembre de 1938 se promulgó el primer Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 1º de enero de 1939.

Es con la entrada en vigor del código de 1938, cuando se dota al Tribunal de ciertas facultades propias de un tribunal de plena jurisdicción, tales como imponer multas para hacer cumplir la suspensión del procedimiento de ejecución, así como el señalamiento de que la sentencia puede obligar a la autoridad a realizar determinados procedimientos o actos, para lo cual se fija un plazo de cuatro meses que se suspenderá en caso de que se interponga recurso contra la sentencia, hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

En cuanto a las características procesales del citado tribunal, éstas pueden sintetizarse como sigue:

- a. Como ya se mencionó, era un órgano de competencia específica en materia fiscal.
- b. Fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas, organizadas de acuerdo a un criterio de división del trabajo.
- c. Las pretensiones deducidas ante el Tribunal Fiscal de la Federación se planteaban en juicio de anulación y se regularon de acuerdo a lineamientos del recurso por exceso de poder que se tramita ante el Consejo de Estado Francés.
- d. El procedimiento establecido era uniuinstancial. No se contemplaba ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal.
- e. Contra las sentencias del Tribunal Fiscal procedía el juicio de amparo si eran desfavorables a los particulares, pero las

autoridades no podían impugnarlas en forma alguna, ya que el recurso de súplica fue suprimido por la reforma de 1934.

Cabe añadir que los creadores del Tribunal Fiscal tenían la intención de establecer un juicio en el que predominara la oralidad, de la cual la exposición de motivos reconoció una serie de ventajas como el contacto inmediato de los jueces con las partes y con elementos de convicción; la identidad física de la persona de los jueces durante el proceso; la inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias y como aspecto fundamental, la concentración del procedimiento en una sola audiencia, lo cual permitía una pronta y eficaz justicia en los asuntos fiscales. Fue pues, uno de los fines primordiales de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, el conseguir una justicia fiscal pronta y expedita, sin embargo y desafortunadamente, en la práctica se siguió el procedimiento escrito.

Vale la pena referirnos al viejo problema de la división de poderes y la manera en que la exposición de motivos justificó la existencia de un Tribunal Administrativo en el seno del Poder Ejecutivo.

Al igual que la época de Vallarta, se crearon entre los estudiosos del derecho, legisladores y la Suprema Corte de Justicia, acaloradas discusiones sobre si la creación de un Tribunal Administrativo, atacaba el principio de la separación de poderes y violaba el artículo 49 de la Constitución.

Al respecto, la exposición de motivos resolvió el problema, diciendo que en efecto la doctrina mexicana prohibía la existencia de tribunales administrativos con capacidad de emitir fallos no sujetos al examen de ninguna autoridad, pues existe la sujeción a los tribunales federales en la vía de amparo, sin embargo, nada impide la creación

de tribunales administrativos que sean independientes a la administración activa, que emitan sus fallos pero que sí estén sujetos a la revisión del Poder Judicial mediante el Juicio de Amparo.

La exposición de motivos también puntualizó que la jurisprudencia, a partir del año 1929, había establecido que tanto leyes federales como cualquier ley, podía impugnarse mediante recurso diverso al juicio de amparo y por lo tanto, ante autoridad distinta a la judicial, lo cual no quería decir que dicho recurso fuere paralelo al de amparo, sino por el contrario, que la resolución que le recayera a dicho recurso, fuere un requisito para la interposición de la demanda de garantías.

Para justificar al nuevo Tribunal Fiscal, la exposición de motivos también analizó el artículo 14 constitucional, que establece las garantías del juicio pero no precisa los tribunales ante los cuales debe seguirse dicho juicio, razón por la cual implícitamente, según los creadores del tribunal, se acepta la legalidad de otro tipo de tribunales que no sean judiciales, pudiendo ser procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas.

Por último y para agotar el tema de la constitucionalidad de los tribunales administrativos, la exposición de motivos en comento, resolvió a favor de la legalidad y constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación y estableció que siguiendo la línea francesa de pensamiento, la existencia de un tribunal administrativo no rompía con nuestra estructura político-jurídica y que por lo mismo su existencia era válida y procedente conforme al nuevo y moderno desarrollo de la Administración Pública.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL.

### **1.2.5.- COSA JUZGADA.**

Como consecuencia del carácter jurisdiccional de las decisiones del Tribunal Fiscal, se estableció que éstas tendrían fuerza de cosa juzgada, con el alcance que estos términos tienen cuando los emplean nuestros códigos de procedimientos al referirse a los fallos de la justicia ordinaria; es una cosa juzgada relativa, que todavía puede destruirse por una sentencia de amparo. La cosa juzgada puede tener diversos grados, y que uno de ellos es cuando un fallo ya no es revocable por recurso ordinario, sino sólo por medios de impugnación extraordinaria; sólo existe cuando el fallo sea adverso al particular, pues cuando le sea favorable la cosa juzgada sí es absoluta.

Con la jurisprudencia del propio Tribunal es de esperarse que se construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a sustituir, con ventaja, a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales.

### **1.3.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938.**

Entró en vigor el 1º de enero de 1939, y recogió en su Título Cuarto las disposiciones de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, así como los lineamientos del juicio de nulidad, con algunas modificaciones. Entre las más importantes, en relación al procedimiento, cabe señalar la contenida en el artículo 200, fracción VII, conforme a la cual debe apreciarse la resolución impugnada, tal como aparezca probada ante la autoridad fiscal, a menos que ésta se hubiera negado a admitir las

pruebas que se le ofrecieron, o que en la fase oficiosa del procedimiento tributario, el actor no hubiera tenido oportunidad de ofrecerlas. En el artículo 198 se dispuso que no serían admisibles las pruebas que no hubieran sido ofrecidas ante la autoridad demandada en la fase oficiosa del procedimiento, salvo que en ésta no hubiera existido oportunidad legal de hacerlo.

Esta disposición, que subsistió en el Código Fiscal de 1967, significa una limitación al derecho de defensa del particular que promueve el juicio de nulidad, que no se contempla en los lineamientos del mismo, según fueron establecidos por la Ley de Justicia Fiscal, y que modificó la naturaleza de la instancia ante el Tribunal Fiscal, la cual, según se ha dicho, se configuró como juicio y no como un recurso, no estableció la vinculación entre la fase oficiosa y la contenciosa que implica que en el juicio no se puedan ofrecer y rendir otras pruebas distintas a las presentadas en el procedimiento administrativo.

Tales preceptos convirtieron al juicio de nulidad en una segunda instancia del procedimiento administrativo, lo que no se compagina con el sistema de justicia delegada en que se basó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, como un tribunal independiente y autónomo respecto de la Administración activa, en virtud de lo cual el proceso debe ser también independiente del proceso administrativo.

En el Capítulo Primero se establecen las Disposiciones Generales, en las cuales se dispuso que el Tribunal Fiscal de la Federación tendrá las facultades que el código le otorgaba, éste dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero sería independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa; se compondrá de veintiún

Magistrados y funcionará en pleno y en siete Salas de tres Magistrados cada una. Tendrá un Presidente que durará en su cargo un año y podrá ser reelecto; estos Magistrados serán nombrados por el Presidente de la República a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con ratificación del Senado.

Para ser Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, se requería: ser ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de 25 años, de notoria buena conducta, no haber sido condenado por delito intencional, contra la propiedad, abogado con título expedido por autoridad o corporación legalmente facultada para ello, con cinco años por lo menos de práctica en materia fiscal.

*Capítulo Segundo.- De la competencia:*

*Artículo 160.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien*

*:*

- I. Contra las resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que sin anterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación.*
- II. Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que se constituyan contra funcionarios o empleados federales responsables en materia fiscal.*
- III. Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin anterior recurso administrativo, sanciones por infracción a las leyes fiscales.*
- IV. Contra cualquier resolución dictada en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo*
- V. Contra el procedimiento administrativo de ejecución por quienes han sido afectados por él.*

- VI. *Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; y*
- VII. *Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular.*
- VIII. *Cuando una ley especial otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación.*

#### **1.4.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.**

El segundo Código Fiscal comenzó a regir el 1º de abril de 1967, y en su Título Cuarto reprodujo sustancialmente las disposiciones concernientes al procedimiento contencioso del anterior ordenamiento, salvo algunas innovaciones, entre ellas las que aparecen reseñadas en la Exposición de Motivos y que se mencionan a continuación.

Se estableció la posibilidad de recusar a los Magistrados cuando éstos tuvieren impedimento o cuando, habiendo sido excitados por el Pleno a pronunciar sentencia no formularan el proyecto dentro de los quince días siguientes.

Se consagra en la ley el sistema de Magistrado Instructor que en la práctica había venido funcionando, para lo cual se amplían las facultades de la Ley de Justicia Fiscal y el primer Código Fiscal de la Federación atribuían al Magistrado Semanero para admitir o desechar las demandas y sobreseer en los juicios en caso de desistimiento del actor o revocación administrativa de la resolución impugnada. Se amplía también el recurso de reclamación ante la Sala contra las resoluciones del Magistrado Instructor.

Se adiciona la norma de que en la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

Por otra parte, se separan del Código Fiscal todas las disposiciones relativas a la integración, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación para formar su Ley Orgánica, la cual entró en vigor en la misma fecha que el Código Fiscal de que se trata, es decir, el 1º de abril de 1967.

#### **1.4.1.- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.**

Para salvar las críticas de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, en 1946 se procedió a reformar el artículo 104 de la Constitución; como consecuencia de la reforma constitucional, se estableció a favor de las autoridades hacendarias, el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en asuntos en que el crédito se encontraba determinado y fuese mayor de \$20,000.00, o bien, cuando el crédito era indeterminado.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta ley establece, el Tribunal se compondrá de veintidós magistrados y actuarán en pleno o en salas.

Para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, se requiere: ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta años, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título debidamente registrado en la Secretaría de Educación Pública, expedido cuando

menos cinco años antes de la fecha de la designación y con tres años de práctica en materia fiscal; el Tribunal tendrá un presidente que durará en su encargo un año, podrá ser reelecto y no integrará Sala, cada Sala tendrá también un presidente que durará en su encargo un año y podrá ser reelecto.

El Tribunal tendrá un Secretario General de acuerdos, los secretarios y los actuarios necesarios para el despacho de los negocios de cada sala y los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación; los secretarios y los actuarios deberán ser mexicanos mayores de veinticinco años, licenciados en derecho, con dos años de práctica en materia fiscal, con título debidamente registrado en la Secretaría de Educación Pública y de reconocida buena conducta. Todos ellos estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo de la Federación, Estados, Distrito, etc., excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honoríficos.

El Tribunal entre otras tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Formular anualmente el proyecto de presupuesto del Tribunal Fiscal.

II.- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal Fiscal y los demás reglamentos necesarios para su buen funcionamiento.

III.- Resolver los recursos que concedan las leyes en contra de las sentencias y fallos que dicten las salas.

En el Tribunal Fiscal de la Federación habrá siete salas, integradas por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una sala será indispensable la presencia de tres magistrados y para las resoluciones bastará mayoría de votos.

### **1.5.- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DE 2 DE FEBRERO DE 1978.**

El Tribunal Fiscal de la Federación, es un cuerpo Colegiado, cuya actividad es dilucidar las controversias existentes entre un órgano del Estado y un particular, con la finalidad de impartir justicia en materia fiscal federal; antes de la reforma, el Tribunal Fiscal no tenía capacidad para hacer cumplir sus resoluciones, y el particular estaba obligado a solicitar el cumplimiento de dichos fallos por la vía del Juicio de Amparo.

El Tribunal se integraba por una Sala Superior y por las Salas Regionales:

- a. Las Salas Regionales que actúan como entes que pueden conocer, instruir y resolver cualquier clase de asuntos que sean competencia del Cuerpo Colegiado, se encuentran distribuidas en diversas zonas de la República, con la finalidad de que los juicios se resuelvan cerca del domicilio del particular demandante, o de aquel sujeto privado cuyos intereses se vean afectados por la interposición de una demanda por parte de una autoridad.
- b. La Sala Superior, cuyas funciones son las de poder resolver aquellos asuntos que por sus características especiales así lo ameriten, como lo pueden ser los juicios cuyo valor exceda de cien veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, elevado al año, y los negocios en que para su resolución sea necesario fijar, por primera vez, la interposición directa de una Ley, o bien determinar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Los magistrados del Tribunal durarán seis años en el ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación; para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación se requiere ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años, y sin exceder de sesenta y cinco años de edad al día de la designación, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos seis años antes de dicha fecha y con cinco años de práctica en materia fiscal. Al término de su primer periodo, un magistrado podrá ser nuevamente designado si tiene más de sesenta y cinco años y sin exceder de setenta.

El Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos, quien será también secretario de acuerdos de Sala Superior, un Oficial Mayor, los Secretarios, los actuarios y los peritos necesarios para el despacho de los negocios de las salas, así como los empleados que determinen el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Sala Superior se compondrá de nueve magistrados especialmente nombrados para integrarla, pero bastará la presencia de seis de sus miembros para que pueda sesionar; las resoluciones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión y si persiste se designará nuevo ponente.

El presidente del Tribunal será designado en la primera sesión anual de la Sala Superior, durará en su encargo un año, podrá ser reelecto y formará parte de la misma sala; el Tribunal en sus Salas Regionales se integrará por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

Las Salas Regionales conocerán por razón del territorio, respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción.

Los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias serán conocidos por la Sala Regional que tenga jurisdicción respecto a las referidas resoluciones.

Será competente para conocer de los juicios que se promuevan contra el requerimiento de pago de las garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, la Sala en cuya circunscripción territorial tenga su sede la autoridad que haga dicho requerimiento.

Las demandas se distribuirán en las Salas de manera que corresponda igual número a cada magistrado, quien tendrá la calidad de instructor respecto de las que le sean turnadas.

#### **1.6.- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1o ENERO DE 1996.**

En el año de 1995 la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación no contemplaba dentro de su competencia material a la materia administrativa.

En el año de 1996, se publica la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual deroga a la Ley del 2 de Febrero de 1978; en esta ley se regula la competencia material en el artículo 11 fracción XIII, que con la lectura de la referida fracción,

nos podemos percatar de que el Tribunal Fiscal de la Federación, con esta nueva Ley Orgánica se vuelve un tribunal administrativo, dicho artículo señala lo siguiente:

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

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

Las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo undécimo señalan que en relación con las modificaciones a que se refiere el artículo décimo de este Decreto, se estará a lo siguiente:

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

Es importante señalar la tesis que a continuación se transcribe, ya que la misma señala que en la misma Ley Federal del Procedimiento Administrativo, con esta nueva reforma a la Ley

Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se establecía la opción de impugnar los actos que rigen a este ordenamiento por medio del juicio que se sigue ante dicho tribunal.

**REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTICULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.** *De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral se corrige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las "vías judiciales correspondientes" como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que este sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de el se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley*

*Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de este es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que ponga fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tiene la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que la hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.*

***Tesis de jurisprudencia 139/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.***

***Esta tesis aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI,***

***enero de 2000, página 42; por instrucciones de la Segunda Sala se pública nuevamente con las correcciones que indicó.***

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

En este punto del presente trabajo consideramos fundamental exponer la estructura actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el objeto de determinar las reformas que el mismo ha sufrido tanto en materia orgánica como competencial.

Actualmente con base en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal se encuentra estructurado por la Sala Superior y las Salas Regionales, como enseguida exponemos.

### **SALA SUPERIOR**

La Sala Superior se compone por 11 magistrados, nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado o bien de la Comisión Permanente según sea el caso. Durarán en su cargo seis años desde la fecha de su designación y podrán ser ratificados por única vez por un periodo de nueve años.

Para sesionar en la sección bastará con la presencia de 4 cuatro magistrados; las secciones de la Sala Superior se integran con cinco magistrados de entre los cuales elegirán a sus presidentes. El presidente del Tribunal no integrará sección. Los Presidentes de las secciones serán designados en la primera sesión que en el año tenga

la sección respectiva, la cual será privada. Durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata.

### **SALAS REGIONALES**

Las Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una, requieren la presencia de los tres para poder sesionar, mientras que para resolver es necesaria la mayoría de votos.

Los magistrados de las Salas Regionales, al igual que los de la Sala Superior, serán, nombrados por el Presidente de la Republica con aprobación del Senado y podrán ser reelectos.

Cada Sala Regional estará presidida por uno de sus magistrados, los Presidentes de las Salas Regionales serán designados en la primera sesión que en el año tenga la sala respectiva, y durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata, así mismo habrá un magistrado instructor que puede ser cualquiera de los tres, quien se encargará de la tramitación del juicio desde la presentación de la demanda, hasta el cierre de la instrucción.

Las Salas Regionales se encuentran en las diferentes regiones en el que se divide el territorio nacional a saber:

- I. Del Noreste I, que comprende el estado de Baja California, y cuenta con una sala.
- II. Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora y cuenta una sala.
- III. Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa y cuenta con una sala.
- IV. Del Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua y cuenta con una sala.

- V. Del Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila y cuenta con dos salas.
- VI. Del Noreste, que comprende los Estados de Nuevo León y Tamaulipas y cuenta con dos salas. (comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas)
- VII. De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit y cuenta con dos salas.
- VIII. Del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes y cuenta con una sala.
- IX. Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro y cuenta con una sala.
- X. Del Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán y cuenta con una sala.
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y México y cuenta con tres salas.
- XII. De Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla y cuenta con dos salas.
- XIII. Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz y cuenta con una sala.
- XIV. Del Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero y cuenta con una sala.
- XV. Del Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca y cuenta con una sala.
- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Campeche y Yucatán y cuenta con una sala.
- XVII. Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos, esta región cuenta con once salas.
- XVIII. Del Golfo-Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas y cuenta con una sala. (comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier,

Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado)

- XIX. De Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco y cuenta con una sala.
- XX. Del Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo y cuenta con una sala.

Las Salas Regionales, conocerán de los juicios por razón del territorio, respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada; si fueron varias las autoridades demandadas donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular se atenderá a su domicilio fiscal.

Así mismo, el Tribunal contará con un Secretario General de Acuerdos, quien lo será también de la Sala Superior, un Oficial Mayor, Secretarios de los Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales, Actuarios, Peritos y demás empleados administrativos.

Ahora bien, en lo que toca a la competencia material del Tribunal, con base en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas siguientes:

- I. Las dictadas por las autoridades fiscales federales y organismos 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 a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones. 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 reiterado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según sea el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa solo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;
- VI. Las que 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 los contratos de obras públicas celebradas 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, así

como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal.

- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, Distrito Federal, Estados o 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 a 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 Administrativo.
- XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.
- XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

En cuanto a la Sala Superior, haciendo uso de su facultad de atracción prevista en el artículo 239-A fracción I inciso a y b, del Código Fiscal de la Federación, esta conocerá de juicios que tengan características especiales, que son precisadas en un numeral citado y que son:

- I. Que el valor del negocio exceda tres mil quinientas veces el Salario Mínimo General diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida, o
- II. Que para su resolución sea necesario establecer por primera vez, la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.

En otro orden de ideas, conviene analizar el Procedimiento Contencioso Administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, -el cual analizaremos en el tercer capítulo- para estar en aptitud de afirmar o negar si realmente se trata de un procedimiento ágil, práctico, moderno, eficaz, y cuya justicia es pronta, expedita e imparcial, tal y como fue concebido por los creadores de la Ley de Justicia Fiscal, como quedó establecido en líneas anteriores y como lo exige el artículo 17 de nuestra Carta Fundamental, el cual será motivo de estudio de nuestro segundo capítulo.

El Tribunal Federal De Justicia Fiscal y Administrativa se integra por una Sala Superior y Salas Regionales; la competencia de las salas regionales se encuentra establecida en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y en el artículo 24 señala la competencia en razón del territorio, por lo que se deduce que las salas regionales tienen competencia en razón de la materia y el territorio; pudiendo resolver así las controversias tanto en materia fiscal como en materia administrativa, cuando las autoridades administrativas pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente. Siendo este un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## **1.8.- TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con organización y competencia que se establece en su propia Ley Orgánica.

Dicho tribunal se integra por una Sala Superior compuesta por 11 magistrados y 20 Salas Regionales distribuidas en las diferentes regiones del territorio nacional, compuestas por tres magistrados cada una.

Las Salas Regionales, conocen en razón del territorio, respecto del lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante que impugne las resoluciones correspondientes, excepto en los casos en que el demandante no tenga domicilio fiscal en territorio nacional o que se trate de empresas que formen parte del sistema financiero o bien tengan según la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el carácter de controladora o controlada, caso en el cual será competente la Sala Regional en cuya jurisdicción se encuentra la autoridad ordenadora que dictó la resolución impugnada.

Por otra parte dichas Salas también conocen de juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que éstas sean de su competencia. En estos casos la Sala competente será la que tenga jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretenda nulificar.

Por lo que toca a la competencia del Tribunal, inicialmente se estableció con competencia exclusiva en materia fiscal, pero mediante diversas reformas se ha ido ampliando a fin de que este en

posibilidad de conocer de algunos otros asuntos de naturaleza administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocerá en única instancia, a través de las Salas regionales y de la Sala Superior, cuando esta ejerza su facultad de atracción, de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales federales y organismos autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; las que nieguen la devolución de algún ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente recibido por el Estado; así mismo conocerán de las resoluciones que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales; de igual manera de las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores y a las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

Se les ha dado competencia para conocer de controversias en materia de pensiones y prestaciones sociales a los miembros de la fuerza aérea, armada, pensiones civiles ya sea a cargo del Erario Federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; de los asuntos relacionados con los créditos a favor del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores; sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Centralizada; sobre resoluciones que constituyan créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizadas federales, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

Para concluir este capítulo vamos a definir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo en forma imparcial las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal y los particulares de manera pronta y completa para contribuir al avance del Estado de Derecho en México, para así salvaguardar, el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático.

## **CAPITULO II.- GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

### **2.1.- DEFINICIÓN DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.**

El maestro Rafael de Pina, define a las garantías constitucionales como las ***"Instituciones y procedimientos mediante los cuales la Constitución Política de un Estado, asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ella se encuentren consagrados.***

***Cuando se habla de garantías sin mas especificación, se entiende hecha la referencia a las GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.***<sup>10</sup>

"En el seno de la sociedad existe una antinomia en lo que concierne a la persona humana; por un lado, se supone que el individuo debe gozar de libertad, y por otro, ha de verla coartada en función de los derechos de sus semejantes. De esta circunstancia surgen términos conciliadores, tales como el bien común, la justicia social, etc., a partir de las cuales se concibe que el individuo, sin carecer de libertad, sacrifique parte de ella en aras del bien común.

En este sentido, el constituyente rodeó al pueblo con un marco de garantías que permiten que las libertades individuales, trabajo, libre pensamiento, etc., se vean garantizadas en todo momento."<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> DE PINA Rafael, Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa, trigésima edición, México 2001, Pág. 299

<sup>11</sup> QUINTANA VALTIERRA JESUS Y JORGE ROJAS YAÑES, Derecho Tributario Mexicano. Edit. Trillas, México, 1988, Pág. 237.

El Dr. Ignacio Burgoa señala que la palabra "garantía" proviene del término anglosajón **warranty** o **warrantie**, que significa la acción de asegurar, proteger o salvaguardar.<sup>12</sup>

La relación jurídica que origina una garantía individual tiene como objeto generar derechos y obligaciones para los sujetos de la misma. Las garantías individuales son conceptuadas como prerrogativas jurídicas que el orden de derecho crea o instituye a favor de los gobernados, con el objeto de hacer factible su desenvolvimiento dentro de la vida social.

Atendiendo a la necesidad de paz y de seguridad en la comunidad, este precepto prohíbe a las personas hacerse justicia por sí mismas y también les prohíbe ejercer violencia para reclamar algún derecho; simultáneamente finca como contrapartida a tales prohibiciones, el derecho de los gobernados a que se les administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, lo cual será gratuito y por ello se prohíben las costas judiciales.

Se consigna así, simultáneamente, el poder punitivo reservado al Estado y lo que se conoce como derecho de acceso a la jurisdicción para los gobernados.

Para fortalecer este derecho de carácter social, se estatuye también que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

---

<sup>12</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Garantías individuales. 6ª. Edit. Porrúa, México, 1970, Pág. 151.

Antes de comenzar con el análisis del artículo 17 constitucional, creo conveniente tocar el tema de la jurisdicción, por lo que trataré en los siguientes puntos, de explicar este complejo tema, sin tener la intención de hacer una exposición completa del mismo, sino solo en la medida pertinente para lograr la finalidad que perseguimos.

## **2.2.- DEFINICIÓN DE JURISDICCIÓN.**

Para definir a la jurisdicción, podemos decir que esta es la potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir.

La jurisdicción puede definirse como la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto, puede deducirse, a veces, la necesidad de ejecutar el contenido de la declaración formulada por el juez y entonces la actividad jurisdiccional no es ya meramente declarativa sino ejecutiva también. La actividad que los jueces realizan en el proceso, es por tanto, no sólo declarativa sino también ejecutiva de la resolución que se dicta cuando sea necesario.

La función del juez no consiste únicamente en dar la razón al que la tenga, sino que se extiende a hacer efectivo el mandato contenido en la sentencia cuando el vencido no la cumple voluntariamente.

La jurisdicción es una actividad pública destinada a mantener la eficacia de la legalidad establecida por el legislador.<sup>13</sup>

Por eso es importante definir el derecho a la tutela jurisdiccional el cual lo podemos definir como, el derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder a tribunales independientes e imparciales, con el fin de plantear una pretensión o defenderse de ella, a través de un proceso justo y razonable, en el que se respeten los derechos que corresponden a las partes; así como para que dichos tribunales emitan una decisión jurisdiccional sobre la pretensión o la defensa, en su oportunidad, ejecuten esa resolución. Podemos afirmar que así como ambas partes no tienen derecho a hacerse justicia por propia mano, sí tienen, en cambio, derecho a que los tribunales les hagan justicia.

De acuerdo a Jesús González Pérez, el derecho a la tutela jurisdiccional despliega sus efectos en tres momentos distintos: primero, en el *acceso a la justicia*, para evitar que se obstaculice el acceso a los órganos jurisdiccionales y que se excluya el conocimiento de las pretensiones en razón a su fundamento; segundo, una vez logrado el acceso, para asegurar que ante los tribunales se siga un *proceso* que permita la defensa efectiva de los derechos y obtener solución en un plazo razonable, y tercero, una vez dictada la sentencia, a través de la plena *ejecución de esta*.<sup>14</sup>

De este modo, el derecho a la tutela jurisdiccional se manifiesta en tres derechos fundamentales:

1. El derecho a acceder a los órganos jurisdiccionales,
2. El derecho a un proceso justo y razonable, y
3. El derecho a que se ejecute lo resuelto por el tribunal.

---

<sup>13</sup> DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México 1970 pp. 215.

<sup>14</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, El Derecho a la Tutela Jurisdiccional. Civitas Madrid, 1984, pp. 40.

### **2.2.1.- BREVE ANÁLISIS DE LA JURISDICCIÓN.**

La vida en sociedad supone una multitud de relaciones entre hombres, las cuales son reguladas por el Estado a través de las funciones legislativas y administrativas, creando situaciones jurídicas que dentro de la normalidad deben ser voluntariamente acatadas.

Ahora bien, en el momento en que esta voluntad estatal se rompe y los actos engendrados son motivo de duda o violación, es cuando el Estado como ente fáctico conservador del orden jurídico, debe intervenir para evitar que sus gobernados se hagan justicia por su propia mano.

Cuando existe con anterioridad un conflicto de derecho, una duda o error sobre su aplicación o el alcance que pueda llegar a tener una situación jurídica determinada, el Estado interviene desarrollando una función jurisdiccional, la cual siguiendo por principio la semántica, consistente en "decir el derecho".

El Estado al administrar, es titular de un interés público, pero cuando juzga, no es parte interesada en la relación jurídica, por ello no es posible hablar de función jurisdiccional sin la existencia de un órgano del Estado imparcial e independiente.

Así, "...el Estado realizará actividad jurisdiccional o administrativa, según su posición de independencia: si actúa como parte de la relación, como titular de un interés público contrapuesto al del reclamante, realiza función administrativa; si actúa como órgano imparcial, independientemente de los órganos que integran

ese complejo orgánico que es la administración, realiza función jurisdiccional...<sup>15</sup>

El acto Jurisdiccional es una declaración respecto a un conflicto de intereses por parte del órgano jurisdiccional correspondiente; esta decisión puede contener una situación jurídica particular del más amplio objeto, un acto condición, una situación de carácter general, privar de efectos un acto irregular, aún cuando siempre estará condicionada a las Garantías establecidas en la Constitución, teniendo la presunción absoluta de verdad, que se denomina cosa juzgada.

Como no puede existir proceso sin jurisdicción, tampoco se puede dar ésta sin acción, es decir, "la jurisdicción no se concibe sino a través del acto provocador o acción, que es la facultad que tienen las personas para promover la actividad del órgano jurisdiccional,"<sup>16</sup> pues el Estado no puede intervenir oficiosamente.

La jurisdicción es pues "...la función con la que el Estado, por medio de órganos especialmente instituidos, realiza su poder y debe dirigir el proceso y hacer que se cumpla el fin de protección jurídica del mismo, aplicando las normas de derecho objetivo a los casos suscitados por el ejercicio de una acción..."<sup>17</sup>

Una vez explicada y conceptualizada la palabra jurisdicción, nos será mas sencillo el estudio del artículo 17 constitucional que consideramos primordial para demostrar, en su debido momento, que el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo, regulado por el Código Fiscal de la Federación, no va de acuerdo con las garantías consagradas en dicho

<sup>15</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo. Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1955, p.37.

<sup>16</sup> OVALLE FABELA, José, Teoría General del Proceso. Edit. Harla, México. 1991, p.146.

<sup>17</sup> CORTES FIGUEROA, Carlos, Introducción a la Teoría General del Proceso. Cárdenas Editor, México 1975, p. 28.

artículo, principalmente por los plazos exagerados del procedimiento que entorpecen la continuidad e inmediatez del mismo y por la evidente parcialidad que se refleja en algunos de los preceptos del código citado.

Ahora bien, el artículo que nos ocupa fue adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Marzo de 1987, con el fin de perfeccionar la impartición de justicia en México y satisfacer la necesidad permanente del pueblo de disfrutar de legalidad, equidad, orden y seguridad que permitan el pleno desarrollo del individuo en su convivencia social.

En ese orden de ideas, la exposición de motivos de la iniciativa a la referida reforma, estimó necesarios cambios jurídicos profundos, con el fin de crear normas que permitieran una vida individual más justa y segura, considerando al derecho como instrumento de transformación social.<sup>18</sup>

Así es como el perfeccionamiento del orden jurídico y de los instrumentos de procuración de justicia a nuestro entender, deben ser un proceso permanente y dinámico, en el que se propongan alternativas de mayor calidad y profundidad con el objeto de que cada avance mejore la calidad social.

Dentro del marco de estos principios y para el perfeccionamiento de nuestro orden jurídico nacional, se adicionó el artículo en comento para quedar como sigue:

---

<sup>18</sup> EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA PRIMERA REFORMA AL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL DE FECHA 17 DE DICIEMBRE DE 1986.

### **2.3.- ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.**

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

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

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

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

De lo anterior concluimos los siguientes elementos:

- ✓ Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales creados expresamente por el Estrado para resolver sus controversias;
- ✓ Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia; el término expedito significa, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, “Libre de todo estorbo, pronto a obrar”.
- ✓ La justicia se impartirá en los plazos y términos que fijen las leyes, omitiendo toda práctica dilatoria que impida cumplir con tal mandato en perjuicio de quienes ocurren ante ellos.
- ✓ Las resoluciones de los tribunales serán prontas, completas e imparciales;

- ✓ El servicio de los tribunales será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales;
- ✓ Los tribunales serán independientes, ello lo garantizarán los mecanismos previstos por las leyes federales y locales;
- ✓ Los tribunales gozarán de plena ejecución de sus resoluciones;
- Y
- ✓ Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

La garantía en comento imposibilita a los órganos jurisdiccionales a retardar indefinidamente la administración de justicia, obligándolos a cumplir con los plazos previstos en las leyes adjetivas aplicables.

Debe ser rápida, porque los tribunales deben sustanciar y resolver los juicios de que conocen dentro de los plazos y términos legales, teniendo siempre presente, además, que justicia que no es pronta no es justicia; debe ser completa, ya que los jueces deberán resolver todas las cuestiones planteadas en el proceso; ser imparcial en la medida en que los jueces deberán dictar resoluciones justas de las controversias procesales, sin inclinarse o favorecer indebidamente a alguna de las partes.<sup>19</sup>

Las garantías de seguridad jurídica contienen un conjunto de derechos y principios de protección a favor del gobernado contra los actos de autoridad que excedan lo permitido por esos artículos constitucionales o, dicho de otra manera, la autoridad debe actuar apegada a estas disposiciones: son su regla y su límite.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; México, 1990, pp.74-75.

<sup>20</sup> OCHOA VALDES, VEYTIA. Derecho Positivo Mexicano. Edit. Mc Graw Hill, México 1992, p. 80.

Las garantías contenidas en el artículo 17, que analizamos se concretan en las siguientes obligaciones del Estado:

- a) Establecer tribunales, con jueces honestos, imparciales y puntuales en el cumplimiento de su deber.
- b) Atender todo asunto que se le plantee.
- c) Prestar gratuitamente estos servicios al gobernado, el cual no deberá pagar costas judiciales.<sup>21</sup>

El conjunto de modalidades jurídicas a las que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del Derecho.<sup>22</sup>

La garantía de seguridad jurídica, es eminentemente positiva en términos generales, ya que se traduce, no en un mero respeto o en una abstención de vulnerar, sino en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera del gobernado, que esté destinado a realizar.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Ibid. pgs. 84, 85.

<sup>22</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. México 1998, pg. 504.

<sup>23</sup> Ibid., pg. 505

Lo peor de todo son los sueldos asignados al personal de justicia, lo que explica aunque no justifica, el dinero que se debe gastar para obtener de los juzgados y del Tribunal Superior, una justicia expedita, ya que la gratuidad que exige el artículo 17 constitucional, es un verdadero mito.<sup>24</sup>

En este orden de ideas, el autor José Ovalle Favela menciona que el artículo 17 de la Constitución establece cinco garantías constitucionales que sirven de fundamento a la administración de justicia en México. Ellas son:

- a. La prohibición de autotutela o de "hacerse justicia por propia mano",
- b. El derecho a la tutela jurisdiccional,
- c. La abolición de las costas judiciales,
- d. La independencia judicial, y
- e. La prohibición de prisión por deudas de carácter civil.

Todas estas garantías se dirigen a asegurar las condiciones para que el Estado, a través de tribunales independientes e imparciales, imparta justicia conforme a derecho, por lo que podemos afirmar que forman parte esencial de la *garantía de justicia* consignada en la *Constitución*. Cada una de ellas contempla de manera específica alguna de esas condiciones.<sup>25</sup>

Por su parte el maestro Burgoa estima que este precepto Constitucional "no contiene una garantía individual propiamente dicha", ya que "no sólo no establece para el gobernado ningún derecho subjetivo ni para el Estado y sus autoridades una obligación correlativa, sino que impone al sujeto dos deberes negativos: *no*

---

<sup>24</sup> PALLARES, Eduardo, Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa. México 1978, pg. 313.

<sup>25</sup> OVALLE FAVELA, José, Garantías Constitucionales del Proceso. Edit. Oxford, 2da ed. Pg.403.

*hacerse justicia por su propia mano y no ejercer violencia para reclamar su derecho*".<sup>26</sup>

La seguridad jurídica en general, se conceptúa como el contenido de varias garantías individuales (garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica), consagradas por la Ley Fundamental, y se manifiesta como la sustancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos. Esta obligación estatal y autoritaria es de índole activa en la generalidad de los casos tratándose de las diferentes garantías de seguridad jurídica, o sea, que el Estado y sus autoridades deben desempeñar, para cumplir dicha obligación, actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para que la afectación que generen sea jurídicamente válida.

El artículo 17 constitucional establece que la administración de justicia será expedita y gratuita. Por justicia, en el espíritu de tal precepto, no debe entenderse el valor respectivo como fin del derecho, sino la aplicación de la ley que deben realizar los tribunales. Estos, en consecuencia, no imparten justicia, sino aplican los ordenamientos legales y, evidentemente, la Constitución. En efecto, existe un principio que enseña que el juez no debe juzgar las leyes sino conforme a las leyes. Por tanto, aunque la ley sea injusta los tribunales tienen la obligación de acatarla, sin poder evaluarla axiológicamente para determinar si proclama o no la justicia; cuando se reclama una ley ordinaria por su inconstitucionalidad, el juzgador federal la analiza desde el punto de vista de su concordancia o

---

<sup>26</sup> BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa, México, 1993, Pp. 635-636.

discordancia con la Constitución, por lo que tampoco imparte justicia, sino que aplica esta aunque contengan mandamientos injustos.

#### **2.4.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL DE 30 DE OCTUBRE DE 1986.**

**CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES**

**EXPOSICIONES DE MOTIVOS**

**MÉXICO, D.F., A 30 DE OCTUBRE DE 1986**

**INICIATIVA DEL EJECUTIVO**

**CC. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE SENADORES**

**DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

**PRESENTES**

***"El perfeccionamiento de la impartición de justicia en México ha sido una preocupación constante de la presente administración, para satisfacer la necesidad permanente de su pueblo de disfrutar de legalidad, equidad, orden y seguridad que permitan el pleno desarrollo del individuo en su convivencia social.-*** La sociedad mexicana en su desarrollo conjunto nos ha acompañado en el propósito de alcanzar una nueva concepción social del Estado y del derecho, y de establecer los instrumentos institucionales para la consulta popular en las tareas del desarrollo y la renovación de nuestro modelo de vida nacional.

El derecho se concibe, entre nosotros, como un instrumento de transformación social, por lo que la reforma jurídica, tan profunda como sea necesario, figura entre las grandes prioridades del presente. México vive y se desarrolla con

nuevas normas jurídicas que permiten una nueva vida individual más justa y segura y que han mejorado la vida social, y las normas jurídicas en cuya elaboración ha participado el pueblo, no solamente por su aprobación formal por el H. Congreso de la Unión, por que son el resultado de un permanente proceso de consulta popular que responde a la vocación democrática de los mexicanos.

El perfeccionamiento del orden jurídico y de los instrumentos de procuración e impartición de justicia es un proceso permanente y dinámico, en el que cada avance mejora la realidad social, provoca propuestas de mayor calidad y profundidad y alienta las aspiraciones de todos los mexicanos para proseguir en esa tarea, con tenacidad. El bienestar del individuo inserto en su vida social, es el propósito central de nuestro proyecto nacional, plasmado en la Constitución, la organización y correcto funcionamiento del Estado y del poder público, deben contribuir al logro de este propósito, con estricto sometimiento a las normas constitucionales y leyes que de ellas emanan, pues ha sido y es decisión mexicana vivir en el sano ambiente de un Estado de Derecho. La Constitución contiene el proyecto nacional del pueblo de México, en ella, la nación expresa sus decisiones fundamentales y afirma su voluntad de conservar su identidad como comunidad, como cultura y como historia; conjuga los principios políticos de la independencia, la reforma y la revolución, que recoge lo mejor de nuestra historia y los anhelos de la mayoría; establece las bases que sustentan la historia de un gobierno nacional viable y propone las reformas de relación entre gobierno y sociedad, constitutivas de la democracia.

El respeto a los derechos del hombre y el principio de la división de poderes son piezas estructurales en la concepción del Estado mexicano, pues lo primero constituye el propósito de las instituciones sociales y el límite extrínseco de la actividad del Estado, garantía de la libertad de los hombres y el segundo contiene la base orgánica de la estructuración del poder estatal y es el límite intrínseco de su propia actividad, pues el ejercicio de la potestad pública debe estar íntegramente supeditado al orden jurídico y su divino forma parte del sistema general de protección a la libertad. La necesidad de dividir el ejercicio de las potestades del Estado fue reconocido en la elaboración de las constituciones que surgieron de las revoluciones democráticas y liberales en América y Europa, por lo que el principio de la división de poderes ha sido una de las bases fundamentales de la doctrina constitucional moderna. En México, ya la Constitución de Apatzingan, primer ensayo constitucional mexicano, contiene la concepción tripartita de la división de poderes, al establecer que la atribución de la soberanía consistía en la facultad de dictar leyes, en la facultad de hacerlas ejecutar y en la facultad de aplicarlos a los casos particulares, estableciendo en consecuencia tres órganos de gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El constitucionalismo mexicano a través de toda su historia, salvo la Constitución de 1836, ha mantenido incólume el esquema clásico de la división de poderes, con la particularidad de que, debido a nuestra organización de carácter federal, siempre ha existido similitud fundamental de este principio estructural entre la federación y las entidades federativas. La Constitución Federal mexicana, en su doble aspecto de Ley Fundamental del Estado Federal y de Estatuto

Nacional común a los Estados que lo integran, contiene precepto que afirman la identidad de nuestros principios políticos fundamentales, esta característica de nuestra forma de ser federal, es la base en donde se sostiene toda la organización política y social de México, principio rector que condiciona la estructura política de los Estados. Dentro del marco de estos principios y para el perfeccionamiento de nuestro orden jurídico nacional, presentamos al órgano Constituyente Permanente, por conducto del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma de los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado, se encuentra en la garantía individual contenida en el artículo 17 constitucional, precepto que demanda del individuo la renuncia a hacerse justicia por propia mano y ejercer violencia para reclamar su derecho pero en reciprocidad establece la garantía individual de acceso a la jurisdicción. Y para ello dispone que los tribunales de justicia la impartan en forma expedita y gratuita. La garantía a la acción jurisdiccional está, pues, establecida en nuestra Constitución en beneficio y protección del individuo, por lo que proponemos enriquecerla y adaptarla al presente, conservando los valores establecidos desde el artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, y recogiendo los principios contenidos en los documentos actuales que atienden a los derechos humanos y a sus libertades fundamentales.

La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta, por que procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia; debe ser gratuita, para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial, para lograr que se objetive en sentencias estrictamente apegadas a las normas y debe ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonio ajenos. Los tribunales de justicia deben ser independientes, para fortalecer en la realidad por el principio de la división de poderes y por que la independencia judicial constituye la primer garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, cuanto de los justiciables, pues sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre dependiente sólo de la ley. La independencia judicial requiere que los jueces al actuar no han de tener otra norma rectora que la ley. La sumisión del juez a la ley, le hace independiente de la voluntad, cuando ésta propende a la arbitrariedad. A la independencia objetiva se une el consentimiento de lo que se hace, pues siempre hemos considerado que una verdadera y auténtica independencia judicial, se nutre en una real toma de conciencia del papel que el juez desempeña en la aplicación del derecho. Estas calidades son el espíritu de la autoridad moral del juez, pues la autoridad formal le es conferida por la ley. El juez es símbolo de la justicia y guardián del derecho, por ello los órganos judiciales deben integrarse con procedimientos de selección del derecho, la vocación, la experiencia y la honorabilidad de quienes los integran. Un buen juez no se imposibilitará de adquirir del transcurso de años de estudios y práctica en los tribunales para lograr las aptitudes que permitan la justa aplicación de la ley.

Selección, formación, eficiencia y preparación adecuada son, entre otros, los elementos indispensables para el correcto desempeño de la función jurisdiccional independiente. En cuanto a la estabilidad en el cargo, ésta proporciona a los servidores de la administración de justicia la seguridad de que, mientras su conducta sea apegada a derecho y obre con justicia, gozará de permanencia en su puesto. Sin jueces estables en el desempeño de su cargo la independencia en el ejercicio de la función, se ve considerablemente disminuida. Finalmente, al juez debe garantizarse una posición social digna, proporcionándole bienestar económico que permita su total entrega a su ministerio, sin preocupaciones de otra índole. Los órganos de los Poderes Judiciales deben contar con el apoyo financiero que guarde adecuada relación con la importancia del servicio público que presentan, pues de otra suerte se les inhabilita para contribuir al mejoramiento de la administración de justicia. El nuevo texto del artículo 17, que se propone, perfecciona y robustece la garantía individual de acceso a la jurisdicción, al señalar sus calidades: independencia en sus órganos, prontitud en sus procesos y resoluciones, que agote las cuestiones planteadas y sea completa, imparcial para que asegure el imperio del derecho y gratuita para afirmar nuestra vocación democrática...”

En el texto del artículo 17 constitucional se garantiza a favor de los gobernados, entre otros derechos fundamentales el del acceso efectivo a la justicia, el que se concreta en la posibilidad de ser parte de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión jurisdiccional sobre las pretensiones deducidas y que ésta tenga una eficacia real y práctica.

## **2.5.- PRINCIPIOS QUE RIGEN AL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.**

El artículo 17 de la Constitución, contiene diversas garantías relativas a la seguridad jurídica de los gobernados, ello debido a que sus disposiciones –particularmente las contenidas en su segundo párrafo- rigen las actividades propias de todos los tribunales tanto locales como federales.

El derecho de comparecer ante tribunales por parte de cualquier persona implica la obligación correlativa del Estado de establecer órganos independientes creados especialmente para resolver controversias de índole jurídica; además de organizarlos y dotarlos de plena competencia para ello. Dichos órganos o tribunales tendrán la tarea de “impartir justicia” de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

La expedición en la administración de justicia implica prontitud o sea en la resolución de los casos concretos que se sometan a la consideración de los tribunales mediante la aplicación del derecho, puede ser justo o injusto. A su vez la gratuidad en el desempeño de tal función significa que las partes en un juicio no están obligadas a cubrir lo que antes se llamaba “costas judiciales”. El artículo 17 de la Constitución, ordena que “los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fija la ley”, agregando que su servicio es gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las “costas judiciales”.

En la actualidad ningún funcionario judicial puede cobrar remuneración alguna por concepto de honorarios, a las partes que intervienen en las controversias de que conoce, en otras palabras se prohíben las costas judiciales en nuestro país. En la antigüedad se acostumbraba que los jueces percibieran remuneraciones por la prestación de sus servicios, lo cual servía para desnaturalizar la administración de justicia mercantilizándola.

El fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado se encuentra pues, en el artículo 17 constitucional que por una parte en su primer párrafo, exige a todo individuo la renuncia a hacerse justicia por propia mano y ejercer violencia para reclamar su derecho, sin embargo en su segundo párrafo establece en reciprocidad, la garantía individual de acceso a la jurisdicción.

Es decir, el mismo precepto establece un derecho que resulta el corolario indispensable de la prohibición que mencionamos en las líneas que anteceden; nos referimos al derecho a la administración de justicia, el cual se traduce en la facultad que tiene toda persona para acudir ante los tribunales en demanda de justicia y en defensa de sus derechos.

Para acatar el mandato del artículo 17 constitucional, el legislador debe evitar facultar a la persona afectada por el incumplimiento de una obligación, a imponer por sí misma la sanción.

Todo individuo tiene derecho a que se le imparta justicia de manera pronta, completa e imparcial por medio de tribunales. Nadie puede hacerse justicia por propia mano, se imparte justicia por medio de tribunales o por autoridades dotadas de facultades para resolver

controversias por medio de ley; la justicia se debe impartir de manera:

1. Pronta
2. Completa
3. Imparcial

PRONTA.- (tiempo) todo procedimiento debe resolverse rápidamente, que las instancias no sean largas, para que sea rápida debemos agilizar todos los procedimientos.

COMPLETA.- Cuando una persona inicie una acción, todas sus peticiones deben ser resueltas.

IMPARCIAL.- Igualdad entre las partes, resolver la cuestión planteada; en la relación Jurídica - Tributaria, tanto el sujeto pasivo, como el activo deben estar en un rango de igualdad.

En consecuencia podemos definir que la *prontitud* ha sido uno de los objetivos primordiales de numerosas reformas procesales, que lamentablemente no se ha podido alcanzar en forma satisfactoria. Esta condición impone a los legisladores el deber de regular procedimientos ágiles y sencillos; y también impone a los juzgadores el deber de dictar sus resoluciones dentro de los plazos que les señale la ley. El cumplimiento de esta condición debería motivar reformas legales que impongan a los juzgadores el deber de impulsar de oficio el desarrollo de los procesos; que sea lo mas rápido posible atendiendo a la naturaleza del procedimiento, cumpliendo con todos los plazos legales, los cuales se suponen razonables.

Que los tribunales emitan sus resoluciones de manera *completa* significa que las leyes deben otorgar a las partes las

oportunidades procesales adecuadas para exponer todas sus pretensiones y excepciones y para ofrecer y aportar los medios de prueba que estimen necesarios, siempre que sean relevantes y pertinentes en relación con el litigio planteado; así como que dichas leyes impongan al juzgador el deber de resolver todas y cada una de esas pretensiones y excepciones; sean abarcadas en la resolución definitiva de manera específica.

La *imparcialidad* es una condición esencial que deben satisfacer las personas (jueces, magistrados y ministros) que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, y consiste en el deber de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en litigio y de dirigir y resolver el proceso sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas; se atiende a la libertad del juez para dictar un fallo sin presiones para hacerlo en determinado sentido, así como la igualdad de las partes sin importar su condición.

Las *costas judiciales atienden a que* son una prohibición para que los tribunales cobren contribuciones o contraprestaciones por los servicios que presten en el ejercicio de la función jurisdiccional, prohibición que no impide que se generen y cobren *costas procesales*, como son los gastos por la publicación de edictos, el pago de derechos fiscales por inscripciones en el Registro Público de la Propiedad, los honorarios de los abogados, de los peritos, etc.

Así las cosas, el presente artículo constitucional por una parte consagra la prohibición que tienen los particulares de hacerse justicia por propia mano, niega la posibilidad que tienen los particulares de realizar actividades tendientes a que prevalezca su derecho frente al otro sin la intervención de los tribunales, y por otra parte, otorga la garantía para que todos los individuos sometan a la decisión de los tribunales la certeza, la efectividad y el alcance de sus derechos en

conflicto a fin de que el obligado sea compelido a cumplir por un órgano jurisdiccional y no personalmente por su contrario.

Ahora bien, esta garantía de justicia debe ser enfocada bajo dos aspectos fundamentales:

Primero, el que contempla el principio general y básico según el cual toda persona debe tener derecho al libre acceso a los tribunales de justicia para hacer valer sus derechos. Este principio se encuentra expresamente reconocido en el segundo párrafo de este precepto y comprende por consiguiente, todo género de acciones procesales.

Segundo, el que contempla un recurso o procedimiento específicamente destinado a proteger a toda persona contra actos de autoridad que contemplan la violación de alguno o algunos de los derechos o libertades fundamentales que la Constitución consagra.

Concebido en estos términos, tal recurso o procedimiento conocido bajo la denominación de "amparo", cuyos múltiples aspectos han sido fundamentales en el control jurídico de la administración y en la salvaguarda de las garantías de los gobernados.

La garantía a la acción jurisdiccional está, establecida en nuestra Constitución en beneficio y protección del individuo, recogiendo los valores y principios que atienden a los derechos humanos y a sus libertades fundamentales.

### **2.5.1.- EXPEDITA.**

Ahora bien, el artículo que nos ocupa, impone a los órganos jurisdiccionales la obligación de estar expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes.

Al respecto, el maestro Burgoa opina que "...lo anterior se traduce en una garantía de seguridad jurídica establecida a favor del gobernado, misma que imposibilita a las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver lo juicios ante ellos ventilados dentro de los términos consignados dentro de las leyes procesales respectivas. Continúa diciendo que la obligación estatal que se deriva de esta garantía de seguridad jurídica es eminentemente positiva, toda vez que las autoridades estatales judiciales o tribunales, tienen el deber de actuar a favor del gobernado, en el sentido de despachar los negocios en que éste intervenga, de manera expedita de conformidad con los plazos procesales..."<sup>27</sup>

A nuestro entender, el calificativo de tribunales expeditos que menciona la constitución, supone la existencia de tribunales que tendrán a su cargo procedimientos prácticos sencillos y respetuosos del principio de economía procesal, características sin las cuales, no es concebible una justicia pronta y expedita.

Consecuentemente, si un procedimiento no cumple con esos supuestos, no puede tener propiamente el calificativo de EXPEDITO, mucho menos de adecuado y viable para conseguir una justicia pronta, acorde con las exigencias y demandas de gobernados con su

---

<sup>27</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. México, 1991, p.618

derecho de exigir, de entre sus garantías individuales, la de una administración rápida por parte del Estado.

### **2.5.2.- PRONTA.**

Por otro lado, se impone una segunda obligación a los órganos encargados de decir el derecho, que consiste en que las resoluciones que ellos mismos dicten, sean emitidas de manera pronta, completa e imparcial, pues en base a lo planteado en la exposición de motivos de la última reforma del artículo en comento, es la justicia que merece el pueblo de México.

Al referirnos a justicia pronta y expedita, es importante destacar la necesidad de que los procesos sean los más simples y sencillos posibles, con los menores requisitos procesales, a fin de que los órganos ante los que sean ventilados dichos procesos, efectivamente impartan una justicia pronta y expedita.

Por otra parte es obligado comentar, que la economía procesal tiene relación directa con el artículo en comento, en virtud de que un tribunal será expedito y sus resoluciones se dictarán de manera pronta, en la medida que los procedimientos a su cargo, respeten el principio de economía procesal.

La doctrina señala que el principio de economía procesal, consiste en que debe tratar de lograrse en el proceso, los mayores resultados posibles, con el menor empleo de actividades, recursos y tiempos, es decir, lo que confirma este principio es que se simplifiquen los procedimientos; se limite con precisión el litigio; se admitan y practiquen sólo las pruebas que sean pertinentes y

relevantes para la decisión de la causa y que se desechen aquellos recursos que sean notoriamente improcedentes.<sup>28</sup>

Por lo expuesto en el párrafo que antecede, el procedimiento que sea sencillo, práctico, ágil y simplificado, logrará en gran medida los mayores resultados procesales y en consecuencia conseguirá una justicia mas rápida y conveniente para las exigencias de las partes.

A contrario sensu, el procedimiento que tenga saturación de actividades, requisitos, recursos y tiempos, será un procedimiento obeso, tardado, impráctico, inoportuno e inoperante.

Es importante hacer mención que, para que la justicia pronta y expedita a la que se refiere el artículo en estudio pueda existir, es necesario un orden jurídico secundario coherente con las exigencias de la Constitución, pues ésta guarda una supremacía con respecto a las leyes que de ella emanan. En este orden de ideas, es obvio y evidente que el precepto que se comenta, impone también la obligación a los legisladores de crear leyes que permitan una justicia pronta y expedita, pues de nada serviría que la Ley Suprema determinara postulados que no se respetaran en las leyes secundarias.

Es decir, si por una parte se establece en la Carta Fundamental, que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia y que sus resoluciones deben ser emitidas de manera pronta y expedita, resulta contradictorio que en las leyes secundarias se establezcan procedimientos en los que se comprendan plazos excesivos, y no solamente resulta contradictorio sino que viola la hegemonía de la Constitución, al crearse mediante el proceso

---

<sup>28</sup> GOMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. Edit. Trillas, México, 1989, P. 17

legislativo, disposiciones que contraríen postulados supremos de la Ley Fundamental.

No obstante lo anterior y a pesar de que las leyes y las reformas a las mismas, son producto de todo un proceso legislativo llevando a cabo en el Congreso de la Unión, no siempre refleja una optimización en sus contenidos; es decir, a pesar de que los plazos procesales se encuentran en ley, no siempre son adecuados y oportunos para conseguir una justicia pronta y expedita, situación que no les permite ir de acuerdo con los principios constitucionales.

**Resumiendo podríamos decir que no podrá haber justicia pronta y expedita mientras que las leyes secundarias no lo permitan.**

El artículo 17 constitucional, también establece que los tribunales deberán emitir sus resoluciones de manera completa, de modo que las resoluciones que emitan los órganos jurisdiccionales, forzosamente deben analizar todas y cada una de las pretensiones que las partes sometan a su consideración.

### **2.5.3.- IMPARCIAL.**

Por otro lado, el artículo en comento es claro al establecer que los tribunales encargados de la administración de justicia deberán emitir sus resoluciones de manera imparcial.

Entiéndase por justicia imparcial, aquella que se administra por los órganos jurisdiccionales de manera equitativa, sin que dichas autoridades puedan otorgar a ninguna persona moral o física, ventaja, privilegio o prerrogativa de cualquier índole o contenido que sea. Ya estudiamos que el Estado en su función jurisdiccional no es

parte interesada en la relación jurídica, por lo tanto las leyes que rigen los procedimientos, como los juzgadores que vigilan su observancia, deben ser IMPARCIALES.

Al respecto el Código Federal de Procedimientos Civiles, legislación supletoria al Código Fiscal, en su artículo tercero es muy claro al establecer lo siguiente:

Las relaciones recíprocas de las partes, dentro del proceso, con sus respectivas facultades y obligaciones, así como los términos, recursos y toda clase de medios que este Código concede para hacer valer, los contendientes, en sus pretensiones en litigio, no pueden sufrir modificación en ningún sentido, por virtud de leyes y estatutos relativos al modo de funcionar o de ser especial de una de las partes sea actora o demandada. En todo caso, debe observarse la norma tutelar de la igualdad de las partes dentro del proceso, de manera tal, que su curso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles de los litigantes.

Ahora bien, a la autoridad se le ha conferido la soberanía, dada la investidura y trascendencia de sus actividades gubernativas; dicha soberanía, es ejercida mediante los tres Poderes de la Unión, legislativo, judicial y ejecutivo. Esta última actividad, la realiza en su compleja tarea administrativa, siendo una de sus manifestaciones la emisión de resoluciones, a pesar de esa presunción, pueden ser impugnadas por diferentes vías, ya sea mediante recurso administrativo, juicio contencioso administrativo, o bien juicio de garantías o amparo, ante órganos del mismo Estado en su actividad judicial; es decir, el Estado realiza actividades administrativas o jurisdiccionales según sea el caso; las primeras tienen lugar antes de poner los actos administrativos a consideración de los órganos jurisdiccionales, cuando el Estado actúa como parte en la relación,

como titular de un interés público contrapuesto al del reclamante; mientras que las segundas se presentan cuando el Estado actúa como órgano imparcial, independiente de los órganos que integran la compleja estructura administrativa.

En el caso de los tribunales administrativos, como ya estudiamos, se encuentran inmersos en el Poder Ejecutivo, sin embargo son independientes y autónomos; se encargan de resolver controversias suscitadas entre la autoridad administrativa y los gobernados.

En virtud de lo anterior, el hecho de que los tribunales administrativos actúen dentro del campo del ejecutivo, no tiene por qué afectar la pureza de la función jurisdiccional ni tampoco la imparcialidad del juzgador que decide, toda vez que el mismo debe comportarse bajo el mandato único de la Ley, al hacer el examen jurisdiccional del acto administrativo de que se trate, determinando si se está frente a un acto ajustado a la norma legal y no a un acto dictado bajo el amparo de un supuesto interés estatal.

Por lo expuesto en el párrafo que antecede, una vez que se pone a consideración del órgano jurisdiccional un conflicto entre un gobernado y el Estado, éste no debe contar con ningún tipo de prerrogativas o ventajas, ya sea por parte del juez o de la legislación misma, en virtud de que, en base al Código Tributario, ésta tiene el carácter de parte en el juicio, circunstancia suficiente para que prevalezca la igualdad entre las partes, de lo contrario, los tribunales administrativos no tendrían razón de existir y el carácter de autónomos, independientes e imparciales, serían falsos calificativos.

Por eso y para que lo anterior sea posible, el artículo 17 Constitucional, también impone obligaciones tanto para los

legisladores como para los juzgadores; en cuanto a los primeros, sostiene claramente el deber que tienen de no crear leyes que sean parciales, mientras que para los segundos de no beneficiar a ninguna persona a costa de otra y en cambio, conferir a las partes las mismas oportunidades procesales para exponer sus pretensiones y excepciones, con el fin de probar los hechos en que se basan aquellas y para expresar sus propios alegatos.<sup>29</sup>

La conclusión a la que llegamos es que en los procesos ventilados ante cualquier tribunal, ya sea del Poder Judicial o del Ejecutivo, el principio de igualdad entre las partes debe ser un elemento *sine-qua-non*, para conseguir una justicia imparcial, para lo cual y recordando lo dicho, son necesarias un grupo de normas imparciales que respeten la supremacía de la Constitución, y una actividad jurisdiccional que se apegue estrictamente a las mismas.

#### **2.5.4.- GRATUITA.**

Pasando al siguiente postulado, al artículo en estudio prevé que la impartición de justicia en México debe ser gratuita quedando prohibidas las costas judiciales.

Al respecto, la exposición de motivos de la reforma a este artículo determina que la impartición de justicia debe ser gratuita para asegurar a todos el libre acceso a ella.<sup>30</sup>

Tomando en cuenta lo anterior, la prohibición expresa a las costas judiciales que prevé la Constitución, debe interpretarse como debe hacerse con toda la Constitución, desde el punto de vista

---

<sup>29</sup> OVALLE FABELA, José. Op. Cit. P.188.

<sup>30</sup> EXPOSICION DE MOTIVOS, Op., cit.

histórico y desde el punto de vista del sistema que contiene la propia Constitución; y es correcta la observación, cuando habla de costas judiciales, se refiere a la capacidad para que el Estado imparta la justicia de manera gratuita y no haya la posibilidad de que quienes imparten la justicia, cobren costas por los servicios.

Es verdad que en algunas leyes secundarias hay la posibilidad de que se reclame el pago de gastos y costas judiciales, sin embargo son dos cosas distintas: los gastos y costas judiciales previstos en las leyes ordinarias, están debidamente reglamentadas ahí y la interpretación del precepto constitucional que nos motiva, debe ser en el sentido histórico de que los jueces no deben percibir honorarios por la administración de justicia, como fue concebido en su redacción original, en la Constitución de 1917.

#### **2.5.5.- PRINCIPIO INDEPENDENCIA DE LOS TRIBUNALES.**

En el tercer párrafo, el artículo 17 establece que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Este párrafo no estaba contemplado en el artículo anterior a la reforma y constituye una adición fundamental en el perfeccionamiento de la impartición de justicia en nuestro país.

A este respecto la exposición de motivos comentó, que los tribunales de justicia deben ser independientes para fortalecer la realidad social, el principio de división de poderes; y por que la independencia judicial constituye la primer garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional,

cuanto de los justiciables, sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre, dependiente sólo de la ley.

En efecto, el respeto a los derechos del hombre y el principio de la división de poderes son piezas estructurales en la concepción del Estado mexicano, pues lo primero constituye el propósito de las instituciones sociales y el límite extrínseco de la actividad del Estado, garantía de libertad de los hombres, y el segundo contiene la base orgánica de la estructuración del poder estatal y es el límite intrínseco de su propia actividad, pues el ejercicio de la potestad pública debe estar íntegramente supeditado al orden jurídico y su división forma parte del sistema general de protección a la libertad.

En el constitucionalismo mexicano, se ha mantenido a través de toda su historia incólume el esquema clásico de la división de poderes, salvo la Constitución de 1936, razón por la cual, el párrafo que se readiciono mediante la reforma en comento, refuerza y robustece al poder judicial, al disponer que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Por lo anterior entendemos que están incluidos los tribunales administrativos, por estar expresamente reconocidos por la propia Constitución, en su artículo 73, fracción XXIX-H, máxime que los mismos no contravienen el principio de división de poderes por el simple hecho de que los fallos que los mismos emiten, están sujetos a tribunales federales en vía de amparo.

Ahora bien, la exposición de motivos, sostiene que a la independencia objetiva, se une el conocimiento de lo que se hace y a la fe en lo que se hace, pues siempre hemos considerado que una

verdadera y auténtica independencia judicial, se nutre en una real toma de conciencia del papel que el juez desempeña en la aplicación del derecho. Estas calidades son el espíritu de la autoridad moral del juez, pues la autoridad formal le es conferida por la Ley.

Opinamos que las líneas que anteceden son muy elocuentes y claras al describir al juez como símbolo de la justicia y guardián del Derecho, es por ello que la independencia judicial requiere que los jueces al actuar, no han de tener otra norma rectora que la propia Ley. La sumisión del Juez a la Ley, le hace independiente a la voluntad subjetiva de los hombres que gobiernan e incluso de su propia voluntad, cuando ésta propende a la arbitrariedad.

Nos podemos dar cuenta, que el nuevo texto del artículo 17 constitucional, perfecciona y robustece la garantía individual de acceso a la jurisdicción al señalar sus cualidades:

- Independencia en sus órganos,
- Prontitud en sus procesos,
- Resoluciones que agoten las cuestiones planteadas de manera completa e imparcial para que se asegure el imperio del derecho y,
- Gratuita para afirmar nuestra vocación democrática.

Los encargados de realizar dicha tarea son, en todo momento y respetando la división de poderes, tanto el Poder Judicial como el Poder Legislativo, y enseguida explicaremos las razones:

Por una parte, se impone al Poder Judicial la obligación de respetar los plazos que se consignan en las leyes, dictar sus resoluciones de manera pronta y expedita, analizar todas y cada una de las pretensiones que las partes hagan valer en sus respectivos

escritos de demanda y ser imparciales al administrar justicia; lo anterior en base a la tarea jurisdiccional de los órganos que tienen a su cargo la impartición de justicia, actividad que deberán realizar con estricto apego a las leyes que emita el Congreso de la Unión. Ahora bien, como lo señala el maestro Burgoa, "...la actividad del Congreso de la Unión, órgano originado por y en la Constitución, debe estar forzosamente sometida a los imperativos de ella y los fundamentos o efectos objetivos de dicha actividad, o sea las leyes, tienen consiguientemente que supeditárseles también y, en caso de contradicción, debe optarse por la aplicación de la ley Fundamental, lo cual no es otra cosa que el principio de la supremacía constitucional..."<sup>31</sup>

De acuerdo con lo anterior, las leyes que emita el Congreso de la Unión en materia de impartición de justicia, deben procurar justicia pronta, completa e imparcial, de lo contrario no respetarían el precepto en estudio que así lo exige.

En tal tenor, el poder legislativo, al crear leyes relativas a procesos legales y reformas a los mismos, debe ser cuidadoso en que las aprobaciones que a este respecto se realicen, respeten las exigencias de justicia pronta, completa y expedita.

Finalmente y para concluir con el análisis del artículo 17 constitucional, diremos que las reformas al mismo, enriquecieron y adaptaron al presente, la garantía de acceso a la jurisdicción, explicando las características y peculiaridades que debe revestir la administración de justicia y demostrando la plena vigencia de los derechos del hombre y el respeto a sus libertades fundamentales, por que, sólo así se justifica el mandato que prohíbe a la persona hacerse justicia por sí misma y ejercer violencia para reclamar su derecho.

---

<sup>31</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional. Edit. Porrúa, México, 1991, P. 365.

Para complementar dichas reformas y con el propósito de avanzar en el logro de hacer más eficaz y expedita la impartición de justicia, se hicieron en el año 1987 una serie de adiciones y modificaciones a la misma Constitución, por ejemplo en sus artículos 73, 104 y 107.

A este respecto cabe comentar que el propio Ejecutivo Federal, propuso al H. Congreso de la Unión, en el último periodo extraordinario de sesiones, dar una correcta ubicación a la facultad de expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, adicionando ya el referido artículo 73 Constitucional, con la fracción XXIX-H, para atribuir al propio Congreso de la Unión esta facultad por considerar que era inapropiada la ubicación del segundo párrafo de la fracción I, del artículo 104, de nuestra Carta Magna.

Por lo que toca a la reforma del 107 Constitucional, el objeto fue retribuir competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito.

La exposición de motivos de esta reforma, hace un análisis de la evolución del juicio de amparo, comentando que el mismo siempre se ha encargado del estricto apego a la Constitución de todos los actos de las autoridades, ya sean éstas administrativas o judiciales.

Este doble control ha sido posible al dar competencia a los tribunales federales para impedir la realización de actos contrarios a la Ley, sea esta federal o local, bajo el principio de que toda violación a una norma legal implica indirectamente un atentado contra la Constitución, que garantiza en sus artículos 14 y 16 el cumplimiento

de las formalidades esenciales del procedimiento y la aplicación estricta de la ley a los casos concretos.

Hasta antes de la reforma, esta atribución del poder Judicial se había regido por el principio de distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, en función de la cuantía del negocio, la naturaleza de la pena imponible o las particularidades jurídicas del asunto sometido a su conocimiento.

Ahora, se dispone que la Suprema Corte de Justicia conocerá solamente de los asuntos relacionados con la vigencia de la Constitución, mientras que los Tribunales Colegiados de Circuito, de aquellos que tienen qué ver con el respeto a las normas que de tal Constitución emanan; es decir la Suprema Corte se encarga de la interpretación definitiva de la constitución y los Tribunales Colegiados el conocimiento de los problemas de legalidad o violación indirecta de la Constitución.

Estas reformas significaron la asignación de responsabilidades distintas pero siempre convergentes, para atender el interés nacional y las necesidades crecientes de la comunidad de la impartición de justicia pronta y expedita.

Todas las reformas comentadas tenían un fin en común, el de perfeccionar la impartición de justicia en México, para satisfacer la necesidad permanente del pueblo de disfrutar de legalidad, equidad, orden y seguridad; en otras palabras, el de conseguir una administración de justicia pronta, expedita, completa e imparcial, que permitiera el pleno desarrollo del individuo en su convivencia social.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

Consideramos que las reformas, marcaron el inicio de una nueva época en la impartición de justicia y establecieron las bases para que el legislador ordinario expidiera leyes que permitieran al justiciable el acceso cabal a una justicia pronta, completa e imparcial, que además de ser gratuita estuviera a cargo de tribunales independientes.

Si se pretende que la justicia que se administra en uno u otro procedimiento legal sea pronta, completa e imparcial, son los legisladores los que deberán tener presente que justicia que no es pronta no es justicia; justicia que no es completa no es justicia y justicia que no es imparcial tampoco es justicia.

Una vez expuesto lo anterior y concluyendo que pronta, expedita, completa e imparcial son las categorías que definen el profundo sentido humanista del nuevo artículo 17 Constitucional, diremos que el Juicio Contencioso Administrativo, no debe de ser la excepción a los principios estudiados.

## **CAPITULO III: JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

### **3.1.- JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

La justicia administrativa se encuentra formada por todas aquellas herramientas protectoras, administrativas y jurisdiccionales creadas "...para lograr la extinción de actos administrativos contrarios a derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones..."<sup>32</sup>, es decir, se refiere a un órgano de control para la actividad de los entes de carácter administrativo.

Dentro del marco de esa justicia administrativa, los instrumentos que la conforman son distintas clases de procedimientos y procesos, y como no es nuestro objetivo hablar de todo lo que encierra, sólo diremos que uno de ellos es el que conocemos como JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El contencioso administrativo implica un litigio, un conflicto de intereses y en esencia, entre los particulares y la administración. Si estamos hablando de justicia y defensa debe ser un medio de solución de esa controversia. En términos legales, procedimiento es un conjunto de actos previstos en la ley, consecutivos y ordenados que buscan un fin; en materia administrativa, lo que se busca es la emisión de un acto administrativo. Por su parte proceso en general es una manera heterocompositiva de solución de controversias formada por una serie de actos complejos en donde participan: el juzgador, las partes y en su caso, un tercero (os), aplicándose a una norma jurídica es decir, se entiende como toda controversia llevada al

---

<sup>32</sup> LUCERO ESPINOZA, Manuel. Teoría y Práctica del Contenciosos Administrativo ente el Tribunal Fiscal de la Federación. 6ª ed. Ed. Porrúa. México, 2000. Pág. 14

conocimiento de un juez o tribunal; de ahí que también se le llame juicio. En consecuencia, se considera al contencioso administrativo, como un proceso de carácter administrativo.

En la doctrina se ha establecido que al contencioso administrativo se le puede definir desde un punto de vista formal o material:

1. Formal.- se le concibe contencioso administrativo en función de los órganos que van a tratar de dirimir el litigio que ha ocasionado la Administración, tratándose de tribunales ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo, tribunales especiales llamados "tribunales administrativos".
2. Material.- tenemos un contencioso administrativo porque existe una controversia generada por un acto de la Administración, el cual afecta intereses jurídicos de los particulares (derechos públicos subjetivos).

El contencioso administrativo puede ser considerado como "...conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agraviar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquella, de algún modo la norma legal que regula su autoridad y a la vez protege tales derechos o intereses..."<sup>33</sup>

El contencioso administrativo como tal, nace en Francia con la creación de la Teoría de la División de Poderes de Montesquieu, entendiéndose como "litigio administrativo"<sup>34</sup> tramitado ante órganos de la administración (Poder Ejecutivo), por lo que la denominación

---

<sup>33</sup> ARGANARAZ, Manuel J. Citado por DELGADILLO, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. 9ª. Reimpresión a la 3ª ED. Limusa Editores. México, 2001. Pág. 199

<sup>34</sup> FIORINI, Bartolomé A. ¿Qué es el Contencioso? ED. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1997. Pág. 66.

completa en aquel tiempo a tal actividad fue jurisdicción contencioso-administrativa; la administración pública era juez de sus propios actos. Esto a razón de que ni el Poder Judicial ni el Poder Legislativo debían intervenir en los actos del Poder Ejecutivo, lo que se determinó por el siguiente argumento: "...las administraciones de departamentos de distrito no podrán ser perturbadas, en el ejercicio de sus funciones administrativas, por ningún acto del Poder Judicial...",<sup>35</sup> puesto que el poder a quien se encargaba la función de impartición de justicia era el Poder Judicial; sin embargo, esta doctrina influyó en la mayoría de los países que adecuándolo a sus principios la adoptaron; por lo que el juicio contencioso administrativo puede plantearse ante distintos órganos jurisdiccionales y en diversas formas, dando pauta a los dos sistemas que existen: el angloamericano o judicial y el francés o administrativo.

El primero, con su propia interpretación de la Teoría de división de poderes deja el control de legalidad de todo acto, incluyendo a los administrativos, en manos del Poder Judicial, toda vez que, considera que la función jurisdiccional corresponde a ese ente del Gobierno, dado que en caso contrario estaríamos en presencia de una duplicidad de funciones.

En la doctrina de la justicia administrativa francesa, se distinguen dos formas de contencioso administrativo:

1. Contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación. En él sólo se conoce sobre la afectación de un interés legítimo, persiguiendo el restablecimiento de la legalidad violada, se alega la violación a una ley; no existen medios para que los jueces hagan cumplir sus fallos; los efectos de éstos se producen en contra de autoridades que no fueron señaladas como partes.

---

<sup>35</sup> Ibidem. Pág. 67.

En este sistema lo que se pretende es corroborar si el acto administrativo contraviene el orden jurídico, declarando el juzgador la nulidad del acto o bien reconociendo su validez. Las causales de nulidad pueden ser:

- a) Incompetencia del órgano administrativo que emitió el acto.
- b) Inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la norma.
- c) Violación de la ley, por no haberse aplicado la debida.
- d) Emisión del acto por motivos ajenos al fin de las atribuciones administrativas concedidas al emisor (desvío de poder).

2.- Contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo. Se ventilan controversias que versan sobre derechos públicos subjetivos, no requiriendo de causas de anulación; existen instrumentos indispensables para que el juzgador ejecute sus resoluciones (las haga cumplir), cuyos efectos se producen entre las partes (autoridades señaladas como responsables y el particular) pudiendo incluso, indicar en qué forma se debe cumplimentar la sentencia.

Aquí la litis se centra en la valoración y reconocimiento de una situación legal que es reclamada, lo que se satisface cuando se dicta el fallo condenatorio, ordenando a la autoridad que cumpla con la prestación de determinados servicios o a desarrollar determinada conducta; es decir, se declara la nulidad del acto y se modifica o sustituye por otro.

En nuestro país, existe discrepancia al reconocer si nuestro órgano jurisdiccional administrativo tiene características de tribunal

de anulación o de plena jurisdicción, ya que no es totalmente de plena jurisdicción, pero tampoco de anulación.

Dicho órgano es de anulación por no poder ejecutar sus propias sentencias, aunado a que no conoce de la violación a derechos subjetivos sino sólo de la ilegitimidad de actos de autoridad y que al proceso que se entabla ante él, lo conceptuamos como medio o instrumento de defensa con que cuentan los particulares y en su caso, las autoridades administrativas y fiscales para hacer valer sus derechos, sustanciándolo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Sin embargo también se puede afirmar que estamos en presencia de un órgano de plena jurisdicción porque al emitir un fallo de condena, cabría la posibilidad de que determine la forma en que la autoridad debe dirigirse para cumplimentar su resolución lo cual se confirma con la aparición de la figura de la queja.

El Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa, es un organismo autónomo, para emitir resoluciones en representación del Ejecutivo, pero independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es así como nuestro Tribunal tiene hoy en día sustento constitucional, aunado a que otra de las razones para su subsistencia es que se "reconoce indispensable para una justicia adecuada que los jueces tengan un conocimiento profundo de la administración, lo cual no ocurre por lo regular con jueces comunes, que... están acostumbrados a fallar con una legislación escrita muy completa que no existe para la administración"<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> KAYE Dionisio J. Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa. 2ª. ED. Ediciones Fiscales ISEF. México, 1984. Pág. 23.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con una organización y atribuciones legales, el cual conocerá del juicio contenciosos administrativo que es un proceso "...que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública..."<sup>37</sup>

### **3.2 PROCEDENCIA (IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO).**

Ahora, toca establecer cómo se lleva a cabo el proceso contencioso administrativo y las reglas que hay que seguir para utilizar este medio de impugnación contra actos de autoridad administrativa. Como todo proceso podemos dividir al contencioso administrativo en etapas: instructiva y resolutive. La primera está integrada por tres fases: postulatoria (presentación de la demanda), probatoria (ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas) y preconclusiva (en la que se formulan alegatos).

Emilio Margain Manautou y otros tratadistas, nos señalan que toda resolución que se pretenda impugnar en juicio de nulidad debe caracterizarse por: ser definitiva (que no acepta recurso administrativo alguno, excepto que sea optativo); que lesione un interés, cause un agravio o perjuicio (debe ser perjudicial para la persona a quien se dirige ese acto); ser personal y concreta (debe actualizarse el supuesto de una resolución general y abstracta); que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta (para acreditar su existencia); que sea nueva (se trate de cosa juzgada o bien resolución firme). En efecto, puede dar inicio tanto a instancia de los particulares como de la autoridad administrativa

---

<sup>37</sup> FIX Zamudio, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano. 10ª ED. ED Porrúa. México, 1997. Pág. 185.

federal en contra de actos administrativos que se consideren violatorios de la ley, siendo necesario que esos actos sean definitivos, que no sean emitidos en cumplimiento directo de una sentencia o resolución de algún recurso administrativo.

La procedencia del juicio contencioso administrativo se desprende de acuerdo con la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se encuentra prevista en el Código Fiscal de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tratados internacionales y leyes especiales.

El Código Fiscal de la Federación, prevé un capítulo destinado a regular las hipótesis en las que no procede el juicio de nulidad, es decir, los caos que impiden que pueda promoverse o continuar su tramitación el juicio contencioso administrativo, los cuales están regulados de una manera precisa en el artículo 202 y son:

1. Que se trate de una resolución no definitiva (fracciones V, VI, VII y VIII);
2. El acto que se pretende impugnar, no lesiona un interés, ni causa perjuicio ni agravio (fracción I);
3. Que sea un acto general y abstracto (fracción IX);
4. Que el acto no conste por escrito o no se haya configurado la negativa ficta (fracción XI);
5. No es una resolución nueva (fracciones III y VI).
6. Se trata de un asunto que no es competencia del Tribunal (fracción II);
7. No se hacen valer agravios (fracción X);
8. Cuando pueda impugnarse el acto conforme al artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior (fracción XII);

9. Resoluciones dictadas por autoridad administrativa cuyo objeto sea el cumplimiento de decisiones que tengan como origen un mecanismo alternativo de solución de controversias previsto por el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior (fracción XIII);

10. Cuando esa improcedencia derive del propio Código o de leyes especiales que regulen la materia fiscal (fracción XIV);

11. La resolución fe dictada en un recurso de revocación o juicio de nulidad y se inició un procedimiento previsto en los tratados para evitar la doble tributación (fracción XV).

12. Finalmente, que se trate de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras.

El mismo Capítulo II del título VI del Código Fiscal de la Federación, señala cinco causas por las cuales el Magistrado o en su caso la Sala podrá decretar el sobreseimiento del juicio, dichos supuestos son:

1. Desistimiento del demandante, ya sea expreso o tácito.

2. La aparición o cuando sobrevenga alguna de las hipótesis que generan la improcedencia del proceso contencioso administrativo.

3. La muerte anticipada del demandante, siempre que este acontecimiento deje sin materia la litis o bien que su pretensión sea intransmisible.

4. La autoridad deja sin efectos el acto impugnado.

5. Cuando se presente algún supuesto considerado por la ley que no permita que se dicte la resolución de fondo.

El artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, dispone que el sobreseimiento del juicio puede ser total o parcial, lo cual depende de las resoluciones que se impugnen o el número de actores que provoquen la actuación del juzgador.

### **3.3 PARTES.**

En el proceso contencioso administrativo participan el actor o el demandante (quien pretende) y el demandado (quien se resiste), este último está representado por las autoridades administrativas o fiscales.

Existen otras personas (terceros) que tienen un derecho incompatible con la pretensión o bien son coadyuvantes de las autoridades demandas cuyo interés se concretiza en que se declare la legalidad de la resolución impugnada, se modifique o anule aquella que resulta favorable para el particular.

De conformidad con el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, son partes en el juicio de nulidad:

1.- El demandante, comúnmente conocido como actor (pretensor), en este caso, es el particular contribuyente, aunque en casos excepcionales como en el juicio de lesividad es la autoridad administrativa.

Respecto al actor, podemos decir que éste deberá acreditar su interés jurídico en el juicio; que no podrá ser representado por un gestor, toda vez que no procede la gestión de negocios, debiendo comprobar, quien promueva a nombre de otro, la personalidad con que se ostente a más tardar el día de la presentación de la demanda por medio de:

- a) El interés propio en el negocio (propio derecho)
- b) Escritura pública en que conste poder otorgado por el particular afectado directamente con el acto de autoridad.

c) Carta poder firmada ante dos testigos, cuyas firmas serán reconocidas ante Notario Público o ante los Secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el supuesto de que la resolución impugnada afecte intereses jurídicos de dos o más personas, quienes promueven al juicio, deberá designar a un representante común y si no lo hicieren, el Magistrado Instructor lo hará por ellos.

2.- Los demandados que son:

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada o
- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa (Juicio de Lesividad).

3.- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada.

4.- Tercero, que es aquella persona que esté de acuerdo con la resolución de la autoridad administrativa, es decir, que su derecho o interés no sea compatible con la pretensión del enjuiciante.

### **3.4.- DEMANDA.**

La demanda en la Teoría General del Proceso, es el medio de comunicación que utiliza el actor, demandante o enjuiciante, hacia la autoridad judicial con base en el cual hacen valer su pretensión; en la especie, es la comunicación por escrito que debe estar firmado, excepto cuando el promoverte no sepa hacerlo, caso en el que una persona a su ruego firmara por él y éste imprimirá su huella digital, que utiliza el actor hacia la autoridad jurisdiccional con base en el cual hace valer su pretensión.

El concepto anterior se debe a que no podemos olvidar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de naturaleza materialmente jurisdiccional y formalmente administrativa.

El escrito de demanda debe contener los siguientes requisitos:

1.- Nombre del demandante y domicilio para oír y recibir notificaciones en la Sede de la Sala Regional competente.

2.- Señalar el carácter con el que promueve e indicar los datos del documento por el cual le fue reconocida su personalidad por la autoridad administrativa o los datos del registro del documento con el que la acredite, ante el órgano jurisdiccional, siempre y cuando no promueva por su propio derecho.

3.- La resolución que se impugna. Acto que el enjuiciante considera le causa agravio.

Si la resolución recae a un recurso administrativo y no satisface el interés jurídico del recurrente y éste la impugna a través del juicio de nulidad se entenderá que se controvierte el acto

inicialmente recurrido en la parte en que siga afectándolo incluso, el demandante puede hacer valer los conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Si se niega que se conoce el acto administrativo que se pretende impugnar, se expresará de esa forma, señalando a la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución.

4.- Fecha de notificación del acto impugnado. Cuando no se haya recibido tal comunicación o se realizó aquella por correo certificado, se hará constar así.

5.- La denominación de la autoridad o autoridades demandadas, y en su caso el nombre y domicilio del particular cuando las demandadas sean quienes promuevan el juicio.

6.- Los hechos que dan motivo a la demanda. Se refiere a todos aquellos acontecimientos que anteceden al momento de la presentación de la demanda, son la historia del acto impugnado. Por lo tanto, deben ser narrados en forma clara, precisa y cronológica, los que en un determinado tiempo se vinculan con los conceptos de impugnación y las pruebas.

7.- Las pruebas que se ofrezcan. Si no obran en su poder, se señalará el archivo o el lugar en donde se localizan para que a su costa se mande pedir copia de ellas o se requiera su remisión.

8.- Conceptos de impugnación. También se les llama conceptos de violación, agravios o conceptos de nulidad. Son el fundamento legal o puntos de derecho, los cuales hay que acreditar con las pruebas idóneas. Es una descripción de la forma en que el

acto que se controvierte no se apega a la norma jurídica, se dictó de manera contraria a ésta o bien no se aplicó la debida.

9.- Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando se considere que existe.

10.- Lo que se pide (causa pretendi), es decir, la pretensión en concreto del actor, indiciando la cantidad o acto que se considera debe de cumplirse en el supuesto de pedir una condena.

Documentos que deben acompañar al escrito de demanda:

1.- Copia de la demanda y de cada uno de los anexos para todas y cada una de las demandadas.

2.- Documento por el cual el enjuiciante acredite su personalidad.

3.- Documento en que conste el acto que se impugna.

4.- La constancia de notificación.

5.- El cuestionario firmado por el actor que deberá desahogar el perito.

6.- El interrogatorio firmado por el demandante que se hará a los testigos.

7.- Las pruebas documentales que se ofrezcan. En caso de que no obren en su poder, pero que tiene a su disposición (por estar a su alcance la obtención de copia autorizada de los originales o de las constancias) deberá de acompañar copia de la solicitud de las

mismas, presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda.

La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional que se considere es competente por razón de territorio, dentro de los 45 días siguientes al día en que haya surtido efectos la notificación del acto que se impugna. Ésta se podrá enviar por correo certificado con acuse de recibo, si el domicilio del enjuiciante se encuentra fuera del lugar donde se localice la Sede de la Sala.

Tratándose del supuesto de que las autoridades administrativas sean parte actora, el plazo para presentar la demanda es de cinco años siguientes a la fecha de emisión de la resolución siempre que sea favorable al particular. Si el acto produce efectos de tracto sucesivo, lo podrá hacer en cualquier época sin que sobrepase los cinco años contados a partir del último efecto.

El plazo para iniciar juicio se suspenderá:

1.- Cuando fallezca el interesado, un año, si no se ha aceptado antes, el cargo del representante de la sucesión.

2.- Cuando el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de solución de controversias contenido en un Tratado para evitar la doble tributación, incluso el procedimiento arbitral, hasta en tanto no se notifique la resolución que da por terminado el procedimiento mencionado.

3.- En caso de incapacidad del actor decretada por autoridad judicial, un año o hasta que acepte cargo el tutor.

4.- Cuando haya declaración de ausencia del demandante por autoridad judicial o hasta la aceptación de su representante legal.

El Magistrado puede, recibida la demanda:

1.- Desecharla por improcedente y tenerla por no interpuesta cuando se omita el nombre del demandante, la resolución impugnada o los conceptos de impugnación.

2.- Solicitar la aclaración de lo establecido en ella previniendo al actor para que cumpla en 5 días, contados a partir de la notificación del acuerdo respectivo.

3.- Requerir al promovente para:

a) Que en caso de omisión, señale a los demandados, los hechos, pruebas, nombre del tercero interesado o lo que se pida, en caso de solicitar resolución de condena, bajo apercibimiento que de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda o las pruebas, según corresponda.

b) Que en caso de no adjuntar copias suficientes para el traslado a las demandadas del escrito de demanda y anexos; documento por el que acredite su personalidad, acto impugnado o la constancia de notificación.

El requerimiento, será por cinco días, a partir del día siguiente a que surta efectos su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas.

4.- Tenerla por no presentada:

a) Si se omite señalar a las demandadas, hechos, pruebas (las que de no indicarse, se tendrán por no ofrecidas), nombre y domicilio de tercero interesado, lo que se pide.

b) Si no se ofrecen: copias, documento por el que acredite su personalidad, acto impugnado, la constancia de notificación, cuestionario que deberá desahogar el perito, interrogatorio para aplicarse a los testigos y pruebas documentales.

### **3.5 CONTESTACIÓN.**

En caso de que se admita la demanda, el Magistrado Instructor, correrá traslado para que en el término de 45 días, contados a partir del día siguiente a que surta efectos la notificación, las autoridades demandadas contesten lo manifestado por el actor, en el escrito inicial de demanda, término que correrá individualmente tratándose de más de dos autoridades; la cual de no efectuarse o no contestar los hechos de la demanda, hará presunción de tener por ciertos los mismos, cuando se le imputen por el enjuiciante de forma precisa, salvo que se desvirtúen por las pruebas o hechos notorios.

Requisitos del escrito de contestación a la demanda:

1.- Incidentes de previo y especial pronunciamiento.

2.- Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda (improcedencia y sobreseimiento).

3.- La refutación de los hechos, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no serle propios o exponiendo su acontecimiento.

4.- Argumentos tendientes a desvirtuar los conceptos de impugnación.

5.- Las pruebas que se ofrezcan, que en caso de ser pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deben versar y se indicarán los nombres y domicilios del perito y testigos, y si no se hace así, se tendrán por no ofrecidas.

Documentos que se deben adjuntar con el escrito de contestación de demanda:

1.- Copias de la contestación, y anexos para el demandante y el tercero perjudicado.

2.- El documento mediante el cual se acredite su personalidad, cuando se trate de un particular enjuiciado y no actué en nombre propio.

3.- El cuestionario firmado, a desahogar por el perito.

4.- En el supuesto, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial, ofrecida por el demandante.

5.- Las pruebas documentales que se ofrezcan.

En la contestación no pueden cambiarse los fundamentos de la resolución impugnada. Si se alega la extemporaneidad de la demanda y se exhiben las constancias de notificación no conocidas por el actor,

en las que apoya tal hecho, el Magistrado concederá cinco días para desvirtuar la legalidad de la diligencia de notificación, lo que en el supuesto de no darse, dará pauta para que se considere la diligencia como legal.

La autoridad podrá allanarse a la demanda hasta antes del cierre o en su defecto, revocar la resolución controvertida.

En cuanto a los requerimientos opera lo mismo que en la demanda, en caso de no presentar los documentos que en la misma se señalan, que se adjuntan. Es decir, en caso de no adjuntar, documento por el que acredite su personalidad; las constancias de notificación (en su caso), cuestionario o ampliación a éste que deberá desahogar el perito, interrogatorio para aplicarse a los testigos y pruebas documentales. El requerimiento, será por cinco días, a partir del día siguiente a que surta efectos su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la contestación o por no ofrecidas las pruebas.

### **3.6 AMPLIACIÓN A LA DEMANDA.**

La ampliación a la demanda procede cuando se impugne una negativa ficta; contra el acto principal del que proviene la resolución impugnada, así como su notificación, siempre que se den a conocer en la contestación; cuando se afirma por el actor no conocer el acto administrativo, sus constancias de notificación, y cuando sin que la autoridad cambie los fundamentos del acto impugnado, introduzca cuestiones que no sean conocidas por el enjuiciante al momento de la presentación de la demanda inicial.

El plazo para ampliar la demanda, es de veinte días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la contestación al escrito inicial.

El escrito de ampliación a la demanda deberá contener principalmente:

- 1.- El nombre del actor
- 2.- El juicio en que se actúa.

Asimismo lo que se deberá adjuntar al mismo escrito son copias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se señalen que se ofrecen, ya que en caso de que no obren en su poder, pero que tiene a su disposición (para poder obtener copia autorizada de los originales o de las constancias) deberá de acompañar copia de la solicitud de las mismas, presentada por lo menos con cinco días antes de la interposición de la demanda.

Se efectuará por el Magistrado Instructor el requerimiento correspondiente en caso de no adjuntar copias suficientes para el traslado a las demandadas del escrito de ampliación de demanda y anexos; el requerimiento, será por cinco días, a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda o por no ofrecidas las pruebas.

### **3.7. CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.**

El Magistrado Instructor, correrá traslado del escrito de ampliación a la demanda para que en el término de veinte días, contados a partir del día siguiente a que surta efectos la notificación, las autoridades demandadas contesten lo manifestado por el actor, término que correrá individualmente tratándose de más de dos autoridades; la cual de no efectuarse o no contestar los hechos de la ampliación de la demanda, hará presunción de tener por ciertos los mismos, cuando se le imputen por el enjuiciante de forma precisa, salvo que se desvirtúen por las pruebas o hechos notorios.

Los requisitos del escrito de ampliación de la contestación a la demanda son los mismos que se necesitan para la contestación al escrito inicial de demanda, como lo son: los incidentes de previo y especial pronunciamiento; las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda; la refutación de los hechos, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no serle propios o exponiendo su acontecimiento; argumentos tendientes a desvirtuar los conceptos de impugnación; las pruebas que se ofrezcan, que en caso de ser pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deben versar y se indicarán los nombres y domicilios del perito y testigos, y si no se hace así, se tendrán por no ofrecidas.

Los documentos que se deben adjuntar con el escrito de contestación a la ampliación de la demanda serán: copias de la contestación a la ampliación, y anexos para el demandante y el tercero perjudicado; el documento mediante el cual se acredite su personalidad, cuando se trate de un particular enjuiciado y no actué en nombre propio; el cuestionario firmado y a desahogar por el

perito; en su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante; las pruebas documentales que se ofrezcan.

En la contestación a la ampliación de la demanda no pueden cambiarse los fundamentos de la resolución impugnada.

En cuanto a los requerimientos opera lo mismo que en la demanda, en caso de no presentar los documentos que en la misma se señalan que se adjuntan. Es decir, en caso de no adjuntar documento por el que acredite su personalidad; cuestionario o ampliación a éste, que deberá desahogar el perito, interrogatorio para aplicarse a los testigos y pruebas documentales. El requerimiento, será por cinco días, a partir del día siguiente a que surta efectos su notificación, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la contestación o por no ofrecidas las pruebas.

### **3.8. PRUEBAS.**

La prueba genéricamente, es la forma jurídico-procesal de evidenciar la verdad o falsedad de algún punto o puntos materia de la controversia.

En el juicio contencioso administrativo serán admisibles toda clase de pruebas, salvo la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y petición de informes, excepto cuando los informes se limiten a hechos que consten en los documentos que tiene la autoridad en su poder. Además en ningún momento se podrá requerir el envío de un expediente. Sin embargo, los actores podrán señalar sin acompañar, los documentos que fueron considerados en

el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada, los cuales serán solicitados por la Sala antes de cerrar la instrucción.

En caso de existir pruebas supervenientes (aquellas que no se conocían al momento del ofrecimiento de los medios probatorios), se pueden presentar, siempre que no se haya dictado sentencia, para lo cual se dará vista a la contraparte para que exprese lo que a su derecho convenga, por un plazo de cinco días.

Las pruebas son las siguientes:

- 1.- Prueba Pericial
- 2.- Prueba testimonial
- 3.- Prueba documental.

### **3.9. INCIDENTES.**

La palabra incidente proviene del latín *incidere*, que significa sobrevivir, interrumpir, producirse.

Un incidente es una "...cuestión marginal al asunto principal de un pleito, pero con él relacionada..."<sup>38</sup>

Adentrados en la materia procesal, incidente es un procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que con independencia del asunto principal, surja en un proceso. Es así, por que el proceso debe ajustarse a ciertas formalidades, que en ocasiones no se cumplen, lo que ocasiona que

---

<sup>38</sup> Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado de Nuestro Tiempo, Tomo III. 3ª ED. Ediciones Foto Repro. Barcelona, España, 1974. Pág. 684.

alguna de las partes reclame esa violación, entonces el medio de defensa con el que se cuenta es la interposición de un incidente.

El Código Fiscal de la Federación, actualmente prevé de manera expresa, siete incidentes, cinco son de previo y especial pronunciamiento (aquellas cuestiones que impiden que el juicio continúe su curso, porque de no resolverse pueden restar validez al proceso y no guardan relación con el fondo del asunto que dio origen a la instancia) y dos que no lo son porque no suspenden el proceso, pero tienen que resolverse antes de que se dicte la sentencia definitiva.

El artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, señala que son incidentes de previo y especial pronunciamiento los que a continuación se mencionan:

1. La incompetencia en razón del territorio.
2. El de acumulación de autos.
3. El de nulidad de notificaciones.
4. El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, y
5. La recusación por causa de impedimento.

1. La incompetencia en razón de territorio.- Incidente que se puede presentar cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de nulidad, siendo que debe de conocer otra por razón de territorio, para lo cual se declarará incompetente y remitirá los autos a la que sí lo es. La Sala que se considera sí es competente, tendrá que resolver sobre si acepta o no conocer del asunto, comunicando su resolución a las partes, a la Sala remitente y al Presidente del Tribunal; este último en caso de que la Sala destinataria se declare también incompetente, es quien decidirá a

quién le corresponde conocer del caso en concreto, lo que se comunicará a las Salas y a las partes, enviando los autos a quien haya decretado competente.

El artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que la competencia de las Salas Regionales por territorio, dependerá del domicilio de la autoridad demandada y si fuesen varias, de la que haya emitido el acto que se impugna, o el domicilio del particular demandado.

2. Acumulación de dos o más juicios.- Este incidente se puede promover cuando en dos o más juicios las partes sean las misas e invoquen idénticos agravios; cuando se trate de un mismo acto impugnado o que se impugnen actos que sean unos antecedentes de, o consecuencia de otros. La promoción se presentará ante el Magistrado Instructor ante quien se presentó primero la demanda, quien resolverá sobre la acumulación en un término de 10 días, lo cual se comunicará a la Sala que conozca mas recientemente del asunto, para que remita los autos al que conoce el primer juicio en un plazo que no irá más allá de 10 días.

3. Nulidad de notificaciones.- Se tramita en el supuesto de que alguna de las partes considere que alguna notificación se practicó de forma ilegal, contando con cinco días a partir de que conoció el hecho para solicitar la nulidad y ofrecer las pruebas que considere pertinentes.

La solicitud de nulidad de notificaciones se desechará de plano si el Magistrado Instructor la considera notoriamente infundada.

Este incidente tiene una forma peculiar para su tramitación, ya que el plazo que tienen las demás partes para desahogar la vista del

mismo, es de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de su promoción.

En caso, de que efectivamente la notificación sea ilegal, se decretará la nulidad de la misma y se ordenará su reposición, imponiendo al actuario una multa, a quien si reincidiera se le destituirá de su puesto.

4. Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.- La interrupción del juicio por alguna de estas causas durará un año y se decretará por el Magistrado Instructor, desde el momento en que tenga conocimiento de ello; transcurrido dicho plazo, las notificaciones que se tengan que efectuar se harán por lista al respectivo representante legal.

5. Recusación a los Magistrados o peritos.- Este se promueve siempre y cuando se actualice cualquiera de las hipótesis previstas en el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación, que se refieren a los casos en que un Magistrado o perito está impedido para actuar dentro de un juicio de nulidad y que son:

- a. Tener un interés personal en el negocio.
- b. Que alguna de las partes, sus patronos o representantes, sean familiares consanguíneos en línea recta sin límite de grado, hasta el cuarto grado en línea colateral y afines en línea transversal hasta el segundo grado.
- c. Han sido patronos o apoderados en el mismo negocio.
- d. Que tengan amistad o enemistad con alguna de las partes, patronos o representantes.
- e. Han dictado el acto impugnado o hayan participado en la emisión o ejecución del mismo.
- f. Son parte de un juicio similar y pendiente de resolución.

g. Puedan actuar con imparcialidad.

Este incidente se promueve ante la Sala o Sección a la que se halle adscrito el magistrado que se quiere recusar, del cual conocerá el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del Presidente del mismo, a quien se le informa en un término de 5 días del hecho, por el Presidente de la Sala o Sección respectiva, adjuntando el informe del Magistrado recusado, quien en caso de que se decrete fundada la recusación, será sustituido conforme a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si es Magistrado de la Sala Superior, se abstendrá de conocer el asunto.

La regla general para la tramitación de cualquier incidente es que se correrá traslado a las partes, para que en el término de tres días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de su presentación, manifiesten y ofrezcan las pruebas que consideren pertinentes, aplicándose las reglas establecidas para el ofrecimiento de pruebas en general.

Los dos incidentes que no son de previo y especial pronunciamiento son:

1. De suspensión de la ejecución, y
2. De falsedad de documentos.

1. Incidente de la suspensión de la ejecución.- Para la procedencia de éste se tiene que actualizar cualquiera de las siguientes hipótesis:

- a.-Que la autoridad ejecutora niegue la suspensión.
- b.-La autoridad ejecutora rechace la garantía ofrecida.
- c.- La autoridad ejecutora reinicie la ejecución suspendida.

Este incidente se tramita ante el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya conocido el mismo en primera instancia, presentando la solicitud y copia de la suspensión de la ejecución del acto impugnado y, las pruebas documentales que se consideren necesarias así como el otorgamiento de garantía; principalmente se deberá presentar el documento en que conste el acto del cual se desprenda la hipótesis que le da origen.

En la instrucción de este incidente hay una regla especial, en cuanto a que existe un pronunciamiento previo a la resolución interlocutoria (que es la sentencia por la cual se resuelve todo incidente) que es decretar la suspensión de la ejecución provisionalmente.

2. Incidente de falsedad de documentos.- Este incidente se podrá hacer valer respecto de cualquier documento que se haya ofrecido y que obre en el expediente, corriendo traslado del incidente y de los documentos a las partes por el término de 10 días.

En la tramitación del incidente en mención, podrá el Magistrado Instructor, citar a la persona a quien se objete la falsedad de documento por considerarse que la firma es de otra, para que estampe la misma en presencia del secretario.

La resolución emitida por la Sala, respecto de la autenticidad de un documento sólo surtirá efectos en el juicio en que se dicte.

### **3.10. ALEGATOS.**

Son los argumentos que hacen valer las partes en relación al proceso. Al momento en que el Magistrado Instructor considere que no hay cuestión pendiente por desahogar dentro del juicio contencioso administrativo, notificará por lista a las partes diez días después a aquel en que surtió efectos la notificación del acuerdo que lo ordene, que cuentan con cinco días para formular alegatos por escrito, los que deberán considerarse al momento de dictar Sentencia que resuelva el fondo del asunto. Transcurrido el término legal aludido, con alegatos o sin ellos se cerrará la instrucción del juicio.

### **3.11. SENTENCIA.**

Es una resolución la cual puede ser definitiva o interlocutoria.

Definitiva, cuando resuelve los puntos materia de controversia e interlocutoria cuando resuelven una situación accesoria o incidental que haya surgido en la secuela procesal.

En el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se dictará sentencia dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción por la mayoría o unanimidad de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, por lo que dentro de los 45 días siguientes al cierre de instrucción el Magistrado Instructor elaborará el proyecto respectivo. En caso de existir un voto en contra, el Magistrado Instructor que lo hubiese emitido redactará su voto particular en un término de diez días y así se hará constar en la sentencia.

Toda Sentencia debe fundarse en Derecho y deben examinarse principalmente las causas de ilegalidad que llevan a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada. Para declarar la nulidad lisa y llana se atiende al fondo del asunto, ya que se haya alegado por autoridad en el acto impugnado o cuya existencia haya sido requerida por el particular. No es obligatorio que la Sala Juzgadora estudie los demás argumentos vertidos en los escritos que contienen la demanda; en caso de que no se pronuncien agravios de fondo o éstos no provoquen la nulidad lisa y llana, la Sala deberá analizar todos y cada uno de los conceptos de violación que se hayan manifestado por considerarse contraventores de las formalidades o procedimientos.

El contenido de la sentencia se vincula con la pretensión, toda vez que se clasifican en declarativas (cuando al emitirse la resolución de una situación de hecho, el juzgador determina en el mundo del derecho); constitutivas (cuando surge un nuevo estado jurídico) y, de condena (vinculadas con obligaciones de dar, hacer o no hacer).

En el supuesto de que en la sentencia se ordene que la autoridad restituya un derecho subjetivo violado o la devolución de una cantidad (sentencias de condena), previamente el Tribunal deberá hacer constar el derecho del actor, además de la ilegalidad del acto que se impugna.

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden ser de los siguientes tipos:

- 1.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- 2.- Declarativa de la nulidad de la resolución (nulidad lisa y llana).
- 3.- La que declara la nulidad para efectos, señalando con precisión cómo debe cumplirla la autoridad.

4.- Declarando la existencia de un derecho subjetivo y condenando al cumplimiento de una obligación determinando la nulidad del acto combatido.

Las sentencias deben ser cumplimentadas en un plazo de cuatro meses, contados a partir del día en que la sentencia quede firme.

Son causas de ilegalidad de las resoluciones administrativas y que orientan al Magistrado Instructor al momento de emitir sentencia definitiva, las siguientes:

1.- Incompetencia del funcionario que haya emitido o tramitado el procedimiento de la que se originó la resolución impugnada.

2.- Omisión de los requisitos formales que afecten las defensas del particular y trasciendan el sentido de la resolución como la fundamentación y motivación.

3.- Vicios en el procedimiento.

4.- Que se hayan aplicado las normas indebidas, se contravengan las aplicadas.

5.- Que los hechos que motivaron la emisión del acto controvertido no se hayan efectuado o se apreciaron en forma equivocada, traduciéndose en un acto de desvío del poder de la parte de la autoridad administrativa.

Si la Sala dictó sentencia fundando su resolución en el hecho de que hubo omisión en los requisitos formales, fundamentación y

motivación o bien por vicios en el procedimiento, deberá declarar la nulidad del acto impugnado para efectos de que se dicte un nuevo acto que cumpla con todos y cada uno de los requisitos debidos, excepto cuando se trate de facultades discrecionales de las autoridades fiscales.

Existen dos figuras contempladas en el Código Fiscal de la Federación, relacionadas con la emisión de la Sentencia, las cuales son:

1.- Aclaración de Sentencia: Es el único medio de defensa que las partes pueden hacer valer en la Sala Regional o Sección del Pleno que dictó la sentencia por considerar que ésta es contradictoria, ambigua u oscura. Este se promueve por una sola vez, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación por medio de la cual se conoció la resolución.

La Sala o Sección deberá dictar la resolución de aclaración dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se interpuso el recurso la cual, formará parte de la sentencia recurrida y no acepta recurso alguno en contra, reputándose como cosa juzgada (sentencia definitiva).

2.- Excitativa de Justicia: Es el medio de defensa legal con que cuentan las partes para el caso de que no se dicte la sentencia en el plazo señalado para ello. De este figura conoce el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien pedirá un informe el Magistrado Instructor que no haya cumplido con la emisión del proyecto de la sentencia, el cual se deberá rendir en cinco días; le competará resolver al Pleno del Tribunal, quien en caso de encontrar fundada la excitativa, concederá 15 días al Magistrado para que

formule el proyecto que corresponda y en caso de no efectuarlo será sustituido.

### **3.12. RECURSOS.**

Un recurso es una forma jurídica de impugnar, refutar o contradecir una resolución jurisdiccional que nos cause agravio con el objeto de que se revoque o modifique o bien se confirme con mejores elementos dicha resolución.

Nuestro Código Fiscal de la Federación prevé la figura de los recursos, proporcionando medios legales de defensa en contra de las resoluciones emanadas del máximo Tribunal Administrativo, de los cuales tenemos:

- 1.- Recurso de Reclamación
- 2.- Recurso de Queja
- 3.- Recurso de Revisión

- 1.- Recurso de Reclamación.

El recurso de reclamación es el único medio de defensa que las partes pueden hacer valer en la Sala Regional que corresponda, en contra de los acuerdos que dicte el Magistrado Instructor por los que admita, deseche o tenga por no presentada la demanda, la ampliación a la misma, la contestación, al igual que la contestación a la ampliación de la demanda o que se refiera a alguna prueba.

También este recurso procede en contra de las resoluciones que nieguen o decreten el sobreseimiento del juicio o aquellas que admiten o rechacen la intervención de un tercero.

El recurso en cita deberá hacerse valer ante la Sala Regional competente dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que se recurre.

En recurso en cita deberá hacerse valer ante la Sala Regional competente dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que se recurre.

Admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la contraparte para que manifieste lo que a su derecho convenga en el término de 15 días y transcurrido el mismo, se dará cuenta a la Sala para que resuelva lo conducente.

## 2.- Recurso de Queja.

El recurso de queja procede en casos de incumplimiento de sentencia firme y definitiva, así como interlocutoria que hubiese otorgado o negado la suspensión definitiva; también procede contra la repetición de una resolución anulada por exceso o defecto del cumplimiento de la sentencia, o bien, contra el total incumplimiento de la sentencia, toda vez que el plazo para cumplimentar la misma por la autoridad fiscal es de cuatro meses.

El recurso en comento, se interpone dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación por medio de la cual se tenga conocimiento del acto, ante el Magistrado Instructor, quien corre traslado a la contraparte para que a su vez de contestación a la misma, rindiendo un informe en cinco días y vencido este plazo, con informe o sin él la Sala de manera colegiada dictará la resolución correspondiente.

La excepción a la regla de dar vista a la contraparte es cuando la queja se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción al desistirse la demandante.

La resolución puede ser en tres sentidos:

a. Sí existe repetición del acto impugnado, éste se deja sin efectos y se ordena al funcionario responsable que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Esta misma resolución se le notifica al superior jerárquico del funcionario responsable e impondrá una multa a este último.

b. Sí hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, igualmente se dejará sin efectos la resolución recurrida y se le concederán al funcionario responsable veinte días para que de debido cumplimiento a la sentencia, de conformidad con los términos y condiciones fijados por la Sala para ello.

c. Sí se decide que existió incumplimiento u omisión total se le concederán al funcionario responsable veinte días para que cumpla con la sentencia y se procederá de acuerdo a la forma prevista para el caso de repetición del acto impugnado.

Este medio de defensa sólo puede hacerse valer una vez.

Si se trata de resolución definitiva pero la Sala considera que la queja es improcedente se instruirá como un juicio nuevo.

### 3.- Recurso de Revisión.

Es un recurso reservado exclusivamente a la autoridad demandada, toda vez que el particular cuenta con el Amparo como medio de defensa, por lo que se ha equiparado al juicio de amparo directo en materia fiscal.

Su procedencia es en contra de:

1.- Resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento.

2.- Sentencias definitivas.

Se interpone ante la Sala que emitió el acto y conoce el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala respectiva, en un plazo de 15 días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación de la resolución que se impugna.

Existen requisitos específicos que deben tener las resoluciones para que las autoridades puedan interponer el recurso de revisión y son:

1) Que la cuantía del asunto exceda de 3500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

2) Que sea de importancia y trascendencia

3) Que sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o autoridades fiscales de las entidades

federativas coordinadas en ingresos federales (en este supuesto el recurso se interpondrá sólo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y que se refiera a lo siguiente:

- o Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- o Alcance de los elementos esenciales de la contribución.
- o Competencia de la autoridad que dictó u ordenó la resolución impugnada o tramitó el ejercicio de facultades de comprobación.
- o Violaciones procesales en el juicio que afecten las defensas del recurrente.
- o Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- o Que afecten el interés fiscal de la Federación.

4) En contra de resoluciones de aportaciones de seguridad social cuando el asunto se refiera a sujetos obligados, conceptos que integran la base de cotización o sobre seguro de riesgos de trabajo.

5) Contra resoluciones en materia de responsabilidades de servidores públicos.

6) Contra resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en que se resuelvan los casos de atracción.

### **3.13. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

El Dr. Gustavo A. Esquivel Vázquez, en su obra titulada "El Juicio de Lesividad y Otros Estudios"<sup>39</sup>, hace referencia a los principios fundamentales del procedimiento contencioso administrativo, los cuales resumimos de la siguiente manera:

#### **RESPECTO DEL PROCESO**

- Principio de definitividad.- consiste en que solo será impugnabile la resolución respecto de la cual se hubiese agotado ya el recurso administrativo con el que se busca obtener la modificación, revocación o nulidad del acto recurrido.

- Principio de iniciativa de las partes e impulsión procesal.- se refiere a que el inicio del proceso debe ser llevado a cabo por las partes y no por el juzgador, así como que el proceso debe ser tramitado hasta su fin.

- Principio de concentración.- se refiere a que se resuelvan todas las cuestiones en controversia en la sentencia definitiva, sus excepciones son las cuestiones incidentales de previo y especial pronunciamiento consistentes en la acumulación de autos, la incompetencia territorial, y la suspensión por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia; las que se resuelven a través de una interlocutoria previamente al cierre de la instrucción; así como las cuestiones incidentales de la nulidad de

---

<sup>39</sup> ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A., El Juicio de Lesividad y otros Estudios. 1ª ed. Ed. Porrúa. México 2002. pag. 47-57.

notificaciones y la recusación, que pueden ser promovidas hasta antes de dictarse sentencia.

- Principio de eventualidad.- se refiere a que las partes deben hacer valer sus acciones o excepciones, así como ofrecer y desahogar las pruebas en el momento procesal oportuno y dentro de los términos que establezca la ley.

- Principio de consumación procesal.- este principio prevé la extinción de los derechos y las facultades procesales una vez que se han ejercitado, siendo muy debatidos sus alcances, pues en el supuesto de que se presente el escrito de demanda, con posterioridad pero aun dentro del plazo que indica la ley para presentar la demanda se presenta un escrito complementario, algunos Instructores lo admiten a trámite y otros lo rechazan, pues unos atienden a que el derecho se extingue con el plazo y otros que se extingue con la presentación del libelo correspondiente.

- Principio de economía procesal.- se refiere a que se tiene como contenido el que el proceso se lleve a cabo en el menor lapso de tiempo, evitando actuaciones reiterativas o que lo demoren inútilmente.

- Principio de publicidad.- este principio considera que los juzgadores no deben actuar en el secreto y por ello las audiencias deben ser públicas, excepto en los casos que la propia ley indique.

- Principio de legalidad.- este se refiere a que todas las actuaciones del juzgador se deben fundar y respaldar en la ley.

- Principio de congruencia.- se refiere a que las sentencias que se emitan deben resultar congruentes con la litis planteada y lo resuelto.

## **RESPECTO DE LOS ELEMENTOS DE CONVICCIÓN**

En este aspecto es donde el Juicio Contencioso Administrativo adquiere características propias y que lo diferencian notablemente de las otras clases de procesos, ya que además del sistema de valoración de pruebas con que cuenta, se tiene un principio de la presunción de legalidad de los actos de la autoridad, lo que influye definitivamente en la carga de la prueba entre las partes.

Este principio que la ley le otorga a los actos de la autoridad consiste en que las resoluciones emitidas por la autoridad se presumen válidas, salvo prueba en contrario del afectado; principio que trasciende a la carga de la prueba, es una presunción de hecho y que admite prueba en contrario.

- Principio inquisitivo.- el juzgador tiene atribuida la facultad de mejor proveer y que coincide con este principio, el cual ordena la exhibición de cualquier documento o la práctica de cualquier diligencia que guarde relación con los puntos controvertidos.

- Principio de adquisición procesal.- se refiere a que las pruebas rendidas por alguna de las partes, le es útil a todas las partes y no únicamente a quien la ofreció.

- Principio de sana crítica.- se refiere a la valoración de las pruebas, otorga cierta libertad al juzgador para que con criterio autónomo de apreciación de los elementos de convicción y del enlace de las pruebas rendidas así como de las presunciones formadas, adquiera una convicción diversa sobre los hechos controvertidos.

## **EN RELACIÓN A LAS PARTES**

El Código Fiscal de la Federación determina a las partes en el proceso contencioso administrativo, que además de la parte actora, la demandada y el tercero, contempla la posibilidad de que sin contar con ninguna de las anteriores calidades, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueda apersonarse en juicios en que se controvierta el interés fiscal.

En lo relativo a las partes es en donde se podría corroborar la particularidad del juicio contencioso administrativo en comparación a los demás procesos; puesto que la autoridad mantiene una situación más favorable que la de su contraparte, al contar con la posibilidad de que comparezca un tercero con intereses contrarios a los de su contraria y la intervención forzosa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el caso de que no se le señale como parte en el proceso.

- Principio de igualdad.- se refiere a que las partes en el proceso deben gozar del mismo trato y oportunidades de hacer valer sus derechos, este principio no es estrictamente aplicable al proceso contencioso administrativo, pues como ya se advirtió, la autoridad goza de ciertos privilegios en cuanto a la conformación de las partes y el principio de validez de la resolución impugnada; sin embargo a la posibilidad de impugnar las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, el desequilibrio es a favor del gobernado, pues siempre se encontrará en aptitud de interponer el juicio de amparo.

- Principio de probidad.- contempla que el proceso es de buena fe, por lo que ante un incidente, recurso o una promoción

notoriamente maliciosa, se deberá desechar de plano sin mandar correr traslado a su contraparte.

- Principio de investidura judicial.- exige a quienes acuden al Tribunal a que lo hagan con el debido respeto a la investidura de quien administra justicia, contando con el respaldo de la ley para que se le guarde el respeto y la consideración debidos, tanto por los litigantes y personas que ocurran a los tribunales, por lo que ante la conducta irrespetuosa se tiene la posibilidad de aplicar las sanciones correspondientes.

Los principios que se observan dentro del Juicio Contencioso Administrativo tienen como propósito el que éste sea de buena fe, que se desarrolle de la forma más expedita posible, que sea un proceso que brinde certeza y seguridad jurídica a las partes; obteniéndose una justicia administrativa completa y eficaz.

## **CAPÍTULO IV.- LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003.**

### **4.1. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga facultades al Congreso de la Unión en los términos de artículo 73 fracción VII para imponer contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, lo que entendemos como la potestad Tributaria del Estado; dicha facultad íntimamente vinculada con el artículo 74 fracción IV de la propia Constitución establece que el sistema de establecimiento de contribuciones deba ser necesariamente, mediante la emisión de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y cuya Cámara de origen es la Cámara de Diputados.

En estas condiciones la LIF, es un acto legislativo, mediante el cual el Congreso de la Unión, año con año establece las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, entendiéndose esto como una lista de conceptos respecto de los cuales se va a percibir un ingreso y los montos aproximados de percepción del mismo. Dicha iniciativa de la Ley debe ser remitida por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados a más tardar el día 8 de septiembre de cada año y como caso de excepción el 15 de diciembre, cuando inicie su encargo el Presidente Constitucional en los términos del artículo 83 de la propia Constitución.

Es importante señalar que la LIF no sólo contiene ingresos tributarios sino que en esta se señalan otros conceptos diversos, mediante los cuales el Estado por distintas actividades percibirá ingresos, dicha Ley tendrá vigencia de un año, la cual abarcará del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año.

Según ha quedado expresado, la LIF es el instrumento fundamental en materia fiscal, mediante la cual el Estado señala los impuestos y los montos de éstos que se pretenden recaudar en un ejercicio fiscal, así mismo otra función esencial que cumple es la de dar vigencia a las leyes de las contribuciones (impuestos) en lo particular. De manera que contribución no previste en esta ley, no sería posible su cobro en ese ejercicio fiscal. Tradicionalmente contiene disposiciones de carácter general y algunas cuestiones de importancia que año con año se van incluyendo para posteriormente integrarse en otros ordenamientos como el Código Fiscal de la Federación y Leyes Fiscales Especiales.

Ahora bien; el 30 de diciembre de 2002 se publicó en el Diario oficial de la Federación , la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio de 2003 en la cual como aspectos fundamentales e importantes, entre otros, se establece un capítulo cuarto denominado: "De la Información, la Transparencia y la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la Fiscalización y el Endeudamiento", de igual manera se señala la obligación de que toda iniciativa en materia fiscal que envíe el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión debe cumplir con principios fundamentales, es por esto que en este capítulo procedemos al análisis de esos principios fundamentales.

Como parte de la reforma de Estado, el derecho a la información se establece como una garantía social vinculada con la libertad de expresión, mediante la cual el estado debe incluir un sistema de rendición de cuentas a efecto de que la sociedad civil tenga la posibilidad de fiscalizar los actos de gobierno y como objetivo primordial verificar que se cumpla con la administración como uno de los instrumentos para combate a la corrupción.

Así las cosas la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tiene como finalidad primordial prever lo necesario para permitir el acceso a la información en posesión de los poderes de la Unión, principio fundamental basado en la experiencia internacional, en la cual en aquellos países que se ha puesto en práctica los índices de corrupción tienden a disminuir, en estas condiciones la LIF, no siendo un aspecto ajeno a la información incluye un sistema de transparencia que al final de cuentas permitirá conocer las inversiones públicas del país y la forma y términos en que ésta es manejada, prestando especial atención a la recaudación de las contribuciones.

#### **4.2. DE LA INFORMACIÓN, LA TRANSPARENCIA Y LA EVALUCACIÓN DE LA EFICIENCIA RECAUDATORIA, LA FISCALIZACIÓN Y EL ENDEUDAMIENTO.**

Este nuevo sistema contenido en el capítulo cuarto de la Ley de Ingresos de la Federación vigente a partir del 1º de enero de 2003 y que confirma en su contenido en la LIF para el ejercicio 2004 en sus artículos que competen a nuestro estudio, concretamente 24, 25, 29 y 34, contienen disposiciones extraordinarias y que servirán para fortalecer nuestro sistema fiscal.

Se impone al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la obligación de presentar informes mensuales al Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Diputados, sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, informes que deben contener principios fundamentales de la información, a saber:

- a. completa
- b. oportuna

- c. con una metodología de comparación
- d. como una obligación ineludible

Para poder entender lo anterior debemos explicar en primer lugar el concepto de completo que el diccionario de la real academia define como **"... lleno, cabal, acabado, perfecto..."**<sup>40</sup>

Ahora bien esto implica que el informe que se presente deberá incluir con precisión y exactitud, todos y cada uno de los datos que integren la situación financiera del país sin omisión de ningún tipo.

Segundo, el concepto oportuno lo podemos definir como aquel **"...que se hace o sucede en tiempo a propósito y cuando conviene Dícese también del que es ocurrente y pronto en la conversación..."**<sup>41</sup>

Tercero el concepto de metodología de comparación implica una integración de costos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe realizar sobre diversos conceptos en los cuales se debe incluir el costo total de las emisiones de la deuda interna y externa, los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal y otra serie de conceptos que permitirán que esta metodología de comparación se encuentre al día y a la punta de la tecnología para la explicación de los diversos conceptos que se pretenden analizar. Por último en caso de incumplimiento por parte del Titular de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a la presentación de tales informes necesariamente será sancionado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la Ley

---

<sup>40</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, ED. Espasa, vigésima primera edición, Madrid 1992, Pág. 524.

<sup>41</sup> Ibid, pg. 1480.

Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables.

Dichos informes deben de ser mensuales y trimestrales estos deben contener, en el caso de los mensuales el monto sobre los endeudamientos interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, el cual debe ser remitido a más tardar 35 días después de concluido el mes.

En el caso de los informes trimestrales estos deben señalar la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública en los que se presente información sobre los montos de endeudamiento interno neto el canje o refinanciamiento de obligación, el costo total de las emisiones de deuda interna y externa y deberá identificar por separado el pago de las comisiones y gastos inherentes a dicha emisión.

A todos estos datos deberá agregarse los datos estadísticos y de información que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenga disponibles para poder contribuir a la mejor comprensión de los informes y manifestar la evolución que de la recaudación se da de momento a momento durante un ejercicio.

Hasta aquí consideramos que el capítulo que hemos comentado es un avance extraordinario ya que obliga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a proporcionar información financiera.

#### **4.3. ARTÍCULO 29 DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003.**

Es el caso de estudio y motivo de esta tesis el artículo 29 de la Ley vigente a partir del 1º de enero del 2003, disposición que reprodujo íntegramente en el artículo 34 en la misma ley vigente a partir del 1º de enero de 2004, señala la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que en relación al informe que se le exige en el capítulo cuarto de la referida ley de ingresos, deba incluir dentro del mismo los datos necesarios y detallados de los juicios ganados o perdidos por el Gobierno Federal en materia fiscal, del IMSS y del INFONAVIT frente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como el monto que representan en el aumento o disminución de los ingresos y el costo operativo que representan para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria.

Señala también como obligación que en el informe de referencia se expliquen de manera detallada las disposiciones fiscales que causan inseguridad jurídica a la "recaudación".

El Artículo de referencia si bien establece una obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala conceptos que a nuestro juicio son un poco difíciles de definir como lo son el aumento o la disminución de los ingresos y el costo operativo de los mismos, en razón de que con independencia de que en un juicio se obtenga resolución favorable o desfavorable el resultado en la recaudación no se verá afectado sino cuando se ejecuten las sentencias correspondientes y, en su caso, se hagan efectivos los créditos fiscales.

Por otra parte, señalar el costo operativo que representa para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resulta sumamente complicado en virtud del aparato burocrático que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de los cuales en la tramitación de un juicio van a intervenir las administraciones locales de auditoría fiscal, las administraciones locales de recaudación así como la administración local jurídica, además de las administraciones generales de cada área y la procuraduría fiscal, en su caso.

También señala el artículo un aspecto que a nuestro juicio implica una pésima redacción, puesto que marca la obligación de señalar las disposiciones fiscales que causan inseguridad jurídica a la recaudación.

Consideramos lo anterior en virtud de que el principio de seguridad jurídica lo entendemos como un principio fundamental que implica que los gobernados sean respetados en todos sus derechos, en este caso se refiere a la inseguridad jurídica de la recaudación como un concepto impersonal el cual no podemos entender en la figura de referencia.

Todo este aspecto resulta importante siempre y cuando la labor de información y de integración de todos estos elementos corra únicamente a cargo del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### **4.4. IMPACTO DE LAS OBLIGACIONES CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 29 DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

En el artículo 29 de la LIF para el ejercicio fiscal 2003 y 34 para el 2004 establecen un sistema novedoso mediante el cual toda iniciativa fiscal deberá cumplir con los siguientes requisitos:

Deberá incluir una exposición de motivos respecto del impacto recaudatorio de cada una de las medidas propuestas, es decir: deberá señalar con precisión y exactitud el impacto que significará en la economía el establecimiento de un tributo y qué medidas se toman a efectos de que ésta sea cumplida.

Deberá señalar claramente el artículo cuya reforma se trata y el motivo por el cual la reforma resulta necesaria para la recaudación.

Que se otorgue seguridad jurídica a los contribuyentes, entendida ésta como el respecto absoluto de los principios generales de los derechos y que impliquen que los contribuyentes en el cumplimiento de su obligación fiscal tengan la seguridad de que ésta se realice en los términos de Ley.

Que el pago de los impuestos sea sencillo y asequible, entendido esto como la forma mas sencilla y práctica de que todos los contribuyentes entiendan las disposiciones fiscales y la forma y término en que deben cumplir la obligación sin tanto formalismo que haga imposible su cumplimiento.

Que el monto a recaudar sea mayor que el costo de su recaudación y fiscalización, principio económico que establece que las finanzas públicas serán sanas en la medida en que el estado erogue lo menos posible en sus actos de control y pago de sus contribuciones, sin que de ninguna manera la erogación pudiera ser mayor a la recaudación.

Que las contribuciones sean estables para las finanzas, esto implica que si bien existe dinámica de derecho fiscal, también lo es que el exceso de reformas a diversas disposiciones fiscales generan incertidumbre y desconcierto a los contribuyentes, por lo cual es necesario una permanencia de las contribuciones, lo cual permitiría una mayor recaudación. Todos estos principios si bien son a cargo del Ejecutivo, también existe la obligación del Congreso de la Unión para considerar que toda iniciativa cumpla con los mismos y que sean tomados en consideración.

Es la inquietud que tengo desde que analicé la ley de ingresos del año 2003 que motivó mi interés y deseo por escribir esta tesis, lo constituye el artículo 29 en su 2do. Párrafo de la Ley de Ingresos del año 2003 y artículo 34 del año 2004 el cual dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 29.- En los informes a que se refiere el artículo 24 de esta Ley, deberá incluirse un informe detallado de los juicios ganados y perdidos por el Gobierno Federal en materia fiscal, del Instituto Mexicano del Seguro Social y del INFONAVIT frente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como el monto que representan en un aumento o disminución de los ingresos y el costo operativo que representan para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria.**

**Asimismo, este informe incluirá una explicación detallada de las disposiciones fiscales que causan inseguridad jurídica a la recaudación.**

**Para los efectos de este artículo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá facilitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Servicio de Administración Tributaria la información que éstos requieran para elaborar el informe a que se refiere el primer párrafo”.**

De lo transcrito nos percatamos que dentro de la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para presentar una información requerida por el Congreso de la Unión, se impone la obligación al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y al Servicio de Administración Tributaria la información que éstos requieran para elaborar el informe de referencia.

Consideramos que tal párrafo es desafortunado, en virtud de que en el desarrollo de este trabajo, se ha mantenido la idea suprema de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sus inicios denominado Tribunal Fiscal de la Federación, uno de los aspectos primordiales que se ha destacado en su funcionamiento es su independencia y autonomía.

Este dispositivo tal parece que olvida los principios fundamentales de los Artículos 17 Constitucional y 73 fracción XXIX inciso H Constitucional, en razón de que subordina al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Servicio de Administración Tributaria para presentarles la información que éstos requieran.

Queremos recordar que uno de los elementos esenciales de dicho Tribunal ha sido su autonomía e independencia sobre todo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria que es una de las partes de los juicios que se tramitan ante el Tribunal citado.

Sujetar a dicho Tribunal a los requerimientos de una de las partes implica que se está vulnerando la independencia y la autonomía del Tribunal, puesto que éste de ninguna manera, bajo ninguna justificación podrá estar sujeto a una de las partes en el Juicio Contencioso Administrativo.

Es importante señalar que en el Juicio Contencioso Administrativo según manifestamos, son partes en el mismo el particular al cual afecta la resolución impugnada, la autoridad emisora del acto y siempre en todos los casos que se afecte al Fisco Federal estará presente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como titular de las finanzas públicas y a quien compete el conocimiento de todos los ingresos del Estado, en estas condiciones, se les va proporcionando un informe detallado a una de las partes del Juicio Contencioso Administrativo lo cual rompe el principio de igualdad que consagra el Artículo 17 Constitucional y que hace vulnerable al tribunal al hecho de que la autoridad hacendaria, Secretario de Hacienda y Crédito Público y Jefe del Servicio de Administración Tributaria, le requieran la información que a su juicio sea necesaria y el Tribunal tenga que cumplirla para no incurrir en responsabilidad.

Así las cosas consideramos que el Artículo de referencia es inconstitucional en cuanto que va más allá de lo establecido por el Artículo 17 Constitucional que señala la independencia de los tribunales, de igual manera el Artículo 73 fracción XXIX inciso h) que consagra la existencia de tribunales administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus decisiones.

El contenido, de la ley mencionada vulnera los artículos citados y los principios fundamentales de impartición de justicia a que se refiere nuestra Constitución y consecuentemente los principios de seguridad jurídica de justicia, conceptos fundamentales del estado de derecho y que implicarían violación de garantías.

## **CONCLUSIONES:**

1.- El Estado de Derecho aparece con el fin de limitar la vida de cada persona de tal manera que no afecte la esfera de otros; también justifica su existencia para garantizar la tutela y protección de los Derechos Humanos de los gobernados, frente a la actividad estatal. Lo anterior es fundamental para conseguir un orden público que anhela la sociedad moderna. Tutelando los principios de seguridad jurídica y justicia.

2.- El Estado como sociedad organizada es el medio para el mejoramiento del pueblo y su fin lo constituye el bien común de los seres humanos que integran la comunidad, por ello los actos que realiza, tienen una presunción de legalidad, pues no debiera buscar la obtención de ningún interés que lo incumba directamente, sino la satisfacción de una necesidad común. De lo anterior se desprende que todos los actos que el Estado emita, deberán estar estrictamente apegados a Derecho, es decir, a la Constitución y a las leyes que de ella emanan; razón por la cual nace el Derecho Administrativo, que determina la organización y comportamiento de la administración directa o indirecta del Estado en interés y satisfacción de las necesidades públicas y disciplina a su vez las relaciones jurídicas con los administrados; es decir, el Derecho Administrativo constituye una autolimitación del Poder Público.

3.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía y que desde sus inicios ha pugnado por la facultad de hacer cumplir sus

decisiones y no estar sujeto a ninguna autoridad, es decir, es una autoridad autónoma e independiente.

4.- Es necesario que los gobernados se encuentren en completa posibilidad de hacer valer su garantía constitucional prevista en el artículo 17 de nuestra Constitución, siendo necesario dotar realmente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de pleno imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

5.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un medio de control jurídico de la Administración Pública que surge en México con fines nobles, encaminados a proteger a los particulares en contra de las arbitrariedades de la Administración activa.

6.- De acuerdo con el desarrollo de la justicia administrativa en México concluimos que el mismo ha tenido una tradición judicialista, pues no fue sino hasta el año 1936 cuando se instituyó el Tribunal Fiscal de la Federación como organismo de jurisdicción delegada, mediante la Ley de Justicia Fiscal.

7.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como tribunal administrativo autónomo situado en la esfera del Poder Ejecutivo, reconocido por nuestra Carta Fundamental y encargado de resolver sobre la eficacia jurídica legal de una resolución administrativa; como tal debe actuar conforme a las garantías judiciales que son los lineamientos constitucionales relativos a una administración de justicia pronta, gratuita, completa e imparcial y debe respetar los principios esenciales del procedimiento como lo

son, entre otros, la igualdad entre las partes, la economía procesal y el principio de congruencia.

8.-El Código Fiscal de la Federación, como ley secundaria, conforme al principio de supremacía de las leyes, debe ser congruente con las exigencias de la Constitución y sus preceptos deben ir encaminados a conseguir una justicia pronta, completa e imparcial. El Código no concuerda con los postulados del artículo 17 Constitucional, en el sentido de una administración de justicia imparcial, toda vez que como quedó demostrado, existen en el Procedimiento Contencioso, diversos preceptos que otorgan ventajas a la autoridad más la presunción de la legalidad de las resoluciones de las autoridades administrativas, ya que el Código Fiscal de la Federación es parcial al permitir que la autoridad como demandante, tenga cinco años para presentar su demanda de nulidad y no 45 días con los que cuenta el particular; por lo tanto esta disposición viola en perjuicio del particular el principio de igualdad entre las partes y la exigencia de justicia imparcial que marca la Constitución.

9.- La exposición de motivos del Código Fiscal de 1982, no estableció razones lógicas ni contundentes para justificar la ampliación de los plazos procesales y en vez de simplificar el procedimiento, lo alargó y entorpeció, razón por la cual el mismo no concuerda con la justicia pronta y expedita que exige la Constitución.

10.- Por otra parte deben efectuarse las reformas necesarias que el Juicio Contencioso Administrativo requiera para hacerlo más ágil y cumplir con la exigencia de prontitud en las resoluciones.

11.- Los miembros del Congreso de la Unión, deberían respetar los principios de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, para recordar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa surgió con el fin de proteger a los particulares en contra de las arbitrariedades de la autoridad y no para defender a ésta de las arbitrariedades de los particulares.

12.- El artículo 29 de la Ley de Ingresos de la Federación del año 2003, artículo 34 en el 2004, es inconstitucional, ya que viola la disposición del artículo constitucional 73 fracción XXIX inciso H, que señala que los tribunales deberán ser independientes, en tanto el referido artículo 29 de la LIF señala obligaciones a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como son la de dar informes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de transparencia, detallando las disposiciones fiscales que causan inseguridad jurídica a la recaudación, vulnerando así la autonomía e independencia de dicho tribunal.

13.-La complejidad, el manejo de los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hacen materialmente imposible poder determinar conceptos como el costo operativo de un juicio, en razón de que recordemos que algunas sentencias del Tribunal Fiscal son para efectos y éstos son variados y no podría definirse el monto en un momento dado, de la recaudación.

14.- Además, con independencia de que el Tribunal proporcionara la información solicitada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sería imposible determinar si la recaudación fue efectiva, porque dicho Tribunal, tramita el Juicio Contencioso Administrativo, pero en ningún momento, se cerciora de que los montos de los créditos determinados sean efectivamente recaudados.

15.- Debemos recordar que el Juicio Contencioso Administrativo, se tramita en primera instancia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo, está sujeto por parte del poder judicial federal a la revisión de sus resoluciones por lo cual no es la última instancia ni la resolución definitiva.

16.- Debemos recordar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si bien nació como un tribunal netamente fiscal, en el transcurso de el tiempo, se le fueron ampliando, diversas competencias, hasta llegar al año de 1996, donde se amplió su competencia para determinar en el año de 2000 definitivamente no tan sólo una competencia muy amplia, sino hasta el cambio de denominación de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en esas condiciones si se impone a dicho tribunal la obligación de presentar informes tendría la necesidad en un principio de equidad, de rendir el mismo informe a todas las autoridades, no sólo a las hacendarias, en virtud de que ante dicho Tribunal, se tramitan una cantidad indeterminada de asuntos.

17.- A efecto de combatir el problema de rezago que a la fecha afecta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que necesariamente incrementará con el paso del tiempo; debido a la amplia competencia de que a la fecha goza, es necesario se creen más Salas Regionales, además de que éstas se clasifiquen por materia.

18.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde sus inicios, ha sido un Tribunal extraordinario cuya función inicialmente era la de resolver controversias que se suscitaban entre los particulares y la administración pública, dada la ampliación de su competencia, se ha convertido en un verdadero Tribunal Administrativo Federal, donde las cargas de trabajo son muchas y no resulta fácil, resolver asuntos y por si fuera poco rendir informes cuando así lo requiera la autoridad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio; Lecciones de Derecho Tributario; Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales, S. A. de C. V. (ECAFSA).**

**ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo; Derecho Fiscal; Editorial Themis Colección Textos Universitarios.**

**SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio; Derecho Fiscal Mexicano; Cárdenas Editor y Distribuidor.**

**AZÚA REYES, Sergio T. Los Principios Generales del Derecho; Editorial Porrúa.**

**CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco; Introducción al Estudio del Derecho Fiscal; Editorial Porrúa.**

**MARGÁIN MANAUTOU, Emilio; Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano Editorial Porrúa.**

**LUCERO ESPINOSA, Manuel; Teoría y Práctica del Contencioso; Editorial Porrúa, S. A.**

**REYES ALTAMIRANO, Rigoberto Lic. Diccionario de Términos Fiscales; Taxxx.**

**SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa; Editorial Porrúa.**

**CARRASCO IRIARTE, Hugo; Lecciones de práctica contenciosa en Materia Fiscal; Editorial Themis México 1994.**

**MARGÁIN MANAUTOV, Emilio; De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad; Editorial Porrúa.**

**J. KAYE DIONISIO; Derecho Procesal fiscal; Editorial Themis México 2000.**

**DÍAZ GONZÁLEZ; Ley Orgánica del Tribunal fiscal de la Federación, comentada; Editorial Ecasa México 1988.**

**PRIMERA REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN; El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.**

**REYES TAYABAS, Jorge; Derecho Constitucional aplicada a la especialización en amparo; Editorial Themis México 1996.**

**HALLIVIS PELAYO, Manuel; Tratado de Derecho Fiscal y Administración Tributaria de México; Editores Tax México 2000.**

**FERNÁNDEZ SAGARDI, A gusto; Comentarios y Anotaciones al Código Fiscal de la Federación; Editorial Sicco México 2000.**

**GAMAS TORRUCO, José; Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Porrúa México 2001.**

**REFORMAS AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN México 1996**

**JIMÉNEZ Antolin; Código Fiscal de la Federación.**

**LOMELI CEREZO, Margarita Magistrada; EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL Y EVOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

**LOS PRESIDENTES DE MÉXICO ANTE LA NACIÓN 1821-1996 México 1966 Tomo IV, Informe de 1934-1966.**

**ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo a., EL JUICIO DE LESIVIDAD Y OTROS ESTUDIOS. Editorial Porrúa, México 2002.**

### **Legislación consultada**

- Ley de Justicia fiscal Federal de 1936
- Código Fiscal de la Federación de 1938
- Código Fiscal de la Federación de 1967
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1996
- Código Fiscal de la Federación vigente
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente
- Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal de 2003
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal de 2004