

Estructura y Funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Alejandro Sánchez Hernández

Magdo. Pte. del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)

Introducción

I.- Es motivo de profunda satisfacción dirigirme a ustedes para efectuar una reflexión sobre la estructura y funcionamiento del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que surgió en un país con un sistema profundamente judicialista de extracto romano germánico evolucionando hasta convertirse en un Tribunal de Justicia Administrativa, por lo que efectuaré una breve explicación de qué es, cómo surgió, cuál ha sido su evolución y su competencia actual

II.- Evolución Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

1.- Génesis del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El actual *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo* surgió con el nombre de Tribunal Fiscal de la Federación el 26 de agosto de 1936, con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, y si atendemos a la fecha de su creación, ubicándonos en un país con un sistema jurídico en el que la función jurisdiccional sólo podía entenderse como una actividad encargada al Poder Judicial, podremos darnos cuenta que la validez constitucional de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo no era fácilmente aceptable.

Por ello, en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se expresó lo siguiente:

“En cuanto al problema de la validez constitucional de la Ley que crea un Tribunal Administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse Tribunales Administrativos Independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción ya apuntada, a los Tribunales Federales en vía de amparo, nada se opondrá, en cambio, a la creación de Tribunales Administrativos que, aunque independientemente de la administración activa, no lo sean del Poder Judicial.

El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales Administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de los que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras, será

un Tribunal Administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. 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 cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.”

Es decir, que la necesidad de la propia administración de reducir a la legalidad toda su acción administrativa, pero cuya independencia exigía que la justicia se encontrara fuera del alcance del Poder Judicial, se justificó asegurando la autonomía del naciente órgano jurisdiccional respecto del Poder Judicial, a la luz de la original doctrina francesa sobre justicia delegada del Poder Ejecutivo, que perfiló la suerte de la justicia denominada, contencioso administrativa.

2.- *Fundamento Constitucional*

El fundamento constitucional de los Tribunales Administrativos o de lo Contencioso Administrativo, entre los cuales se ubica el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo encontramos en los artículos 73, fracción XXIX-H y 104, fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a.- Nivel Constitucional de los Tribunales Administrativos.- El primero de los preceptos mencionados establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para “establecer leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la

Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.” Lo que significa que los tribunales administrativos actualmente tienen soportada su autonomía constitucionalmente .

b.- Autonomía técnica.- Última instancia dentro del seno del Poder Judicial Federal.-

No obstante; el artículo 104 fracción I-B Constitucional establece la competencia de los Tribunales de la Federación para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, disponiendo el numeral que nos ocupa, que los recursos de revisión serán resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito y se sujetarán al trámite de la revisión en amparo indirecto, lo que implica que la justicia administrativa es susceptible de ser revisada por los tribunales integrantes del Poder Judicial.

3.- *Estructura Interna.- Evolución*

a.- *Origen, Tribunal Uniinstancial, actuación en pleno o en salas.-* Conforme al artículo 2º de la Ley de Justicia Fiscal el Tribunal Fiscal de la Federación se integró con 15 magistrados designados como en la actualidad por el Presidente de la República, los cuales actuaban en pleno o en cinco Salas de tres magistrados cada una, con jurisdicción territorial en toda la República, designándose cada año a uno de los quince magistrados como Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quien además era presidente de la sala de la que formaba parte.

Las funciones del pleno eran fundamentalmente de Administración del

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 los que integran ese poder...

Tribunal, pero tenía una labor importantísima: la de fijar la jurisprudencia del Tribunal cuando las Salas dictaran resoluciones contradictorias (era fuente de derecho).

b.- Aumento de 5 a 7 salas en 1946.- No obstante que la reglamentación contenida en la citada Ley de Justicia Fiscal pasó a formar parte del primer Código Fiscal de la Federación de 1938, dicha estructura se mantiene hasta diciembre de 1946, ya que en esa fecha en virtud de haberse ampliado la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las contiendas fiscales del Departamento del Distrito Federal se aumentan de cinco a siete las salas que lo integraban, observándose hasta el año de 1966, una reforma que tiende no a modificar su estructura, sino a mejorar técnicamente la ubicación de las disposiciones jurídicas relativas a esta materia, al promulgarse en ese año el nuevo Código Fiscal, antecedente directo del vigente y promulgarse igualmente la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

c.- Creación de la Sala Superior y regionalización.- El año de 1978, marca una nueva etapa en la evolución de la institución que nos ocupa, observándose un cambio radical en su estructura al desconcentrarse del Distrito Federal, organizándose regionalmente ante la exigencia nacional de equilibrar el desarrollo en todas las regiones del país y acercar la justicia fiscal lo más posible a los contribuyentes de toda la República.

Así observamos por una parte que a través de su nueva ley orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de febrero de 1978, se crea una Sala Superior con residencia en el Distrito Federal integrada por nueve magistrados especialmente nombrados para ese efecto, destacando entre los

asuntos de su competencia: el fijar la jurisprudencia del tribunal, y por primera vez ejecutar acciones de órgano superior de revisión definiéndose así dos jerarquías jurisdiccionales claramente definidas, resolver los recursos de revisión y queja promovidos en contra de las resoluciones de las Salas Regionales, así como las administrativas; señalar la sede de dichas Salas, así como el fijar y cambiar la adscripción de los magistrados que las integran.

d.- División territorial a 11 regiones.- Por otra parte, se crearon 16 Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una de ellas y distribuidas en once regiones en que se dividió todo el territorio nacional, con la jurisdicción territorial señalada en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, tal y como se precisa en el organigrama que se analizará posteriormente.

Cabe agregar que en el mes de enero de 1990, se crea la Segunda Sala Regional Hidalgo México y en julio de 1992, es creada la Sala Regional de Guerrero.

e.- Reestructura de la Sala Superior en Pleno y Dos Secciones.- En el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995, se publicó una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, misma que entró en vigor en enero de 1996, ésta nueva ley, tomando en consideración el continuo incremento de los juicios promovidos por los particulares, reestructuró la Sala Superior, la cual a partir de ese año está formada por once Magistrados, de los cuales diez integran dos secciones de cinco magistrados cada una, y uno de ellos funge como el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación.

f.- Salas Regionales de nueva creación.- En cuanto a las Salas Regionales con

la Ley Orgánica de 1996, desaparece la Sala Regional de Morelos, ya que dicho estado se incorpora a la región metropolitana, sustituyéndose la región Pacífico- Centro por la región de Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.

En la región metropolitana se crean la Séptima y Octava salas Regionales que se integran con los magistrados que formaban parte de la Sala Regional de Morelos y los magistrados supernumerarios.

En marzo de 1998, fueron creadas la Novena, Décima y Décimo primera Salas Regionales Metropolitanas, la Segunda Sala Regional del Noroeste con sede en Tijuana, la Segunda Sala Regional del Centro con sede en Querétaro y la Segunda Sala Regional del Noreste con sede en la de Ciudad de Monterrey, N.L.

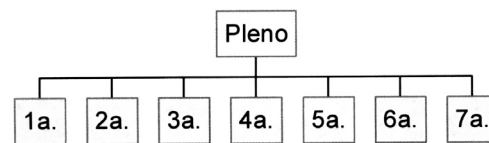
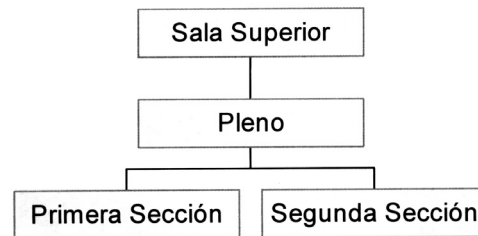
En 1999, se crearon cinco Salas regionales, la Primera Norte Centro que inició sus funciones el 20 de septiembre de 1999, en la Ciudad de Chihuahua; la Segunda y Tercera Salas de Occidente que iniciaron sus funciones el 30 de agosto y 20 de septiembre del año de 1999, en las Ciudades de Guadalajara, Jalisco y Aguascalientes, respectivamente; y la Segunda y Tercera salas del Golfo Centro que iniciaron sus funciones el 1º de septiembre y 30 de agosto de 1999, en las ciudades de Puebla, Puebla y Jalapa, Veracruz respectivamente.

Posteriormente por acuerdo de fecha 16 de junio de 2000, se crearon 3 Salas Regionales mas; la Tercera Sala Regional del Noroeste con sede en Culiacán estado de Sinaloa; Tercera Sala Regional del Norte-Centro con sede en Torreón estado de Coahuila y la Tercera Sala Regional Hidalgo-México; con sede en el Municipio de Tlanepantla, Estado de México, todas con inicio de actividades el 01 de

noviembre de 2000.

La estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha venido modificando en la forma que se

Tribunal Fiscal de la Federación

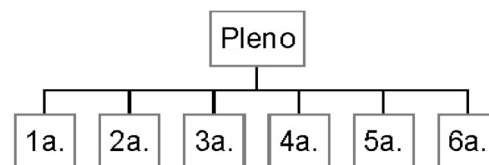
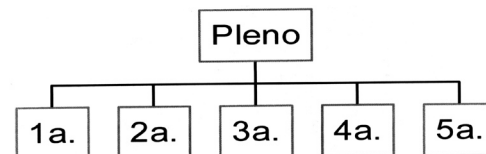


observa en los siguientes organigramas:

Ley Orgánica del 24 de diciembre de 1966, vigente hasta el 1 de agosto de 1978.

Pleno integrado por 22 magistrados, considerando al presidente del mismo.

Cada sala integrada por tres magistrados.



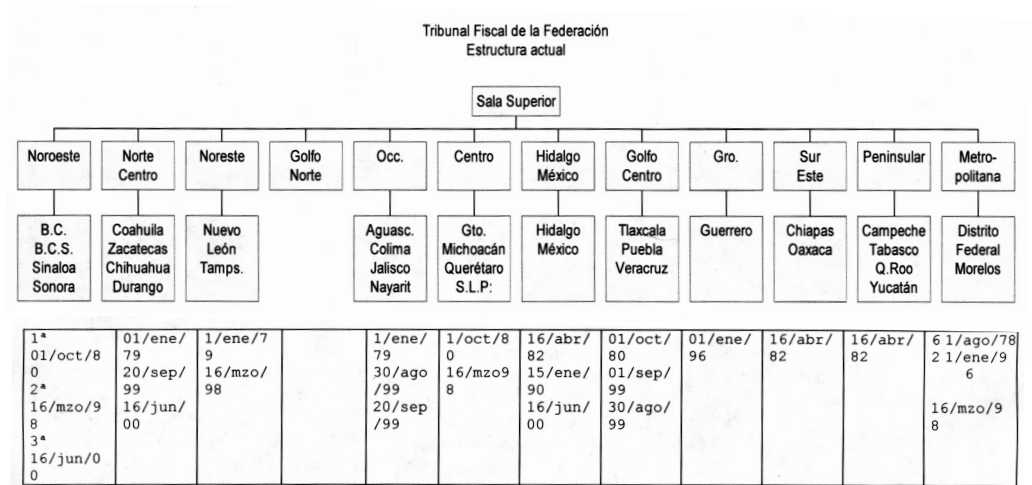
Jurisdicción en toda la República.

Ley orgánica del 1 de agosto de 1978.

Régimen transitorio del 1 de agosto al 31 de diciembre de 1978.

Sala Superior con nueve magistrados.

Salas regionales con tres magistrados y sede en el Distrito Federal.



Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal.

Jurisdicción en toda la República.

g.- *Nueva división en 17 regiones.*- A partir del 1º de febrero de 2001, el Pleno de la Sala Superior acordó dividir para efectos jurisdiccionales el Territorio Nacional en las 17 regiones que a continuación se señalan:

I.- Del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California.

II.- Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora.

III Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.

IV.- Del Norte-Centro 1, que comprende el Estado de Chihuahua.

V.- Del Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila.

VI.- Del Noreste, que comprende los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

VII.- De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.

VIII.- Del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes.

IX.- Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro.

X.- Del Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán.

XI.- Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México.

XII.- De Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla.

XIII.- Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz.

XIV.- Del Pacífico, que comprende el Estado de Sala Regional de Sala Regional de Guerrero

XV.- Del Sureste, que comprende los Estados de Chiapas y Oaxaca.

XVI.- Peninsular, que comprende los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XVII.- Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos.

A partir de la fecha mencionada también se indicó el número de salas que habría en cada una de las regiones y las ciudades en que se encontrarían, definiéndose de la siguiente forma:

I-Región del Noroeste I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, B.C.

II.- Región del Noroeste II Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste II, con sede en Ciudad Obregón, Son.

III.- Región del Noroeste III. Habrá una Sala que se denominará.- Sala Regional del Noroeste III, con sede en

la Ciudad de Culiacán, Sin.

IV.- Región del Norte-Centro I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Chih.

V.- Región del Norte-Centro II Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro 11 y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Coah.

VI.- Región del Noreste. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, N.L.

VII.-Región de Occidente. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional de Occidente, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jal.

VIII.- Región del Centro I. Habrá una Sala que se denominará: Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Ags.

IX.- Región del Centro II. Habrá una Sala que se denominará Sala Regional del Centro II con sede en la Ciudad de Querétaro, Qro.

X.-Región del Centro III. Habrá una Sala que se denominará:Sala Regional del Centro III,con sede en la Ciudad de Celaya, Gto.

XI.- Región Hidalgo-México. Habrá tres Salas que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, todas ellas con sede en Tlalnepantla, Edo. de México

XII.- Región de Oriente. Habrá dos Salas que se denominarán:Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Pue.

XIII.-Región del Golfo. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional

del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Ver.

XIV.- Región del Pacífico. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Gro.

XV.- Región del Sureste. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Sureste, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Oax.

XVI.- Región Peninsular. Habrá una Sala, que se denominará: Sala Regional Peninsular,con sede en la Ciudad de Mérida, Yuc.

XVII.- Región Metropolitana. Habrá once Salas, que se denominarán: Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana y Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas ellas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.

h.- Una última reestructura.- La estructura anterior fue modificada a través del diverso acuerdo G/43/2001 de fecha 5 de septiembre de 2001, subdividiendo las regiones del Nor-este, Sureste, Peninsular y creándose la denominada región del Golfo-Norte, que comprende el estado de Tamaulipas con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa; creándose asimismo cuatro nuevas salas con sede en las ciudades de Hermosillo, Sonora; Ciudad Victoria, Tamaulipas; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas y Cancún, Quintana Roo quedando la nueva estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en

20 regiones.

4.- Criterios de definición de la competencia territorial de las salas.

a.- El primer criterio atendió al domicilio de la autoridad.- Respecto a la competencia territorial de las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, es de señalarse que hasta el año de 1993, la misma se definía atendiendo al domicilio en que se encontraba la autoridad que emitía la resolución materia de controversia, lo cual originaba la concentración de asuntos en algunas Salas del Tribunal en atención a que existen autoridades que tienen centralizadas sus facultades de decisión, tal y como sucede a manera de ejemplo con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado).

b.- Segundo criterio conforme al domicilio del demandado con tres excepciones.- Por ello, el artículo 31 de la ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación estableció como regla general que las salas regionales conocerían por razón de territorio de los juicios respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante y cuando quien demanda sea una autoridad que impugna una resolución favorable a un particular será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.

Esta regla tuvo las siguientes excepciones, establecidas también en el artículo 31 de la Ley comentada, que son:

Las empresas que forman parte del sistema financiero en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta; las empresas que tengan el carácter de controladora o controlada de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta y determinen su resultado

fiscal consolidado; cuando el demandante reside en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional; y cuando el demandante reside en México pero no tenga domicilio fiscal, en estos casos de excepción resulta competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad ordenadora de la resolución impugnada.

c.- Tercer criterio según el domicilio de la autoridad demandada.- Ante la problemática que presentó la definición del domicilio "fiscal" del demandante y sus complejas excepciones, se ha determinado legalmente el criterio para definir la competencia territorial de la Sala que habrá de conocer del litigio atendiendo al domicilio de la sede de la autoridad demandada y en caso de que existieran varias al de aquella que dictó la resolución impugnada y si el demandado es un particular al domicilio de este último.

III.- Funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

1.- Principios rectores.

El juicio de nulidad seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación se rige por los siguientes principios:

- a) Principio de instancia de parte
- b) Principio de agravio personal y directo
- c) Principio de definitividad
- d) Principio de relatividad de las sentencias

Principio de Instancia de parte.

Conforme a este principio tenemos que el juicio de nulidad debe ser promovido siempre por la parte afectada con la resolución que se impugna ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En el 2002 se
adicionó el artículo
113 de la
Constitución Política
Mexicana para
permitir que el
Estado responda de
los daños que cause
a los bienes o
derechos de los
particulares con
motivo de su
actividad irregular.

En este sentido, el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación establece como requisito de la demanda el indicar el nombre y domicilio fiscal del demandante, mientras que por su parte el artículo 200 del mismo ordenamiento preceptúa que ante el Tribunal Fiscal de la Federación no procede la gestión de negocios y quien promueva e nombre de otro debe acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda.

Principio de agravio personal y directo

Este principio significa que el juicio debe ser promovido por la persona que resulte afectada o agraviada con una resolución de las autoridades administrativas. En el juicio contencioso administrativo no se admite el interés simple para impugnar un acto administrativo, sino que el interés debe ser legítimo.

Además de lo dispuesto por el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación antes referido, tenemos que el artículo 208 del mismo Código establece en las fracciones II y VI la obligación de señalar en la demanda la resolución que se impugna y los conceptos de impugnación o agravios que causa la misma al demandante, precisando expresamente que en caso de que no se señalen estos dos elementos, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda.

Aún más, el artículo 202, fracción I, del multicitado Código Fiscal de la Federación señala que el juicio es improcedente en contra de actos que no afecten el interés jurídico del demandante.

Principio de definitividad

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su primer párrafo establece que dicho

Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que el propio precepto enumera, disponiendo en el penúltimo párrafo que se consideran como definitivas aquellas resoluciones que no admitan recurso administrativo en contra o cuando la interposición del mismo es optativa.

Principio de relatividad de las sentencias

Este principio se encuentra consagrado en los artículos 237, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación y consiste en que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se referirán al acto impugnado en el juicio, reconociendo su validez o declarando su nulidad e inclusive, el último párrafo del artículo 237 del Código mencionado preceptúa que no se pueden anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

Existe un tratamiento específico para las demandas en que se impugne la resolución recaída a un recurso administrativo, previsto en el numeral 197 último párrafo del Código Fiscal de la Federación, para cuyos casos establece que se entenderá que se impugna también la resolución original en la parte que no satisface el interés del demandante.

2.- Competencia material

Una vez definida la estructura que presenta actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nos ocuparemos de precisar la competencia por materia de las Salas que lo integran, misma que con el transcurso del tiempo ha ido aumentando, así tenemos que la Ley de Justicia Fiscal únicamente comprendía las controversias entre los particulares y la Secretaría de Hacienda y Crédito público en materia tributaria,

Este Tribunal en la actualidad tiene la posibilidad de anular actos ilegales, reconocer derechos o incluso de constituirlos.

concretamente las que versaban sobre:

- Resoluciones que determinaban la existencia de créditos fiscales, lo fijaban en cantidad líquida o daban las bases para su liquidación.
- Las sanciones por infracciones a las leyes fiscales.
- Responsabilidad administrativa en materia fiscal.
- Cuestiones relativas al procedimiento administrativo de ejecución.
- Negativas de devolución de impuestos.
- Resoluciones favorables a un particular impugnadas por dicha Secretaría.
- Derechos o aprovechamientos ilegalmente percibidos y en general sobre cualquier resolución dictada en materia fiscal que causara un daño no reparable por algún recurso administrativo.

Posteriormente diversos ordenamientos legales otorgaron competencia al órgano jurisdiccional que nos ocupa en otras materias como las que a continuación se indican:

A.- La Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.- La que en sus artículos Primero y del Tercero al Décimo Tercero dieron competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, para que ante este se presenten las reclamaciones por:

- Adeudos a cargo del gobierno federal (con excepción de los señalados en el artículo 2º) o.
- Inconformidades por pensiones civiles y militares.

En armonía con ello, el artículo Segundo transitorio derogó todas las disposiciones que atribuyeran competencia a tribunales distintos del Tribunal Fiscal de la Federación.

B.- La Ley del Seguro Social.- En las reformas que sufrió el 19 de enero de 1949, (pues recordemos que se pro-

mulgo en 1943) le dieron el carácter de organismo fiscal autónomo; como lo indica con precisión el artículo 135, al establecer que el Instituto Mexicano del Seguro Social en su carácter de organismo fiscal autónomo determinaría los créditos por concepto de aportaciones intereses y capitales constitutivos que tendrían el carácter de fiscales, permitió la intervención del tribunal en el conocimiento de las controversias suscitadas con motivo del cobro de dichos créditos.

Lo que confirmó el hecho señalado en el propio numeral referente a que en caso de incumplimiento se aplicaría el procedimiento administrativo de ejecución por las oficinas federales de Hacienda.

C.- La Ley Federal de Instituciones de Fianzas.- A partir de 1954, este ordenamiento facultó en su artículo 95 a las compañías afianzadoras para ejercitar la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en caso de inconformidad con el requerimiento de pago formulado por las autoridades de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios.

Lo que fue complementado por el artículo 95 Bis, al señalar expresamente la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de estos juicios.

D.- Obras Públicas.- El primero de enero de 1962, el constituyente a través de una novedosa reforma al Código Fiscal de la Federación a su artículo 160 fracción IX, le dio competencia a este tribunal para conocer de la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrado por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

E.- Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.- El propio legislador al reformar el Código Fiscal de la Federación, según publicación en el Diario Oficial de la Federación de 30

de diciembre de 1961, de nueva cuenta amplía la competencia de este tribunal al establecer en su artículo 160, fracción VIII, la materia de seguridad social para las fuerzas armadas, de cuyas resoluciones puede conocer siempre que no exista otro recurso administrativo o de aquellas otras nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que se concedan a favor de los miembros del Ejército y la Armada Nacionales y de sus familiares o derecho-habientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas dictadas con aplicación de las leyes que rijan el otorgamiento de dichas prestaciones.

F.- Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.- La nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo 22, fracción III, permite a partir de enero de 1967, conocer de las controversias que deriven de la solicitud de pensiones civiles con cargo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

G.- La Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.- A partir del mes de abril de 1972, esta ley dispuso en su artículo 54 que las controversias entre los patrones y el citado instituto se resolverían por el Tribunal Fiscal, dado la calificación de fiscales que se le daba a las aportaciones a dicho Instituto.

Estableciéndose también la opción de acudir en inconformidad ante el Instituto o directamente al Tribunal Fiscal de la Federación.

H.- Responsabilidad de los servidores públicos.- La nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en vigor a partir de 1967, establece en el artículo 22, fracción VIII, la posibi-

lidad de conocer de los actos administrativos de los servidores públicos, aclarándose que es respecto de actos no delictuosos.

I.- La Concesión de Competencia en la Ley de Comercio Exterior.- El desarrollo continuó de la actividad jurisdiccional respecto de todas estas materias detonaron el reconocimiento de su capacidad técnica para conocer de materias que se habían incorporado como parte de la regulación de las nuevas relaciones comerciales entre particulares y los órganos encargadas de su control en nuestro país, así como entre los comerciantes de países extranjeros y sus órganos de gobierno, esto es, el Comercio Exterior, que tuvo una depuración en su legislación a raíz de la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en la Ley de Comercio Exterior en vigor a partir de 1993, la que le otorgó competencia al entonces Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las controversias derivadas de las resoluciones previstas en el artículo 94 de la propia ley, lo que se efectúa en los términos previstos en el numeral 95.

J.- La Atribución de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y su Interpretación Jurisprudencial.- Con esta directriz, a partir del año 2000, el Legislador le da un nuevo voto de confianza a la Justicia Administrativa Federal, al establecer en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 83 la posibilidad de que los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pusieran fin al procedimiento administrativo, a una instancia o que resolvieran un expediente, podrían impugnarse vía recurso de revisión o la vía jurisdiccional correspondiente, lo que conllevó a determinar a este tribunal a través de diversos fallos,

Este Tribunal además de las facultades mencionadas cuenta con los elementos formales que le permiten dictar no sólo sentencias de carácter declarativas, sino constitutivas de derechos, esto es de condena, lo cual le permite avanzar hacia lo que teóricamente se conoce como un tribunal de plena jurisdicción.

que las vías judiciales excluían al juicio de amparo ya que se refiere a controversias de tipo constitucional, por lo que únicamente podría hablarse de procedimientos o procesos ante un órgano judicial dentro de los cuales encontramos al anterior Tribunal Fiscal de la Federación, criterios que quedaron plasmados en diversos precedentes de este órgano jurisdiccional y quedó aclarada por la jurisprudencia 139/99 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, que estableció que la revisión prevista en dicho numeral podría efectuarse mediante el juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La importancia de tal determinación deviene del hecho de que el ordenamiento en cita, es aplicable a todos los procedimientos efectuados por la administración pública mexicana, por lo que la competencia del Tribunal se desplaza a todos ellos, con excepción de algunas materias previstas en el artículo primero de la mencionada Ley, las cuales son:

“las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicias agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencias económica y prácticas desleal de comercio internacional”

Esta excepción no significa la exclusión real del conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que las de carácter fiscal, responsabilidades de los Servidores Públicos, Competencia Económica en la parte relativa a multas y Comercio Exterior, son competencia material del tribunal de acuerdo a lo dispuesto a los ordenamientos que regulan dichas áreas.

K.- La Nueva Leey del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Admi-

nistrativa.- El 31 de diciembre del año 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuya característica principal es la reflejar en su denominación el alcance de la competencia de este órgano, la cual quedó delineada en quince fracciones enumeradas en el artículo 11 y con el establecimiento de una formula genérica que permite conocer de todas las resoluciones que a través de la figura establecida en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación se entienden negadas de manera ficta en las materias de competencia del Tribunal. Así como de aquellas en que se niegue la constancia de la resolución positiva ficta cuando así lo establezca el ordenamiento jurídico que rige tales materias.

l.- Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.- El 14 de julio de 2002, se adicionó el artículo 113 de la Constitución Política Mexicana para permitir que el Estado responda de los daños que cause a los bienes o derechos de los particulares con motivo de su actividad irregular. Lo cual se regulará por la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado que entrará en vigor a partir del siguiente año, (2004). Ley que ha sido discutida y aprobada pero cuya publicación se encuentra pendiente en este momento, pero que tiene gran relevancia para este órgano de justicia puesto que sin duda alguna generara una diversidad de controversias las cuales deben ser resueltas por este tribunal.

2.- Actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.- Sus características esenciales.

A.- Es un tribunal autónomo

B.- De tribunal de anulación a tribunal de plena jurisdicción.

C.-Suspensión de la ejecución del

acto reclamado.

D.- Procedimiento especial.

A.- La estructura orgánica y normas de funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están reguladas por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismas que en su artículo 1º expresamente señala que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, ordenamientos en los cuales ya se contiene la nueva denominación del tribunal que demuestra la verdadera extensión de su jurisdicción.

B.- Plena jurisdicción.- El tribunal se originó como un órgano de simple anulación pues su función jurisdiccional se limitaba a analizar la legalidad de los actos administrativos respecto de los cuales podía conocer, sin que contara con facultades expresas para hacer cumplir sus sentencias, por lo que éstas eran simplemente declarativas, lo cual se ha venido modificando pues se ha dotado al tribunal de medidas coercitivas para hacer cumplir dichos fallos y para realizarlo en los términos ordenados en las mismas.

Este Tribunal en la actualidad tiene la posibilidad de anular actos ilegales, reconocer derechos o incluso de constituirlos, así como para establecer los términos en que habrá de dictarse una nueva resolución administrativa, al momento de dictar sus sentencias.

a.- Sentencia.- No olvidemos que en la sentencia se resumen los alcances de las pretensiones de las partes, estableciendo sus límites y extensión, cuestión que puede efectuarse por nuestro Tribunal, puesto que cuenta con los métodos para efectuarlo.

El alcance de las sentencias se prevé en el artículo 239 del Código Fiscal

Federal, el cual a partir de las reformas del año 2001, precisó:

Artículo 239. La sentencia definitiva podrá:

...

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

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

Las disposiciones anteriores le permiten a este órgano emitir aparte de una sentencia de simple anulación como sucedía de acuerdo a su naturaleza inicial de estricto control de legalidad administrativa, sentencias que resolviendo el fondo del asunto no se limiten a anularla, sino que satisfagan la pretensión del demandante obligando a la autoridad administrativa a realizar una conducta determinada, a resarcir al agraviado en sus derechos o a constituir los que se deriven de la propia sentencia, siendo ejemplo de ello sería el ordenar que se ajuste una liquidación de impuestos a los términos establecidos en un fallo, el devolver cantidades que se pagaron indebidamente, a continuar con los efectos de un contrato de obra pública (en los casos que se haya declarado la nulidad de su rescisión) a pagar a un trabajador los honorarios que hubiere dejado de percibir, a devolver una mercancía embargada indebida-

mente o a reconocer que se configuró una resolución en sentido positivo de manera ficta.

Así es, este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de las facultades mencionadas cuenta con los elementos formales que le permiten dictar no solo sentencias de carácter declarativas, sino constitutivas de derechos, esto es de condena, todo lo cual le permite avanzar hacia lo que teóricamente se conoce como un tribunal de plena jurisdicción.

Cabe puntualizar la facultad prevista también en ley, para que este órgano pueda corregir errores en la cita de los preceptos aplicados y para resolver la cuestión efectivamente planteada, bastando para ello que exista congruencia en el análisis y motivaciones de las sentencias, lo que desde luego le permite analizar en su justa medida la controversia a pesar del error del demandante emitiéndose una sentencia justa que le ha valido el reconocimiento externo.

b.- Control de constitucionalidad.- Sin que sea una limitante el hecho de que exista la oportunidad para el sentenciado de interponer juicio de amparo o recurso de revisión, esto es que nuestros fallos se encuentran sujetos a último control de constitucionalidad ante los tribunales integrantes del Poder Judicial de la Federación, sin menoscabo del estudio de este tribunal, puesto que la revisión de la sentencia se constriñe estrictamente a dilucidar la constitucionalidad de la misma, pero no al análisis legal de las resoluciones administrativas, ya que para el caso de que en esta instancia sea necesario estudiar los argumentos planteados en la demanda de nulidad, el Tribunal Judicial devuelve el Expediente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que sea esté el que se pronuncie sobre el conflicto de legalidad planteado.

Aunado a ello, existen instrumentos que le permiten al tribunal a hacer cumplir sus sentencias, como lo es el previsto en el artículo 239 del Código Fiscal, que ad litteram, señala

“Artículo 239-B. En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas: (A) c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

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

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

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

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el

que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

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

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

En este numeral se reguló la instancia denominada de queja, que puede activarse por el particular cuando no sea cumplido en plazo y forma por las autoridades administrativas el fallo que le favorece, pudiendo entonces este órgano ordenar el cumplimiento obligatorio de la sentencia dentro de un plazo improrrogable si aún no se ha cumplido o en los términos expresados en la sentencia si no lo efectúo así, previniéndose incluso la posibilidad de sancionar económicamente al funcionario responsable del incumplimiento de la sentencia del incumplimiento defectuoso o del cumplimiento en exceso.

C.- Suspensión de la ejecución del acto reclamado.

La exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, dirigida por el Ejecutivo Federal, a la consideración del Honorable Congreso de la unión, contenida en la ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales para el año 2001,

se manifestó la necesidad de introducir medidas cautelares en del juicio contencioso administrativo el Tribunal para evitar daños irreparables por acciones de alguna autoridad o la realicen actos irreparables en perjuicio de particulares.

Esto, ante la nueva competencia derivada de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a partir de 2001, regulándose la posibilidad de las partes de solicitar la suspensión de la ejecución del acto reclamado la cual tiene los siguientes requisitos de procedibilidad:

I.- Se podrá solicitar en el escrito de demanda.

II.- Por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia. Se presentará ante la Sala del conocimiento.

Los requisitos de procedibilidad, establecidos por el legislador son mínimos, pero en los efectos y alcances de la ejecución se deja cierto margen de discrecionalidad, dado que puede otorgarse de manera provisional por el magistrado instructor del juicio en el auto en que se acuerde la solicitud de suspensión o de manera definitiva por la sala que conozca del asunto dentro del plazo de 5 días. Estableciéndose la procedencia de la suspensión si no se daña a terceros con el otorgamiento de la misma y para el caso de la solicitud de suspensión contra el cobro de contribuciones previo deposito de la cantidad que se adeude a la tesorería o a la entidad federativa que corresponda.

Un beneficio para el demandante lo constituye la excepción hecha en el penúltimo párrafo del artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, consistente en no exigir el deposito cuando se trate de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del magistrado, siendo oportuno hacer hincapié en que los elementos a través de los cuales el instructor pueda emitir

su “libre apreciación”, no se encuentran definidos, por lo que sería conveniente precisarlos en una futura reforma.

Finalmente, resulta importante señalar la trascendencia de la inclusión efectuada por el legislador en el artículo 239 B, del Código Fiscal de la Federación, sobre la procedencia de la queja por una sola vez, cuando exista incumplimiento de la sentencia interlocutoria que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa haya emitido y que debe obligatoriamente ser cumplida.

D.- Por lo que toca al procedimiento que se sigue ante dicho Tribunal y los recursos que proceden en contra de las diversas resoluciones dictadas por las salas que lo integran éstos están regulados en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, denominado “Del procedimiento Contenciosos Administrativo” () y así podemos ver que el artículo 197 del código mencionado establece que los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se regirán por las disposiciones del título antes especificado y a falta de disposición expresa se admite la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que no se contravenga el procedimiento contenciosos regulado por el código Tributario Federal.

IV.- Funcionarios que imparten la Justicia Administrativa.

Por último, dentro de la integración del tribunal Fiscal de la Federación, procede señalar las características y requisitos que para desempeñar el cargo de Magistrado exigen las disposiciones relativas.

Los artículos 3° y 4° de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación disponen que el Presidente de la República con aprobación del Senado es el facultado para asignarlos y que dicha designación es por seis años, pudiendo

ser designados nuevamente los Magistrados de Sala Superior por única vez por un período de nueve años y los Magistrados de salas Regionales por un segundo período de seis años, siendo inamovibles si al final de este nuevo período fueren nuevamente designados.

Requiriéndose para ser designado Magistrado el ser mexicano por nacimiento, mayor de 35 años, de notoria buena conducta, Licenciado en Derecho, con título registrado, expedido cuando menos diez años antes de esa fecha y previa evaluación de la sala superior; con siete años de práctica en materia fiscal, siendo causa de retiro forzoso de un magistrado padecer de incapacidad física o mental para desempeñar el cargo y en el caso de los Magistrados de las Salas Regionales cumplir 70 años de edad.

De esta manera, se ha intentado efectuar un breve análisis de las características que guarda el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuanto a su estructura y funcionamiento, por lo que sólo me resta agradecer su atención y esperar que esta exposición haya sido de su interés.

Atentamente.

El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Mag. Alejandro Sánchez Hernández.

Copyright-GCS.

5/Marzo/03