

UNIVERSIDAD DEL INSTITUTO TEPEYAC DE
CUAUTILÁN, S. C.
CLAVE DE INC. UNAM 8851-09

“PROCEDENCIA DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN
EN CONTRA DE LOS AUTOS O RESOLUCIONES
DICTADAS POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ALICIA QUERO SANTIAGO

ASESOR: LIC. ROBERTO ROSALES GARCÍA

ESTADO DE MÉXICO.
2006.

SEPTIEMBRE,



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios:

*Gracias, por darme el padre que me
diste y todo lo que recibí de él,
llegue a la meta que me trace,
por eso te doy Gracias,*

En memoria de mi

PAPA

ÍNDICE	I
--------	---

Introducción.....	IV
Planteamiento del Problema.....	VI
Objetivo.....	VIII

CAPÍTULO I

Reseña Histórica del Tribunal de Justicia Fiscal

1. España.....	1
1.1. Los Órganos Supremos.....	1
1.1.1 Órganos Domésticos y Cortesanos.....	1
1.1.2 Órganos Políticos.....	2
1.1.3 Órganos Judiciales.....	5
1.1.4 La Responsabilidad de los Órganos Supremos.....	6
1.2 Francia.....	7
1.2.1 Consejo de Estado de Francia.....	8
1.3 Sistema Angloamericano.....	11
1.4 México.....	12
1.4.1 Época Colonial.....	12
1.4.2 Legislación Novohispana.....	13
1.4.3 Constitución Española de 1812.....	14
1.4.4 Constitución de 1824.....	15
1.4.5 Las Siete Leyes.....	15
1.4.6 Ley Lares.....	16
1.4.7 Constitución de 1857.....	19
1.4.8 Constitución de 1917.....	20
1.4.9 Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	21
1.5 Fundamento Constitucional.....	25
1.6 Transición del Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	29

CAPÍTULO II

Estructura del Tribunal de acuerdo a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.1 Facultades de la Sala Superior.....	32
2.1.1. Estructura y Atribuciones.....	37
2.2 Facultades del Pleno.....	38
2.2.1. Estructura y Atribuciones.....	40
2.3 Facultades de las Secciones.....	41
2.3.1. Estructura y Atribuciones.....	42
2.4 Facultades de las Salas Regionales.....	43
2.4.1. Estructura y Atribuciones.....	43
2.5 Facultades del Magistrado Instructor de acuerdo a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	46

CAPÍTULO III

Análisis de los Diversos Medios de Impugnación

3.1 Teoría de la Impugnación.....	53
3.2 Concepto de Recurso.....	54
3.2.1 Naturaleza Jurídica.....	56
3.2.2 Elementos del Recurso.....	58
3.2.3 Clasificación de los Recursos.....	66
3.2.4 Tipos de Recurso.....	66
3.3 Análisis de los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	72
3.3.1 Principios de Legalidad y Certeza Jurídica.....	81
3.4 Los Recursos Administrativos en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.....	82

3.4.1 Recurso de Revocación.....	83
3.4.2 Recurso de Reclamación.....	86
3.4.3 Recurso de Revisión.....	86
3.5 Comparación del Artículo 242 del Código Fiscal de la Federación (Derogado) y del Artículo 59 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir del 1° de Enero del 2006...	91

CAPÍTULO IV

Procedencia del Recurso de Reclamación en contra de los autos o resoluciones dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

4.1 Exposición de Motivos.....	96
4.2 Fundamento Legal del Recurso de Reclamación.....	97
4.3 Adición que se propone al artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	105
4.4. Beneficios.....	107
Conclusiones.....	109
Anexos.....	113
Glosario.....	115
Bibliografía.....	116

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto conocer los antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para poder entender la procedencia del Recurso de Reclamación. Asimismo conocer las facultades y atribuciones que tiene el mencionado Tribunal.

El Tribunal es un órgano de reciente creación, pues se estima que su origen se dio en España y Francia, en este país, alcanzó una importante trascendencia, ya que se desprendieron dos formas del procedimiento contencioso administrativo, el de justicia de anulación y el de plena jurisdicción. Lo cual dio paso a un Tribunal de Justicia Delegada.

Al paso del tiempo el Tribunal ha ido evolucionando en relación a sus facultades y atribuciones, así como de los Salas que lo integran. Destacando la función que tiene el Magistrado Instructor, en el admitir o desechar el Recurso de Reclamación, tema principal del presente trabajo.

La Reseña Histórica nos va a permitir conocer el nacimiento del procedimiento contencioso administrativo implantado en nuestro país, el cual toma como antecedente lo realizado en los Países de España y Francia, este último de gran importancia, pues dio origen a diversas leyes de orden fiscal administrativa en nuestro país; dando paso a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual nació sin sustento constitucional, que posteriormente fue subsanado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En lo referente a la estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se señalan los órganos que lo integran y de los magistrados que sesionan dentro del mismo. Así como, la integración y distribución de las Salas Regionales en el territorio nacional, el cual se dividirá en las regiones que estime pertinentes la Sala Superior órgano principal del mencionado Tribunal. Siguiendo con las facultades del Magistrado Instructor, descrita en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para poder entender a los medios de impugnación, será hará el análisis de estos, enfocándose a la teoría de la impugnación. Los medios de impugnación son aquellos instrumentos que se hacen valer los particulares en contra de los actos administrativos de las autoridades, siempre y cuando causen algún agravio.

El Recurso de Reclamación consagrado en el artículo 59 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, transgrede los artículos 14 y 17 constitucionales, pues solamente este recurso procede en contra de las resoluciones que emite el Magistrado Instructor y no procede contra las resoluciones que dicta la Sala Regional.

La finalidad primordial de es trabajo es que el Recurso de Reclamación proceda en contra de los autos dictados por las Salas, en los que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción, con lo cual se salvaguardan las garantías de certeza y seguridad jurídica de los gobernados.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es conveniente la procedencia del recurso de reclamación contra las resoluciones dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las que se decrete o niegue el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; con la finalidad de no dejar en un estado de indefensión a los particulares, pues, con esto, se le vulneran su garantía individual consagrada en el artículo 17 de nuestra Carta Magna.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, debiendo prevalecer el principio de legalidad de los actos de las autoridades administrativas, con el propósito de salvaguardar la esfera jurídica de los gobernados, ya que es obligación prioritaria del Estado Democrático.

El estado de derecho, crea los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar la impartición de justicia, cuando entre la administración pública y los particulares, nazcan conflictos que deben de resolverse en el marco de la seguridad jurídica. Así pues, se le dios paso a los medios de impugnación, con los cuales el particular podrá defenderse de los agravios que le cause alguna resolución que emita el Magistrado Instructor; por lo que, si bien es cierto que existe el Recurso de Reclamación, el mismo no contempla la procedencia en contra de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales en la que se decrete o niegue el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción, pues deja en estado de indefensión al particular.

La Justicia Administrativa ha llegado a representar indudablemente uno de los pilares fundamentales en que se sustenta el Estado de Derecho, integrada a lo que debe ser un extenso mundo de garantías jurídicas para los gobernados frente a los excesos, desviaciones y desbordes del poder de la Administración Pública.

El Recurso de Reclamación, tiene la finalidad de debatir las resoluciones emitidas por el Magistrado Instructor, para que se restituyan los derechos de los particulares que fueron violentados con tal decisión; pues entonces, es conveniente la procedencia del Recurso de Reclamación en contra de las resoluciones que dicte la Sala Regional, en las que se decrete o niegue el sobreseimiento de juicio antes del cierre de instrucción; con el objetivo de que no se deje en estado de indefensión al particular.

OBJETIVO

El objetivo de esta propuesta, es para que el Recurso de Reclamación proceda en contra de las resoluciones dictadas por las Salas, en los que decreta o niegue el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción, en virtud de que el texto vigente del artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contraviene los principios constitucionales de legalidad y certeza jurídica, ya que actualmente dicho recurso sólo procede contra las resoluciones que emite el Magistrado Instructor, las cuales son : “... las que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquellas que admitan o rechacen la intervención de un tercero”.

El precepto legal en cita, limita el derecho de las partes en juicio de nulidad para la interposición del Recurso de Reclamación, al señalar únicamente la procedencia contra las resoluciones: “ admita, desecha o tenga por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas, o alguna prueba; **así como las que decreten o nieguen el sobreseimiento antes del cierre de instrucción**; o aquellas que aprueben o rechacen la intervención de un tercero...”, lo que trae como consecuencia una limitante al legítimo derecho de defensa, pues impide el acceso al recurso primario e incluso rompe con la naturaleza de la propia instancia jurisdiccional resultando violatorio a los artículos 14 y 17 de la Carta Magna.

CAPÍTULO I

Reseña Histórica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

1. España

1.1 Los Órganos Supremos

En España, encontramos la figura de los Órganos Supremos, en donde los titulares del poder público no podían ejercer por sí mismos las actividades de tales órganos, sino que lo tenían que hacer a través de personas e instituciones. Los Órganos Supremos se desenvuelven en el círculo de mayor intimidad del titular del poder público, a fin de auxiliarse en las tareas que tiene que realizar por sí mismo, a este tipo de órganos se le denomina doméstico y cortesano. En cuanto a los Órganos Políticos son los que contribuyera formar la orientación general de actuación del poder público; y Órganos Judiciales se encargaban de dirimir las cuestiones planteadas entre los individuos, o entre éstos y los órganos del propio poder público.

1.1.1 Órganos Domésticos y Cortesanos

Los Órganos Domésticos y Cortesanos, se desarrollaban con las fórmulas autoritarias, en las que la actividad pública era asumida por el titular del poder y la realiza como lo haría con sus negocios.

En la Alta Edad Media, la organización doméstica del rey era rudimentaria, pero a finales del siglo VII se trató de restaurar la organización visigoda en el reino Astur. Sobresaliendo los encargados de la guardia, cámara del rey, caballerizas, y sobre todo algunos personajes de importación franca, como el mayordomo en el reino astur-leonés o el senescal en Cataluña.

La reunión del órgano doméstico con eclesiásticos recibía el nombre de concilio, y este desarrollaba las funciones judiciales, el cual recibía el nombre de curia, que en lengua romance se designa como corte, diferenciada desde el siglo XII del concilio por prescindir de todo carácter eclesiástico.

En las fórmulas estamentales, estos órganos conservan su importancia. En la Corona de Aragón se destacaba el oficio principal del mayordomo al que está sometido el personal doméstico; el camarlengo encargado de la custodia del rey; el canciller tenía como función la administración de la documentación real, y el maestro racional administraba las caudales públicos y privados.

Bajo la Monarquía borbónica el órgano doméstico, de importación francesa, es el Real Buero, cuyo jefe es el mayordomo mayor, al que le sigue el grefier o controlador general, que se encargaba de que se cumplieran las órdenes reales y de su archivo. Estos órganos desaparecieron en las formas republicanas, y decaen en las restantes fórmulas liberales, de donde carecen de actividad pública.

1.1.2 Órganos Políticos

Los Órganos Políticos, tenían una función trascendente, esto es, meramente consultivo, ya que su misión era asesorar e informar. Predominaban las formas autoritarias de gobierno y frecuentemente son los órganos domésticos los que desempeñaban la función consultiva. En la Edad Media, el rey dispone el principio de un Consejo sin organización fija, compuesto de todas las personas a quienes él, les confiere el honor de ser o haber sido alguna vez consejero.

En la Baja Edad Media, el consejo del rey se concretaba en diversas ocasiones con un número variables de consejeros, los cuales se nombraban a través de los estamentos, de forma de que hubiese nobles, eclesiásticos y ciudadanos; por territorios, para así tener representantes de todo el reino. Estos dejan de imponerse hasta finales de la Edad Media, sobre todo en el Consejo Real de

los Reyes Católicos. También en el período constitucional conoce en alguna de sus fases un órgano consultivo supremo, que fue conocido con el nombre de Consejo Real, y sobre todo como Consejo de Estado.

Dentro de la Baja Edad Media el órgano político de mayor trascendencia histórica lo constituían las Cortes, las cuales contaban con instituciones análogas en la Antigüedad. Entre los romanos, el pueblo se reunía en comicios para aprobar o denegar las propuestas que le hace el magistrado, y los germanos se reunían una vez en los solsticios de verano.

En las Cortes Castellanas medievales se constituyó un órgano político de representación estamental. Dichos estamentos eran representados, aunque no siempre y en forma desigual e incompleta son la nobleza, el clero y las ciudades. Aunque se conciben que sean separadas de los reinos de León, Castilla, Toledo y Extremadura, de hecho sólo se celebran aparte de los dos primeros reinos a finales del siglo XIII y principios del XIV. Dichos representantes no acudían personalmente, y recibían el nombre de Procuradores, los cuales acreditaban su condición mediante un documento llamado poder y que tenían que someterse a las instrucciones que les indicaba su mandante.

Estas cortes decaen en el período de los Austrias. En Indias, se concedió el voto en el siglo XVI a algunas ciudades como Méjico o El Cuzco, y se proyectó la celebración de Cortes, pero no se llegó a realizar. La decadencia se refleja en el período borbónico.

El origen de las Cortes en Navarra y Corona de Aragón es similar a la de Castilla, apareciendo la representación de las ciudades en el siglo XIII. Con carácter más estamental que en Castillas, estas Cortes consistían en una reunión de los representantes de los estados con el rey; dichos representantes recibían el nombre de síndicos, provistos de poderes e instrucciones.

Mientras que en la Corona de Aragón se llegó a la periodificación desde finales del siglo XIII, donde las Asambleas no se reunían periódicamente y los Parlamentos no tenían una mayor trascendencia, estos, se reunían en territorio italiano. En estos territorios, las Cortes actuaban como órgano político de importancia, incluso en la función legislativa, la cual se mantuvo durante el periodo de Austrias.

En este mismo periodo borbónico desaparece, como consecuencia de la Guerra de Sucesión. En Navarra no desaparece hasta el siglo XIX.

Las Cortes Españolas o del Período Constitucional, es distinta; en cuanto a la representación ya que no era estamental, sino territorial y, más propiamente, ideológica. En 1821 y 1931 consta de un solo organismo o Cámara, en tanto que el resto de las constituciones constan de dos, resultando las Cortes de reunión de dos cuerpos o cámaras, denominadas Senado o Cámara Alta, y Congreso de los Diputados o Cámara Baja.

Los integrantes del Senado podían serlo por derecho propio, al alcanzar una determinada dignidad nobiliaria, política, eclesiástica o judicial; por elección del rey y por elección de algunas corporaciones. Mientras que los integrantes de la Cámara Baja (Diputados), eran elegidos de manera indirecta primero; pero pasó a ser de forma directa, entre las personas que se les exigía una determinada edad, y hasta 1931 dentro de las de sexo masculino. La competencia de las Cámaras era extensa, pero lo que las caracterizó, en constituir el poder legislativo, conjuntamente con el rey, y algunas, como en las Constituciones de 1869 y 1931, en forma exclusiva.

Todos estos órganos políticos surgieron con cierta espontaneidad, pero tienden a su regulación o institucionalización, pero en algunos pasos este sistema no llegó a realizarse, y trajo como consecuencia, que el órgano político no satisfacía de manera suficiente las necesidades de la sociedad.¹

¹ LALINDE ABADIA, Jesús. Derecho Histórico Español, Editorial Ariel, Barcelona, 1974, p. 233.

1.1.3 Órganos Judiciales

Algunos órganos de gobierno, desempeñaban funciones judiciales, como le ocurrió al Consejo Real a partir de los Reyes Católicos, al cual se le denominaba Consejo Real de Castilla; su presidente recibía el nombre de Gobernador y los Consejeros concluyen con ser todos letrados desde Felipe II. Este Consejo se dividía en tres o cinco departamentos denominados Salas y eran de gran importancia, sobre todo al otorgarse valor de ley a sus acuerdos o autos acordados.

En la época de los Austrias, nacieron otros Consejos, que son de base más funcional, como los de la Inquisición, de la Cruzadas y de Hacienda. Este último es de mayor importancia; ya que a principios del siglo XVII se incluyó con la Contaduría Mayor de Hacienda, creada en 1476, transformándose en **Tribunal Supremo de Hacienda**, en el período constitucional, dentro del cuál se extingue en 1868.

Los Órganos Judiciales Supremos tienen su origen en el rey, que en la Edad Media es la fuente de toda jurisdicción y al cuál le está reservada con exclusividad la administración de justicia en el plano superior. En los reinos cristianos, el rey, ejercía personalmente la administración de justicia, el cual se auxiliaba de las Curias o Cortes, en las que en el siglo XI aparecen personas expertas con la denominación de Jueces de Corte.

En Castilla y Navarra se nombraban desde el siglo XIII jueces especiales en la Corte, cuya misión era desempeñar funciones judiciales en nombre del rey.

La creación de los Órganos Judiciales Supremos puros; tiene lugar en el período constitucional merced a la división de poderes. Las Cortes de Cádiz, crean el Tribunal Supremo, con residencia en Madrid, para la Administración de Justicia en su grado más alto, el cual desapareció en los períodos absolutistas

para reaparecer definitivamente en 1834, entonces con el título de Tribunal Supremo de España e Indias, el cual extendería su jurisdicción a Navarra en 1841, sólo en la llamada **Jurisdicción Contencioso-Administrativa, relativa a los litigios del Consejo Real y Consejo del Estado.**

1.1.4 La Responsabilidad de los Órganos Supremos

El poder público exigía responsabilidad política y civil a los órganos y personas que le servían; la responsabilidad política, era aquella en la que se incurría por la realización de actos políticos, esto es, los excepcionales en la dirección del pueblo o decisiones de gran trascendencia y no fácilmente previsibles, como declaraciones de guerra, paz, alianzas, matrimonios reales, entre otros; la responsabilidad civil, emanaba de una actuación perjudicial a los derechos privados, la cual se distinguía por haber ejercido el poder público como una persona privada o al menos, acercándose a ella y desprendiéndose parcialmente de su condición de poder superior.

La responsabilidad administrativa, emanaba del perjuicio realizado por una deficiente actuación del poder. Este tipo de responsabilidad, dentro del período liberal, correspondía a una exigencia de responsabilidad de tipo no político, sino jurídico; consistía en que el particular podía dirigirse directamente a un órgano jurisdiccional para contender por el poder público, **mediante un procedimiento que recibe el nombre de “contencioso-administrativo”.**

El procedimiento contencioso-administrativo, implantado bajo la influencia francesa, desde 1845 hasta el momento actual sigue diversos sistemas, como el sistema de jurisdicción retenida, en donde la decisión se reservaba a la misma administración a través de los órganos especiales, como lo eran el Consejo Real y el Consejo de Estado; el sistema judicial puro, donde se confiaba la decisión al Tribunal Supremo y Audiencias, y el sistema mixto,

donde la decisión correspondía a los órganos supremos judiciales, pero en las Salas especiales constituidas con magistrados procedentes de la carrera judicial y de carreras administrativas.

1.2 Francia

El sistema francés se caracterizó por la creación de tribunales administrativos integrados dentro del Poder Ejecutivo, dichos tribunales dirimían las controversias entre los particulares y la Administración Pública. Mientras que en el sistema angloamericano, los tribunales que conocían de tales controversias pertenecían al Poder Judicial, de ahí que a este sistema se le denomine “sistema judicialista”; y en el sistema alemán los tribunales administrativos no se ubican en ninguno de los tres Poderes del Estado.

El **Contencioso-Administrativo Francés** nació de la interpretación del Principio de División de Poderes, que planteaba la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido a otro, el Poder Judicial sólo debía juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares, sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro. Por lo que, con ésta idea se creó el Consejo de Estado Francés, que en principio instruyó los expedientes de las controversias entre la Administración y los gobernados, para que la resolución definitiva la dictara el soberano; es decir, se trataba de un sistema de justicia retenida. Para 1848, se le otorgaran facultades a éste Órgano para que instruyera la causa y emitiera la resolución, **dando lugar a un Tribunal de Justicia Delegada**, todo esto, en el ámbito de la Administración.

En el sistema francés había dos formas para llevar a cabo el procedimiento contencioso-administrativo, el de anulación y el de plena jurisdicción. El primero sólo perseguía el restablecimiento de la legalidad violada cuando la Administración Pública había actuado con exceso de poder; y el segundo, al no

tener como contenido la defensa de los derechos subjetivos, no requería de la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo bastaba que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de un particular.²

1.2.1 Consejo de Estado de Francia

Para analizar el contencioso fiscal mexicano, es necesario el estudio de las líneas estructurales del Consejo de Estado de Francia y de su Sección de lo Contencioso Administrativo. El contencioso administrativo nació a orillas del Río Sena y no a orillas del Río Potomac.

El Consejo de Estado de Francia, existe desde el siglo XIII, como órgano de consulta de los monarcas capetianos. En el siglo XIV, por medio del Edicto de San Germán de 1661, prohibió Luis XIV a los parlamentos intervenir en las funciones administrativas.

El Consejo de Estado moderno, para su análisis es necesario remontarse al período posterior a la Revolución Francesa, que suprimió las instituciones políticas y sociales del Antiguo Régimen. El nuevo tipo de monarquía que instauró Napoleón, se sustentó en la burguesía y las masas populares, fundada en el mérito y la capacidad y no en la nobleza o la herencia; dotó a Francia de un derecho nuevo, se rodeó de juristas eminentes, y los reagrupa en el seno del Consejo de Estado, creado por la Constitución del 15 de diciembre de 1799; basándose en el concepto rígido de división de poderes, en cuya base estaba la desconfianza a los tribunales judiciales.³

La Constitución Napoleónica del 22 de frimario año, VIII 15 de diciembre de 1799 señala lo siguiente:

² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 293.

³ G. QUIJANO, Aurora. Procedimiento en Materia Fiscal y Administrativa, Edición del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2000, p. 48.

“Artículo 52. Bajo la dirección de los cónsules un consejo de estado, está integrado de redactar los proyectos de leyes y reglamentos de la administración pública, y de resolver las dificultades que pueden surgir en materia administrativa”.

En Francia existían dos grados de jurisdicción, el Tribunal de Casación, última instancia para los juicios civiles, mercantiles y penales; y el Consejo de Estado para los juicios contencioso administrativos. Este Consejo tiene más prestigio que el Tribunal de Casación, adquirido por la imparcialidad de su actuación y por la trascendencia de ésta, ya que al resolver las más variadas demandas entabladas por los particulares en contra de las autoridades administrativas, elaboró jurisprudencialmente los conceptos fundamentales de Derecho Administrativo.

En 1872, el Consejo de Estado se convierte de órgano de justicia retenida a órgano de justicia delegada, dictando sus sentencias a nombre del pueblo francés. La Ley Orgánica del 24 de mayo de 1872, señala las facultades del Consejo de Estado:

- a) Consejero del Gobierno;
- b) Jurisdicción Suprema del Orden Administrativo, y
- c) Órgano formador de servidores de la Nación.

El Consejo de Estado, es consejero del gobierno en materia legislativa, reglamentaria y administrativa, y se integra de seis secciones, cinco en materia administrativa: Primera: Sección del Interior; Segunda: Sección de Trabajos Públicos; Tercera: Sección Social; Cuarta: Sección de Finanzas; Quinta: Sección de Informe y Estudios; y Sexta: Sección de lo Contencioso Administrativo. Esta última, es la que ejerce el papel jurisdiccional del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado es presidido por el Vicepresidente, ya que el Primer Ministro del República Francesa, tiene sólo Título Honorario de Presidente de

Consejo de Estado. Los integrantes del Consejo son egresados de la prestigiosa Escuela Nacional de Administración y conforman varios rangos, cuyas denominaciones son: Consejero de Estado, Relator del Consejo de Estado y Oidor. La mayoría de los miembros del Consejo pertenecen a la vez a una sección administrativa y a la sección del contencioso.

Este Consejo de Estado de Francia, dentro de su jurisdicción suprema del orden administrativo, la cual realiza a través de la Sección de lo Contencioso, la cual esta integrada de la siguiente forma:

A) Diez Subsecciones

Donde se encuentra en Relator, quién se encarga de instruir el asunto cuando es sencillo, lo juzga la subsección; si es complejo se lleva a jurado que lo constituyen dos subsecciones reunidas.

La subsección está encargada de la instrucción de los asuntos. El procedimiento se realiza completamente por escrito.

B) Dos Subsecciones reunidas

La Sección de lo Contencioso. Compuesta por el conjunto de presidentes de subsección y los presidentes adjuntos.

La Asamblea de lo Contencioso, compuesta por los presidentes de las secciones administrativas, el presidente de la sección del contencioso y sus presidentes adjuntos, presidido por el vicepresidente del Consejo de Estado. En la Asamblea de lo Contencioso, son inscritas las cuestiones más delicadas, las que ponen en juego importantes intereses públicos, o que su solución contradice la sección del contencioso con las secciones administrativas.

1.3 Sistema Angloamericano

Dentro del sistema angloamericano, existía otra interpretación de la división de poderes, en la cual se le atribuyó a los órganos judiciales la facultad de

conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad en el Poder Judicial, ya que consideraba que la función jurisdiccional debía ser realizarse precisamente por este Poder, ya que de lo contrario, existiría una duplicidad de funciones.

Mientras que la característica principal del sistema alemán, radicaba en que la solución de las controversias generadas por la actuación de los órganos del gobierno, que afectaban la esfera jurídica de los particulares, se les atribuyeran a los tribunales especializados, que no se encontraban adscritos a ningún poder en particular; esto es, que no se ubicaban en el ámbito Legislativo, como en el sistema angloamericano, ni en el Ejecutivo como el sistema francés. En este sistema se integraba por tres instancias, las cuales son:

- 1°. Ante los Tribunales Administrativos de Primera Instancia,
- 2°. Ante la llamada Corte Judicial Administrativa, y
- 3°. Finalmente, el Supremo Tribunal Administrativo.

1.4 México

Los antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación datan del siglo pasado en 1853, donde Teodosio Lares recomienda la creación de los Tribunales Administrativos, a los cuales les atribuyó el poder de resolver las disputas generales por el funcionamiento de la Administración Pública, basados en el principio de que enjuiciar a la Administración sería controlar a la Administración.

1.4.1 Época Colonial

Durante la Época Colonial, ya existían instituciones encargadas de la defensa de los administrados; donde existía la posibilidad de oponerse a las resoluciones gubernamentales que se dictaban en contra de los particulares. En este período sobresalió la institución del Real supremo Consejo de Indias,

cuya jurisdicción se extendía a todo lo relativo a los negocios gubernamentales, hacendarios y judiciales. También conocían de las Visitas y Juicios de Residencia; las primeras, consistían en asegurar el buen comportamiento del gobierno, y sus funciones consistían tanto en materia administrativa como fiscal, para que en caso de que se les fincara responsabilidad y se pudiera proveer la responsabilidad de los daños; y en los segundos, quedaban sometidos todos los funcionarios públicos a final de su encargo, ya que de ésta manera se podía evaluar su desempeño y así responsabilizar su actuación.

De igual manera sobresalió la Institución denominada La Real Audiencia, que era un órgano de carácter judicial y en ausencia del virrey, podía tener funciones de gobierno. Dicha institución estaba integrada por ocho oidores y conocía de materia judicial, criminal y administrativa; los particulares podían interponer el Recurso de Apelación, ante esta institución, la cual se encargaba de analizarla para poder determinar si revocaba, modificaba o confirmaba los actos o decretos del virrey.

En esta época, no existieron los tribunales que conocieran de controversias del orden fiscal, pues asistía la responsabilidad a los recaudadores. De igual manera no existía la división de las funciones públicas, debido a que las Audiencias y el Consejo de Indias eran encargados de conocer de los asuntos contencioso-administrativos.

En el año de 1786, mediante la Real Ordenanza para el Establecimiento de Intendentes del Ejército y Provincia del Reino de Nueva España, la cual para la materia de la Real Hacienda, creó en su artículo 78, la Junta Superior de Hacienda, como Corte de Apelación en relación a las controversias fiscales del reino.

Los Tribunales Administrativos a partir de la interpretación de la División de Poderes, tuvieron su origen en Francia de acuerdo con la disposición de 1801, la cuál señaló que las autoridades judiciales no podían intervenir en asuntos de

la administración. A esta separación de competencias la identificamos en la Constitución de Bayona de 1808, pues es el antecedente directo de la existencia de lo contencioso administrativo. De acuerdo a ésta Constitución debía de crearse un Consejo de Estado que examinara y atendiera los proyectos de Leyes Civiles y Criminales, los Reglamentos Generales de la Administración Pública; debía conocer de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, así como la parte contenciosa de la Administración Pública.

Esta Constitución no tuvo vigencia en la Nueva España.⁴

1.4.2 Legislación Novohispana

La Legislación Novohispana tuvo vigencia en nuestro país hasta el triunfo de la República en 1867, y de acuerdo a la definición, lato sensu, de contencioso administrativo y stricto sensu de justicia administrativa.

Desde el siglo XVII a los primeros años del siglo XIX, existió en nuestro país un sistema perfectamente delineado para la defensa del particular en contra de la administración pública, ante órganos jurisdiccionales autónomos.

En el siglo XVI, el consejo Real y Supremo de Indias, en Sevilla, Tribunal Colegiado, ejercía funciones legislativas, administrativas, militares y judiciales. En materia judicial, el Consejo era Tribunal de plena jurisdicción, por lo que no tenía que consultar al rey; la Sala de Justicia de Consejo, desempeñaba facultades atrayentes actuando como tribunal de primera instancia y de apelación de las resoluciones definitivas de las audiencias indianas.

Durante el siglo XVI, el Obispo Fray Juan de Zumárraga, protector de los indios, ante las numerosas inconformidades de la población indígena,

⁴ CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del Derecho Mexicano; Primera Edición, Editorial Oxford, México, 1999, p. 15.

particularmente en contra de los tributos que les imponían los encomenderos, instauró las Audiencias Especiales de Indios, presididas por el Virrey.

En 1591, se creó el Juzgado General de Indios, que concurrentemente con los alcaldes y corregidores estaba facultado para resolver litigios de primera instancia y las Audiencias Reales de Indios, con sede en Guadalajara y en la Ciudad de México, las cuales fungían como Tribunales de Apelación.

Fue constante y continuo durante la época colonial el interés de la Corona Española en la resolución de las contiendas entre el particular y la administración pública.

En 1786, el sistema colonial culminó con la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de los Intendentes del ejército y Provincias de la Nueva España, por la que se creó la Junta Superior de Hacienda, que fungía como tribunal de apelación en los asuntos contencioso-fiscales en los cuales actuaban los intendentes como primera instancia en los litigios relativos a las rentas del tabaco, alcoholes, pulques, pólvora, naipes y todos los asuntos en que estuviere interesado el real erario.

La Junta Suprema de Hacienda, se tomó como el primer antecedente del Tribunal Fiscal de la Federación.

1.4.3. Constitución Española de 1812

La Constitución Española de 1812 o de Cádiz, no estableció procedimiento alguno en cuanto al contencioso administrativo, sin embargo señaló la limitación territorial de cada Audiencia. Se creó un Consejo de Estado similar al Consejo de Estado Francés, como único Consejo del Rey y tenía jurisdicción en todos los asuntos gubernamentales que fueran graves.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, se creó el supremo Tribunal de Justicia, el cual era un órgano judicial máximo y único para conocer de las causas en contra de los empleados públicos.

En octubre de 1822, las Cortes de Cádiz dispusieron que subsistieran los Juzgadores de Hacienda Pública, que constituían un contencioso fiscal dentro del Poder Judicial.

1.4.4 Constitución de 1824

Una vez consumada la Independencia de México, el Constituyente de 1824, recibió influencia de la corriente judicialista del Derecho Público de los Estados Unidos de Norteamérica, y por lo tanto, también de la materia contencioso administrativo, pues se crearon organismos judiciales con función administrativa. Era la Suprema Corte de Justicia como el máximo Poder Judicial Federal, la que resolvía y decidía sobre los contratos y negociaciones celebrados por el Gobierno Federal. En la Constitución Federal de 1824, se reconoció la existencia de un Consejo de Gobierno, con facultades de consulta y dictamen en negocios de la Administración Pública, carecía de facultades jurisdiccionales.

1.4.5 Las Siete Leyes

Las Leyes Centralistas de 1834, también conocidas como las Siete Leyes Constitucionales (1836), establecieron que el poder judicial se ejerciera por una Suprema Corte de Justicia, por los tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda y por los Juzgados de Primera Instancia. Por lo que, se le otorgó competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las disputas judiciales sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno y de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que gozaba la Nación. De igual manera, se le reconoció la facultad económico-coactiva a la autoridad administrativa; esto es, la posibilidad de hacer efectivo

un crédito fiscal, sin la intervención de alguna otra autoridad de diversa naturaleza. Estas Siete Leyes fueron reglamentadas, pero no aplicadas.

En el año 1843, dentro de las Bases Orgánicas, se facultó a la Suprema Corte de Justicia para conocer de asuntos contenciosos administrativos, sobre todo en lo referente a las controversias suscitadas por la celebración de los contratos entre el gobierno y los particulares; y respetando la existencia de los Tribunales de Hacienda o de Finanzas. De igual manera se conserva la División de Poderes. En el artículo 119 fracción I de esta ley, se niega al Consejo de Estado a la Suprema Corte de Justicia, tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernamentales o económicos de la Nación o de los Departamentos. En estas Bases Orgánicas se siguió manteniendo dentro del Poder Judicial, a los Juzgados de Hacienda creados por la Ley de las Siete Leyes Constitucionales, para que conocieran de lo contencioso tributario.

1.4.6 Ley Lares

En 1853, se expidieron las Bases para la Administración de la República, que dieron fundamento constitucional al contencioso administrativo, restableciendo el Consejo de Gobierno, consagrado en la Constitución Federal de 1824, y otorgando al Procurador General facultades para promover en el nombre de la Hacienda Pública. También dentro de este mismo año, se suscitaron acontecimientos trascendentales en el avance del contencioso administrativo, en nuestro país por una parte se conceden al referido Consejo facultades jurisdiccionales (justicia retenida), y surge la denominada Ley de Lares, que es el primer precedente de una norma general sobre la creación de Tribunales Administrativos.

Dentro de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, mejor conocida como la Ley Lares, la cual quedó bajo la influencia de la Jurisprudencia Francesa y en especial por la existencia del Tribunal conocido

como Consejo de Estado. Se convirtió en el primer antecedente y fundamento sobre el cual se sustentó lo contencioso administrativo en México. A propuesta del Jurista Teodosio Lares, el Presidente Santa Anna, expidió el 22 de Abril de 1853, las Bases Constitucionales para la Administración de la República, para la creación los primeros Tribunales Administrativos.

La Ley Lares orientada por la justicia administrativa francesa, creó un Tribunal Administrativo de Justicia Retenida, la cual se entendía como la justicia que se realizaba por organismos situados dentro de la administración activa que poseían cierta independencia funcional, pero sus decisiones no son obligatorias, ya que requerían de un conocimiento por parte de las autoridades administrativas de mayor jerarquía. Dentro de ésta Ley se creó un Consejo de Estado, el cual a su vez tenía una Sección de lo Contencioso Administrativo.

En el numeral primero de ésta Ley Lares, se declaró que “no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas”, y fue hasta entonces, cuando se excluyó la competencia judicial de lo contencioso administrativo, esto es, se separaban claramente, la autoridad administrativa de la judicial. Esta separación de funciones es lo que se conoce en la doctrina como Contencioso de Justicia Retenida o Sistema Europeo; en este sistema, es la administración activa la que conocía y decidía de los asuntos contenciosos administrativos y no un órgano con jurisdicción propia.

A pesar que la Ley Lares se convirtió en un mero antecedente, pues no tuvo oportunidad de probar su valor e importancia para la administración del derecho Mexicano, debido a que su vigencia fue corta; ya que el 21 de Noviembre de 1855, al triunfar la Revolución de Ayutla, quedaron sin vigencia todas las disposiciones en materia administrativa; a pesar de ello contiene las bases fundamentales en que se sustentan los Tribunales Contenciosos Administrativos.

La trascendencia de esta ley, la hace sumamente importante, pues se contempla la imposibilidad de que la administración exista sin la facultad o el poder de juzgar lo contencioso administrativo. En su artículo primero, declara el principio de la separación de la autoridad administrativa de la judicial. Se estableció que los tribunales no podían ejecutar ni embargar los caudales del erario público o rentas nacionales, ni de los Estados, Departamentos, Ayuntamientos, y demás; debiendo limitarse a la autoridad judicial a declarar el derecho de las partes, dejando al arbitrio exclusivo de la administración, la manera de ejecutar sus fallos. Y en su artículo cuarto, se estableció un sección de lo contencioso administrativo en el Consejo de Estado, el cual se encontraba integrado por cinco consejeros abogados, nombrados por el Presidente de la República.

Dicha ley, tenía su propio reglamento, dentro del cual se determinaban el procedimiento a seguir y establecía cuatro recursos:

1. El Derecho de Apelación, contra los errores,
2. El Derecho de Aclaración, el cual consistía en subsanar las incongruencias, esto es, contra decisiones o ambigüedades en las sentencias definitivas.
3. Recurso de Nulidad, el cual procedía cuando se hacía valer un error en el procedimiento; y
4. Recurso de División, que consistía en un procedimiento seguido en rebeldía.

La Ley Lares fue considerada inconstitucional por los Tribunales Judiciales, porque al crearse un Tribunal Administrativo dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, se reunían dos poderes (ejecutivo y judicial administrativo), en el Presidente de la República, titular de la función administrativa.

Al triunfo de la Revolución de Ayutla, se reconoce la Ley de Benito Juárez del 23 de Noviembre de 1855, en donde se suprimieron los Tribunales Especiales con excepción de los eclesiásticos y militares. Se suprimen también los

Tribunales y los Jueces de Hacienda, y la competencia que a éstos correspondía pasó a los Jueces Ordinarios. También se abolieron todas las Leyes sobre la Administración de Justicia, expedidas a partir de 1852, eliminando el Consejo de la Ley Lares y su Reglamento.

Cuando la Ley Lares se derogó, se declaró que la materia contencioso administrativa no existía en México, porque estaba sustituida por el amparo.

1.4.7 Constitución de 1857

Este avance sufrió una interrupción varios años, ya que la Constitución Federal de 1857, suprimió la existencia del Consejo de Gobierno y depositó la totalidad de la actividad jurisdiccional en el Poder Judicial, reconociendo la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos administrativos, esto en razón de una concepción rígida de un Sistema de División de Poderes, base del sistema político que se adoptó desde tal época.

A través del artículo 97 fracción I de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857, se otorgó la competencia a los Tribunales de la Federación para que conocieran de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, y también sobre materia administrativa, aunque no se establecieron Tribunales Contenciosos Administrativos por considerar que violaban el Principio de la División de Poderes, razón por la cual los Tribunales Federales conocían y decidían sobre los conflictos de los administrados y la Administración Pública Federal, pues no debían concentrarse dos poderes en un mismo órgano.

En la Ley de lo Contencioso Administrativo, se planteaba un Tribunal de Justicia Retenida y no de Justicia Delegada, no fue sino hasta 1872, que el Consejo de Estado Francés, se convirtió en órgano de justicia delegada. En los órganos de justicia retenida, los jueces no eran independientes de la

administración; mientras en los órganos de justicia delegada, los jueces eran autónomos y actuaban con total independencia de la administración, como es el caso del Consejo de Estado y del Tribunal Fiscal de la Federación.

En la Constitución Política de este año, en su artículo 50 contempla la División de Poderes, en el que los Legisladores Liberales consideraban que el contencioso administrativo correspondía al Poder Judicial. Es por esta razón, que en esta Constitución se contempla nuevamente el sistema judicialista, que se interrumpió con la Ley Lares es decir, el Poder Judicial era quien podía resolver las controversias entre los gobernantes y los gobernados en materia administrativa.

Mientras que los Constituyentes, opinaban, que de aceptar la creación del contencioso administrativo, se ignoraba el artículo 13 de dicha Constitución, el cual prohibía el establecimiento de Tribunales Especiales. Además de estar en contra de la División de Poderes, situación que provocó que existiera un rezago en los expedientes que manejaba la Secretaría de Hacienda, expedientes relativos a multas por infracciones a las Leyes del Timbre.

La Ley de la Renta Federal de Timbre del 25 de abril de 1893, concedía al particular la posibilidad de acudir al Poder Judicial o ante la Oficina de Hacienda a impugnar actos lesivos a sus intereses, mismo ordenamiento que fue abrogado en el año de 1906, por la Ley del Timbre.

1.4.8 Constitución de 1917

En la Constitución de 1917, el Poder Judicial sigue siendo facultado para conocer y resolver de las controversias administrativas por la vía del amparo, además, contiene el Principio de División de Poderes previsto en la Constitución de 1857. En forma similar, se estableció la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, creado por la Ley para la Recaudación de los impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigentes sobre Sueldos, Salarios,

Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, del 21 de Febrero de 1924, la cual subsistió en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, del 18 de marzo de 1925, esta Junta conocía de las reclamaciones formuladas contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, al revisar las manifestaciones de las causantes, interpuestas tanto por ellos como por las oficinas receptoras.

Otro órgano de carácter jurisdiccional lo constituyó el Jurado de Penas Fiscales, creado por la Ley para Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales el 8 de abril de 1924, en que a petición de parte se revisaría la legalidad de las resoluciones que imponían multas.

Un antecedente más importante del contencioso administrativo en México, se da en la Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927, la cuál en su capítulo V estableció un juicio de oposición, que se promovía ante los juzgados de distrito y que debían de agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.

1.4.9 Ley de Justicia Fiscal de 1936

Para 1936, fue expedida la Ley de Justicia Fiscal y mediante la interpretación de la Constitución General de la República, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, el día 27 de Agosto de 1936. Los procedimientos que se desarrollaban ante él, eran de anulación, se encargaba de reconocer la legalidad; o de nulidad de los actos o procedimiento de la autoridad administrativa, y no tenían competencia para ejecutar sus fallos, los cuales, en caso de no ser observados por la autoridad, debían cristalizarse mediante juicio de amparo.

Al momento de la creación del Tribunal, se suprimieron: el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, y se derogaron los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, que establecían

el juicio de oposición aludido, y los asuntos pendientes de resolución ante tales órganos pasaron al Tribunal Fiscal de la Federación, para su resolución.

El Tribunal Fiscal de la Federación estaba colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo; pero no estaría sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integre este poder; sino que fallaría en representación del propio ejecutivo por delegación de facultades que la ley hacía, esto es, el Tribunal sería un Tribunal de Justicia Delegada, no de Justicia Retenida.

Con la Ley de Justicia Fiscal, se inicia un gran progreso en el Derecho Contencioso Fiscal, al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, porque se da el nacimiento de un verdadero Tribunal Jurisdiccional, en el cual se establece un juicio que se resuelve conforme a derecho y no conforme a la equidad y buena fe. Este Tribunal Fiscal de la Federación representa un gran avance en el derecho Contencioso Fiscal.

El Tribunal Fiscal de la Federación, nació sin sustento constitucional y es hasta la reforma constitucional de 1946, al artículo 104 constitucional, cuándo indirectamente se reconoció la existencia de tribunales administrativos; al prever la procedencia de un medio de impugnación a favor de la autoridad y en contra de los fallos que aquellos emitieran.

A pesar de que con la creación de este Tribunal Fiscal de la Federación, se dió el primer paso en México para la existencia de Tribunales Administrativos dotados de autonomía, con funciones de control de la administración activa, en la defensa del interés público y de los derechos e interés de los particulares. Además, sería un Tribunal de Anulación, con lo cual su sentencia se limitaría a la anulación del acto impugnado.

Sin embargo, con anterioridad a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación existieron algunos órganos que pueden ser precedentes del mismo, Tribunal:

1. Comisión para el Reconocimiento de Daños sufridos durante la Revolución. El 10 de mayo de 1913, Venustiano Carranza decretó esta comisión, tanto para los nacionales como para los extranjeros para reclamar los daños sufridos, a partir de este decreto, hasta la consumación de la misma. Esta comisión era dependiente de la Secretaría de Hacienda, para el conocimiento de dicha reclamación, los miembros de esta comisión eran nombrados por el Ejecutivo.
2. Jurado de Penas Fiscales, creado en abril de 1924, para convertirse después en el Jurado de Infracciones.
3. Jurado de Revisión, creado por la Ley de Organización de Servicios de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, de febrero de 1929.
4. Comisión Ajustadora de la Deuda Pública, esta comisión estaba presidida por el Secretario de Hacienda y gozaba de autonomía, y tenía un procedimiento que se seguía ante un órgano del ejecutivo establecido por la Ley y con jurisdicción propia.

Los Tribunales Administrativos tienen tres facultades inspiradas en la jurisprudencia y doctrina francesa, las cuales son:

- a) Jurisdicción Retenida, realizada por organismos situados en la administración activa, que poseía cierta independencia funcional, pero sus decisiones no eran obligatorias, pues requerían de un reconocimiento por parte de las autoridades administrativas de mayor jerarquía.
- b) Jurisdicción Delegada, se efectuaba cuando el órgano o tribunal administrativo formulaba sus decisiones con carácter definitivo, pero estas se pronunciaban a nombre de la Administración, es decir, que la ley delegaba facultades jurisdiccionales.

- c) La Plena Autonomía, esta se dió cuando el órgano o tribunal administrativo, independientemente de que perteneciera o no al Departamento Judicial, dictaría sus fallos en forma autónoma.

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación sería en materia fiscal federal, aunque no todo, solamente lo que numeraba el artículo 14 de la ley; siendo hasta la promulgación del Código Fiscal de la Federación de 1938, que se marco una competencia más amplia tanto en la materia fiscal como en la administrativa.

El 30 de Diciembre de 1938, se publicó el Código Fiscal de la Federación y entró en vigor en toda la República el 1° de Enero del año siguiente. Este código derogó todas las leyes y disposiciones fiscales que se le opusieran, y en lo particular la Ley General sobre Percepciones Fiscales de la Federación, Ley de Justicia Fiscal y el Título Segundo de la Ley de la Orgánica de la Tesorería de la Federación.

Este código contempló disposiciones relativas a la fase oficiosa del procedimiento para imponer sanciones, en la que se fijan las infracciones, penas y el procedimiento económico-coactivo; reglamentando la extinción de los créditos fiscales, la forma la asegurar el interés fiscal y otras cuestiones relacionadas al procedimiento oficioso.

El problema que enfrentaba el Tribunal Fiscal de la Federación, era su inconstitucionalidad, ya que los Tribunales Administrativos eran una excepción y debían ser creados y establecidos por la ley fundamental, la cual era omisa al respecto. Este Tribunal Administrativo surgió al margen de la Constitución e incluso en su contra.

En 1967, se dió una Reforma a la Constitución General de la República, enunciándose expresamente que el legislador ordinario estaba posibilitado

para crear Tribunales Contenciosos Administrativos, dotados de autonomía para emitir sus fallos.

Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación

1. Fue un órgano de jurisdicción delegada, independiente de la Secretaría de Hacienda o de cualquier otra autoridad administrativa, que dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión.
2. La expedición de su Ley Orgánica, que entró en vigor el primero de abril de 1967, así como las disposiciones procesales del Código Fiscal de la misma fecha, las que lo constituyeron como un órgano dotado de plena autonomía.
3. El dos de Febrero de 1978, entra en vigor una nueva Ley Orgánica del Tribunal, la cual reitera la autonomía del Tribunal y emprendió la desconcentración de la Justicia Administrativa.
4. Por último, se da con la más reciente Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de Diciembre de 1995 y entro en vigor el 1° de Enero de 1996.

1.5 Fundamento Constitucional

El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, situación que la resolvió la Suprema Corte, al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implicaba que el juicio que se tenía que seguir ante un órgano judicial, y mientras, que el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativo a través del juicio de amparo, la Constitución no sería violada.

Al crearse el tribunal, se discutía ampliamente una supuesta inconstitucionalidad, la cual dejó de ser debatida en 1946, en virtud de la citada

reforma a la fracción I del artículo 104 constitucional, que facultó al Congreso de la Unión, para establecer recursos a favor de la autoridad administrativa, ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de los Tribunales Administrativos, que hubiesen sido creados por una Ley Federal, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

La fracción primera del artículo 104 constitucional dice:

“... En los juicios en que la federación este interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra los tribunales administrativos creados por una ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”

Esta reforma tuvo gran importancia, pues gracias a ella se logró constitucionalizar a los Tribunales Administrativos, incluyendo al Tribunal Fiscal de la Federación, además de establecer dos caracteres esenciales para dichos tribunales; el primero señala que estos tribunales podían ser solamente creados por una ley federal, quedando a reserva esta facultad al Congreso de la unión para dictar dicha ley, limitando a las legislaturas locales para dictar leyes que establecieran tribunales administrativos, y; el segundo refiere que los tribunales debían de estar dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, para que con este fin se logrará que la opinión pública tuviera confianza en este órgano jurisdiccional.

El Tribunal Fiscal de la Federación a partir de su creación el 27 de Agosto de 1936 y hasta abril de 1967, período en que entra en vigor la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, funcionó como un órgano de jurisdicción delegada; la cual constituyó la primera etapa de la evolución del Tribunal Fiscal de la Federación, mientras que la segunda etapa se da cuando entra en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el 1° de

abril de 1967, aunado a las disposiciones procesales del Código Fiscal de la Federación, pues en el artículo 1° de la Ley Orgánica dispuso:

“El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la ley establece: el Tribunal Fiscal de la Federación, deja de ser un organismo de jurisdicción delegada y pasa a tener carácter estrictamente judicial”.

Una reforma posterior, del 28 de Octubre de 1968 al artículo 104 fracción I de la Carta Magna, autorizó al legislador federal para instruir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, autónomos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o el Distrito Federal y Territorios Federales, y los particulares, insistiendo en el carácter de plena autonomía para dictar sus resoluciones. Quedando el Precepto así:

“I. 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, el Distrito Federal y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos en contra de 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 administrativo”.

Esta reforma, apporto dos grandes elementos a los Tribunales Administrativos:

1. Constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, en términos del artículo 104 fracción I, y
2. Modificó las Leyes Orgánicas del Poder Judicial, y la Ley de Amparo, donde se estableció el reconocimiento en esa materia de la naturaleza jurisdiccional de los Tribunales Administrativos, como órganos dotados de plena autonomía, porque se incluyen los actos de los Tribunales Administrativos, para los casos de procedencia del juicio de amparo ante el Juez de Distrito, artículo 107 fracción V inciso B de la Constitución Federal.

A través de una reforma publicada el 10 de Agosto de 1987, se traslada la atribución de crear Tribunales Administrativos, del texto de la fracción I del artículo 104; a la **fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional**, disposición que hoy en día fundamenta los Tribunales Administrativos, y por lo tanto, el Tribunal Fiscal de la Federación.

Este precepto fue nuevamente reformado el 25 de Octubre de 1993, cuando en el Diario Oficial de la Federación se publicaron las reformas a diversos preceptos constitucionales, entre los cuales se contiene la denominada “Reforma Política del Distrito Federal”, y que establece que esta entidad deja de ser un ramo más de la Administración Pública de carácter local. En esta virtud, la modificación a la fracción XXIX-H del artículo 73, consistió en excluir la competencia del Congreso de la Unión para crear Tribunales de la Contencioso Administrativo que diriman las controversias entre los particulares y la Administración Pública del Distrito Federal, ya que dicha facultad pasó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conforme a lo previsto en el artículo 122 Base Primera, fracción V, inciso n), de la Carta Constitutiva de Derechos.

Actualmente al artículo 73 constitucional establece:

“El Congreso tiene la facultad:...

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

1.5.1 Transición del Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El Tribunal Fiscal de la Federación, es un órgano jurisdiccional, con autonomía para emitir sus fallos, sin dependencia del Poder Ejecutivo, sin sujeción a las autoridades que integran ese Poder, y que actúa por delegación de facultades que la ley le otorga.

El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado con el objetivo de dirimir las controversias planteadas por los particulares en contra de los autos impositivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus dependencias, así como en contra de resoluciones que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal, de sanciones por infracciones a las leyes fiscales, de cualquier resolución dictada en materia fiscal del procedimiento económico coactivo (procedimiento administrativo de ejecución).⁵

Su finalidad es mantener el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal en un marco de División de Poderes. Se creó mediante una ley federal, con la

⁵ ARREOLA ORTÍZ, Leopoldo. Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tomo II, Ensayos II; Edición y Características son propiedad del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, p. 205.

denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir sus fallos.

La naturaleza jurídica del Tribunal, es que se encuentra dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que su ley orgánica le determina, en este sentido debe decirse que se trata de un tribunal que se encuentra dentro del Poder Ejecutivo de la Federación, pero autónomo, lo que nos lleva a concluir que la justicia que ejercita es delegada.

En la Ley de Justicia Fiscal, dentro de su exposición de motivos, explica el porque es un tribunal autónomo:

“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...”⁶

A través del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 2000, se modificó la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El decreto menciona en su: Artículo Décimo Primero. En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Décimo de este decreto, se estará a lo siguiente:

⁶ LOMELÍ CERESO, Margarita. Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal y Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1986, p. 20.

- I. ...
- II. ...
- III. Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en 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. ⁷

Transitorio

Primero. El presente Decreto entrara en vigor el 1º de enero de 2001.

Segundo. Las menciones hechas en el presente Decreto a las Secretarías cuyas denominaciones modificaron por efectos del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 30 de noviembre de 2000, mediante el cual se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se entenderán conforme a la denominación que para cada una se estableció en este último.

México, DF., a 28 de diciembre de 2000.- Sen. Enrique Jackson Ramírez, presidente Dip. Ricardo Francisco García Cervantes, Presidente.- Sen. Yolanda González Hernández, Secretario.- Dip. Manuel Medellín Milán, Secretario.- Rubricas.

⁷ Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 2000

CAPÍTULO II

Estructura del Tribunal de acuerdo a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Fiscal de la Federación fue inicialmente integrado sobre la base de cinco Salas Colegiadas, compuestas por tres Magistrados cada una y con jurisdicción en toda la República en el ámbito federal. Cada Sala era autónoma en sus decisiones respecto de las otras y cada una de ellas debería nombrar un Presidente que duraba en el cargo un año, pudiendo ser reelecto.

Existía un Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación que era designado por el Pleno del propio Tribunal, en el que se encontraba integrado por la totalidad de los Magistrados que componían las cinco Salas aludidas. Este Presidente, al igual que los de las Salas, duraba un año en su cargo y podían ser reelectos.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación le concede (1977). El Tribunal se integra por una Sala Superior y por Salas Regionales con nueve magistrados de la primera y tres de las segundas.

En la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, expresa que la estructura del Tribunal Fiscal no podía permanecer inalterable frente al avance de la regionalización a que se había llegado en los asuntos fiscales de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que constituyen la materia de la mayor parte de los juicios promovidos ante el Tribunal. Esta observación hace aconsejable y convenientemente la creación de Salas Regionales del mismo órgano a fin de complementar con la fase contencioso-administrativa el sistema regional de defensa, al mismo tiempo que se consigue acercar la justicia administrativa a

los lugares donde surgen los conflictos y lograr que el control de legalidad que el Tribunal ejerce se realice en forma más inmediata al contribuyente.⁸

Los magistrados deben ser nombrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, estos durarán en su cargo seis años y no podrán ser removidos sino en los casos en que pueden serlo constitucionalmente.

La Sala Superior se integraba por nueve magistrados y sesiona con un mínimo de seis, las resoluciones de la Sala se tomaban con la mayoría de los votos de los Magistrados, quienes no podían abstenerse de votar, salvo que existiera un impedimento legal para ello. Mientras que las Salas Regionales se integraba por tres y se requería la presencia de todos para sesionar.

En la actualidad el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra integrado por una Sala Superior y Salas Regionales, la Sala Superior se compone de once magistrados, entre de estos se elegirá al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta Sala actuara en Pleno y en Dos Secciones.⁹

2.1 Facultades de la Sala Superior

Dentro de la Ley Orgánica de dicho Tribunal de 1977, a la Sala superior se le atribuyo la competencia de:

- Fijar la Jurisprudencia del Tribunal;
- Resolver los recursos en contra de resoluciones de las Salas Regionales;
- Conocer de las excitativas de justicia;
- Calificar las recusaciones, excusas o impedimentos de los Magistrados;

⁸MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso, Tercera Edición, Editorial Oxford, México, 2000, p.359

⁹ Ver anexo uno

- Resolver conflictos de competencia entre las Salas Regionales;
- Establecer reglas para la distribución de asuntos entre Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes;
- Designar al Presidente del Tribunal Fiscal que lo será también de la Sala Superior;
- Señalar la sede de las Salas Regionales;
- Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las Salas Regionales;
- Nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y Actuarios de la Sala Superior;
- Proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal;
- Expedir el reglamento interior del Tribunal, entre otras.

Actualmente las facultades de la Sala Superior, son las que se señalan en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente, el prevé lo siguiente:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

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

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

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

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

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal 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 se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

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

VIII.- Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los

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

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

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

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

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

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

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

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

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

Las cuales fueron aumentando debido a las necesidades y evolución que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a lo largo de estos tiempos, con la finalidad de satisfacer las necesidades de los gobernados, para que tengan una justicia administrativa, pronta y expedita.

2.1.1. Estructura y Atribuciones

Esta integrado por una Sala Superior y Salas Regionales, la Sala Superior se compone de once magistrados, entre de estos se elegirá al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta Sala actuara en Pleno y en Dos Secciones.

En lo que respecta al Presidente del Tribunal, tiene a su cargo la representación del mismo Tribunal; designar al personal administrativo de la Sala Superior de acuerdo con las disposiciones legales y normas de carácter general que se dicten; dictar las medidas que exijan el buen funcionamiento de la Sala Superior.

Básicamente el presidente del tribunal es quién lo representa antes lo actos de este e informa al Poder Legislativo de las controversias que dentro de este tribunal se estén llevando a cabo.

2.2 Facultades del Pleno

Es competencia del Pleno:

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

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

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

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

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

V. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 48 fracción I, inciso b), de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, así como los supuestos del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.

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

VII. Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un magistrado de Sala Regional.

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

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

X. Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

XI. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de

éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.

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

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

XIV. Las demás que establezcan las leyes.

La Sala Superior al actuar en Pleno, conoce de las controversias que se susciten respecto de la competencia de las Salas Regionales; también resuelve los incidentes y recursos que procedan en contra de sus resoluciones.

2.2.1. Estructura y Atribuciones

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compondrá de once magistrados especialmente nombrados para integrarla, de entre los cuales elegirán al Presidente del Tribunal. La Sala Superior del Tribunal actuará en Pleno o en dos Secciones.

El Pleno se compondrá de los magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que pueda sesionar.

Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente.

2.3 Facultades de las Secciones

Compete a las Secciones de la Sala Superior:

I. Resolver los juicios en los casos siguientes:

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

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

c) Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 48, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

II. Se deroga.

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

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

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

VI. Las demás que establezcan las leyes.

2.3.1. Estructura y Atribuciones

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

Las resoluciones de las Secciones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, cambiará de Sección.

Las sesiones de las Secciones de la Sala Superior serán públicas. Cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones de las Secciones de la Sala Superior serán privadas.

Dentro de las Secciones del Tribunal se encuentran los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior que 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.

En el caso de faltas temporales de dichos Presidentes, serán suplidos por los magistrados de la Sección en orden alfabético. Si la falta es definitiva, la

Sección designará nuevo Presidente para concluir el período, pudiendo ser reelecto en el siguiente período.

2.4 Facultades de las Salas Regionales

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se señalan en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, de los cuales se encargarán de la instrucción.

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

2.4.1. Estructura y Atribuciones

El Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver basta mayoría de votos. Para la integración de las Salas Regionales el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

En cada una de las regiones habrá el número de Salas que mediante acuerdo señale el Pleno de la Sala Superior, en donde se establecerá su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y la fecha de inicio de funciones.

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

Los Presidentes de las Salas Regionales serán designados en la primera sesión que en el año tenga la Sala respectiva, durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata.

En el caso de faltas temporales, los Presidentes serán suplidos por los magistrados de la Sala en orden alfabético. Si la falta es definitiva, la Sala designará nuevo Presidente para concluir el período, pudiendo ser reelecto en el siguiente período.

Las Salas Regionales para efecto del territorio nacional se dividen en las siguientes regiones:

- I. Región del Noroeste I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, Estado de Baja California;
- II. Región del Noroeste II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste II con sede en Ciudad Obregón, Estado de Sonora;
- III. Región del Noroeste III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa;
- IV. Región del Norte-Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua;
- V. Región del Norte-Centro II: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II, ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila;

- VI. Región del Noreste: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León;
- VII. Región de Occidente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional del Occidente, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco;
- VIII. Región del Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes;
- IX. Región del Centro II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro;
- X. Región del Centro III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato;
- XI. Región Hidalgo-México: Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, con sede en Tlalnepantla, Estado de México;
- XII. Región de Oriente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla;
- XIII. Región del Golfo: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz;
- XIV. Región del Pacífico: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero;
- XV. Región del Sureste: Una Sala que se denominará: Sala Regional del Sureste, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Estado de Oaxaca.
- XVI. Región Peninsular: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Estado de Yucatán;

- XVII. Región Metropolitana: Once Salas, que se denominarán: Primera 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 con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal;
- XVIII. Región del Golfo Norte: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo-Norte, con sede en Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas;
- XIX. Región Chiapas-Tabasco: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Chiapas-Tabasco, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas;
- XX. Región del Caribe: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Caribe, con sede en la ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo.¹⁰

2.5 Facultades del Magistrado Instructor de acuerdo a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Una vez turnada la demanda a la Sala Regional correspondiente, es facultad del Magistrado Instructor, dar entrada a las mismas, prevenir al actor para que las aclare, corrija o complete, cuando sea necesario, o desecharla si no se ajusta a la ley, y esto lo deberá hacer el Magistrado Instructor en un plazo de 5 días a partir de la fecha en que se reciba en Oficialía de Partes la misma, siendo el incumplimiento de esto causa de responsabilidad.

También es facultad del Magistrado Instructor, admitir o desechar pruebas, así como acordar y dictar las providencias necesarias para el desahogo de las

¹⁰ Ver anexo dos

mismas. Admitir o rechazar la intervención del coadyuvante o del tercero; así mismo tener por formulada la contestación de la demanda o desecharla en su caso, por ejemplo la extemporaneidad. Sobreseer en los juicios antes de la audiencia en los casos de desistimiento del actor o de revocación administrativa de la resolución impugnada, con la única salvedad que ésta, o sea la resolución impugnada, haya generado derechos a favor del terceros, sea o no parte del juicio. También tienen como facultad tramitar los incidentes para su resolución por la Sala y dictar los acuerdos y providencias de trámite necesario para poner el juicio en condiciones de que puede llevarse a cabo la celebración de la audiencia; también tendrá que formular los proyectos de resolución interlocutoria, entendiéndose por éstos las resoluciones de sobreseimientos, o los que resuelvan los incidentes; formular el proyecto de resolución definitiva en la audiencia o dentro de los 15 días siguientes a su celebración, además de estas facultades, también se sujetara a la que le concede el artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Facultades de los magistrados instructores son:

- I. Admitir o desechar o tener por no presentada la demanda o la ampliación, si no se ajustan a la Ley.
- II. Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o de su ampliación, o desecharlas en su caso.
- III. Admitir o rechazar la intervención del tercero.
- IV. Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas.
- V. Sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada por el demandado.

VI. Tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.

VII. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma.

VIII. Formular el proyecto de sentencia definitiva.

IX. Las demás que le correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

Además de estas facultades que son otorgadas a los Magistrados Instructores por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentran otras en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que son:

- Si no se adjuntan documentos a la demanda de acuerdo al artículo 15 de esta ley, el Magistrado Instructor le concederá un plazo de 5 días para que los adjunten a su demanda, en caso de no hacerlo se tendrá por no interpuesta la demanda;
- Podrá ordenar una medida cautelar, cuando considere que los daños que puedan causarse sean inminentes, una vez iniciado el juicio contencioso administrativo;
- Admitido el Incidente de medidas cautelares el Magistrado Instructor, ordenara correr traslado a quien se le impute el acto administrativo o hechos objetos de la controversia, dándole un término de 3 días para que rinda su informe;

- En el artículo 28 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé que: El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos:

IX. El Magistrado Instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.

b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y

c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

- En el artículo 36 cita: Cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en juicio, el incidente se podrá hacer valer ante el Magistrado Instructor hasta antes de que se cierre la instrucción en el juicio. El incidente se substanciará conforme a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley. Si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el Magistrado Instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario misma que se tendrá como indubitable para el cotejo.

En los casos distintos de los señalados en el párrafo anterior, el incidentista deberá acompañar el documento que considere como indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente; si no lo hace, el Magistrado Instructor desechará el incidente.

La Sala resolverá sobre la autenticidad del documento exclusivamente para los efectos del juicio en el que se presente el incidente.

- En el artículo 37 determina que: Las partes o el Magistrado Instructor de oficio, solicitarán se substancie el incidente de reposición de autos, para lo cual se hará constar en el acta que para tal efecto se levante por la Sala, la existencia anterior y la falta posterior del expediente o de las actuaciones faltantes. A partir de la fecha de esta acta, quedará suspendido el juicio y no correrán los términos.

Con el acta se dará vista a las partes para que en el término de diez días prorrogables exhiban ante el instructor, en copia simple o certificada, las constancias y documentos relativos al expediente que obren en su poder, a fin de reponerlo. Una vez integrado, la Sala, en el plazo de cinco días, declarará repuestos los autos, se levantará la suspensión y se continuará con el procedimiento.

Cuando la pérdida ocurra encontrándose los autos a disposición de la Sala Superior, se ordenará a la Sala Regional correspondiente proceda a la reposición de autos y una vez integrado el expediente, se remitirá el mismo a la Sala Superior para la resolución del juicio.

- En su artículo 41 faculta al Magistrado Instructor, para que hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes. El magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente.
- En el precepto 43 de la ley en cita se indican las reglas a que se sujetara la prueba pericial y señala la facultad del Magistrado Instructor en su fracción:
 - II. El Magistrado Instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial, pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes, y exigirles la práctica de nuevas diligencias.
 - III. En los acuerdos por los que se discierna del cargo a cada perito, el Magistrado Instructor concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda y ratifique su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.
- En su artículo 45 manifiesta la obligación de los funcionarios para expedir copias certificadas, y en su párrafo tercero faculta al Magistrado Instructor, el cual menciona: “En los casos en que la autoridad requerida no sea parte e incumpla, el Magistrado Instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de una multa por el monto equivalente de entre noventa y ciento cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, al funcionario

omiso. También podrá comisionar al Secretario o Actuario que deba recabar la certificación omitida u ordenar la compulsión de los documentos exhibidos por las partes, con los originales que obren en poder de la autoridad. Cuando se soliciten copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para realizar las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de éstas no se localizan, el Magistrado Instructor podrá considerar que se está en presencia de omisión por causa justificada.”

- En su precepto 47 de la ley en cita, se la faculta al Magistrado Instructor, para que diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia. Al vencer el plazo de cinco días, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

CAPÍTULO III

Análisis de los Diversos Medios de Impugnación

3.1 Teoría de la Impugnación

Los medios de impugnación contra actos administrativos tienen como fundamento la legitimidad y de existencia dentro del Estado Moderno, el que éste está limitando en cuanto a su imperium y poder, ya que sus facultades no son absolutas ni ilimitadas, y por tanto, sus actos no pueden ser arbitrarios. Los actos ejecutivos del estado deben constreñirse a las atribuciones que la ley le otorgue expresamente, y a aplicar la ley. Excederse de estas facultades expresas, implica actuar arbitrariamente, fuera del marco legal al que también se encuentra sometido, afectando derechos inherentes de la naturaleza humana, que, aunque trascendentes, son socialmente inmanentes al estar contenidos en la ley positiva como derechos intocables e inatacables por el Estado. Atacar las propiedades o la vida de los gobernados, sin su consentimiento o sin que exista causa legal suficiente y razonada, implica tergiversar y corromper los fines sociales del mismo, que son los de establecer y garantizar la paz social, la seguridad jurídica y la prosperidad económica de todos y cada uno de sus miembros considerados en condición de igualdad. Si un Estado no garantiza tales derechos, si arbitrariamente atenta contra las propiedades y posesiones de sus gobernados, nada impedirá que, tarde o temprano, también atente impunemente contra sus vidas y sus esperanzas de prosperidad, según el pensamiento de Locke.¹¹

De esta forma, podemos decir que los medios de impugnación contra los actos del estado en su forma contemporánea, tienen su raíz histórica fundamentalmente en las luchas civiles inglesas que transformaron al Estado

¹¹ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2001, p. 49.

absolutista en un Estado Liberal con el advenimiento al poder de Guillermo de Orange como el primer Rey Inglés supeditado al Parlamento, y encuentran su justificación teórica en los pensadores políticos de la época como Locke.

El esfuerzo del jurista dentro del ámbito administrativo, dada la tendencia a la tecnificación de lo social, está en repensar y fundamentar, a partir de la ética y de los principios de justicia, equidad y participación, cómo incrementar la capacidad de los ciudadanos para controlar al Estado.

3.2 Concepto de Recurso

Recurrir es, en sentido general, acudir ante un juez o autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad.

En el lenguaje forense, recurrir es entablar recurso contra alguna resolución, significando la expresión “recurso”, deriva del latín recursos, la acción o efecto de recurrir, o más precisamente la acción por medio de la cual se reclama de las resoluciones dictadas por la autoridad.¹²

En el Derecho Romano, y hasta el Fin de la República, no se conocieron los recursos, ya que siendo la sentencia dictada por el juez que las partes habían elegido libremente, su acatamiento era obligatorio, admitiéndose únicamente, en casos excepcionales, articulaciones tales como la *revocatio in duplum* o la *in integro restituto*.

Hacia los comienzos del Imperio, e introducida presumiblemente por una Ley Julia Judiciaria, aparece la apelación (el recurso por antonomasia), originada

¹² CASTREJÓN GARCÍA, G. Eduardo. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2003, p. 411.

en la facultad que tenía todo magistrado de oponer su veto a la decisión de otro magistrado igual o inferior, derecho que se denominaba intercessio.

Desde entonces, la idea de la necesidad de los recursos ha dominado en el ámbito del Derecho Procesal, donde se le ha establecido, analizando y regulando, buscando asegurar el derecho de defensa de las partes al mismo tiempo que la legalidad de la sentencia o resolución dictada por el juez o autoridad correspondiente.

En el orden procesal, incumbe a las partes la atribución de controlar la actuación del juez, impugnando resoluciones que éste dictare, cuando no se ajuste a las normas legales y prescritas para cada caso.

El recurso es un trámite por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente corresponde.

El recurso es un medio de defensa que tienen los particulares en contra de los actos de autoridad, con el objeto de revocar o modificar las resoluciones que sean consideradas violatorias de los intereses legítimos de los mismos. Tales violaciones pueden ser de carácter sustantivo o adjetivo, es decir, de fondo o de procedimiento, permitiendo que las resoluciones que se dicten en los recursos restablezcan al particular afectado de sus derechos transgredidos.¹³

El recurso es un mecanismo de impugnación en contra de los actos administrativos o judiciales, establecidos disposición legal. Es un medio de impugnación de las resoluciones judiciales que permite a quién se halla legitimado para interponerlo someter la cuestión resuelta en éstas, o

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 485.

determinados aspectos de esta, al mismo órgano jurisdiccional en grado dentro de la jerarquía judicial, para que enmiende, los errores o agravios que lo motiva.

El recurso es la acción que concede la ley al interesado en un juicio o en otro procedimiento para reclamar contra las resoluciones.

3.2.1 Naturaleza Jurídica

La naturaleza jurídica del recurso administrativo y en virtud de que a través del mismo se resuelve una controversia entre la administración pública y los particulares afectados, existen dos criterios que se oponen entre sí: por un lado están los tratadistas que afirman que la resolución del recurso, y este mismo, constituye un acto jurisdiccional y por el otro los autores que afirman que el recurso y su resolución son un acto estrictamente administrativo.

Dentro del criterio de los que sostienen que el recurso es un acto jurisdiccional afirman:

1° Que es un acto jurisdiccional ya que pone fin a una controversia, decidiendo si la administración pública a través del acto recurrido constituye o no una violación.

2° Que el recurso administrativo está establecido en las leyes y que tiene semejanza con el acto jurisdiccional, ya que el procedimiento establece las formalidades requeridas para iniciarlo, el periodo de pruebas, el de alegatos y la obligación de resolverlo.

3° Que el particular interesado, afectado por la resolución administrativa, tiene la opción de reclamarla, mediante el recurso administrativo y el judicial, lo que significa que existe similitud entre ambos lo que se corrobora pues en el caso de iniciar un recurso, ya no puede promoverse otro.

Los que sostienen que el recurso administrativo tiene características y naturaleza puramente administrativa y no judicial, argumentan:

A). Que en el caso a que se refiere el recurso no existe una verdadera controversia, pues para ello sería menester que la posición del particular afectado fuera contradictoria con la posición del órgano administrativo.

B). Que la posible similitud entre el procedimiento administrativo y el judicial no es un motivo bastante para declarar que se trata de un acto de la función jurisdiccional, pues las formalidades no trascienden de la función administrativa.

C). Que el hecho de que exista una similitud entre el recurso judicial y el administrativo, y que la ley establezca que al interponerse uno ya no puede intentarse el otro, no es bastante para concluir que la naturaleza de ambos recursos sea idéntica, ya que en el caso del recurso administrativo no hay un órgano independiente ante el cual se interponga el recurso.

En estos dos criterios se advierten errores y aciertos parciales, el recurso y el procedimiento aun cuando es un acto formalmente administrativo, su naturaleza es de carácter jurisdiccional, pues la autoridad que conoce del recurso en su resolución, decide una controversia jurídica, dice el derecho, y a tal criterio llego a aplicar al conocimiento de que las funciones que realiza el Estado, para ser comprendidas en su integridad, deben ser consideradas desde los puntos de vista formal y material; en el primero se atiende al órgano que realiza el acto y el segundo a la naturaleza o contenido del mismo, por lo que se debe concluir que el recurso administrativo y su procedimiento es un acto formalmente administrativo, y materialmente jurisdiccional.¹⁴

Los efectos de la interposición del recurso administrativo consisten en suspender los efectos del acto recurrido, ya que la interposición del recurso con los requisitos y formalidades que la ley establece da origen o nacimiento a la

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 256.

competencia de la autoridad ante la que se interpone y debe resolver el recurso, y que puede ser, como ya quedó expuesto, la propia autoridad que dictó el acto recurrido, su superior jerárquico o una autoridad distinta a éstas, las que en todo caso deben dictar la resolución correspondiente en la que determinará si el acto recurrido es violatorio de la ley o se dictó inoportunamente, y en caso de ser afirmativo dictar la procedencia del recurso administrativo, decretando la nulidad, revocación o reforma del acto impugnado, y en caso de que no haya habido violación, confirmar el acto impugnado.¹⁵

3.2.2 Elementos del Recurso

Elementos Esenciales del Recurso Administrativo son:

- I. La existencia de una resolución administrativa que afecta los intereses o derechos del particular administrativo, impugnada por el recurrente; es la base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa,
- II. La disposición legal que establece el recurso y que señala a las autoridades administrativas ante las cuales debe interponerse el recurso. Implica la existencia de un procedimiento para resolverlo, al cual se debe apegar la autoridad en base al principio de legalidad que provee de seguridad jurídica al gobernado,
- III. Que afecte un derecho del recurrente. El acto administrativo debe afectar algún bien del gobernado tutelado legalmente, es decir, debe afectar su *interés jurídico*, consistiendo éste no sólo en que un acto administrativo incida ilegalmente en su patrimonio o en su persona, sino en el derecho que le asiste para que en todo ese procedimiento por el que se formó el acto de autoridad se observen los lineamientos

¹⁵ GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 274.

procedimentales que la ley precisa (principio de legalidad y de seguridad jurídica), más aún tratándose de actos emitidos por entidades estatales que, por su propia naturaleza, tienen una relación de mayor a menor con respecto a los gobernados.

- IV. El plazo o término del que goza el particular para impugnar la resolución recurrida,
- V. Los requisitos formales y los elementos a que debe apegarse el escrito por medio del cual se interpone el recurso administrativo, la expresión de agravios no se precisa, salvo que lo ordene la ley,
- VI. La existencia del procedimiento al que debe sujetarse el trámite del recurso, con señalamiento del período de pruebas y forma de recibirlas, celebración de la audiencia de alegatos, etcétera; para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto, y
- VII. La obligación de la autoridad que conoce del recurso de pronunciar la resolución correspondiente conforme a derecho, declarando si se revoca, anula, reforma, modifica o confirma la resolución impugnada. De hecho la obligación de la autoridad de resolverlo y sustanciar el recurso interpuesto es consecuencia de la obligación que tiene de ajustar sus actos a lo que está previsto en la ley (principio de legalidad), que le determina y compele en su actuación, en tales casos en resolver el recurso administrativo interpuesto por el particular. La obligación de resolver, no es sólo consecuencia del principio de legalidad sino que también deriva del derecho de petición.

Dentro de estos elementos esenciales del recurso, se destaca al interés jurídico, el cual consiste en la existencia de un derecho legítimamente tutelado y que al ser transgredido por la actuación de la autoridad, faculta al agraviado para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando la reparación de dicha transgresión, por lo tanto tal *interés jurídico debe entenderse como aquél que tienen las partes con relación a los derechos o a las cosas materia del juicio en*

*el que intervienen, es decir, la facultad que le asiste para solicitar que el procedimiento del que forman parte, se siga en términos de ley.*¹⁶

Por otra parte, la noción del interés está íntimamente relacionada con el derecho subjetivo del gobernado, esto es, el derecho que la ley contempla a favor de éste y que están tutelados como garantías individuales o derechos subjetivos de cada gobernado en los primeros 28 artículos de nuestra Carta Magna.

La existencia de un derecho subjetivo supone la reunión de tres elementos:

1. Un interés exclusivo, actual y directo,
2. El reconocimiento y tutela de ese interés por ley, y
3. Que la protección legal se resuelva en la aptitud de su titular para exigir del obligado la satisfacción de ese interés mediante la prestación debida.

El interés es exclusivo, actual y directo, si es personal, si existe al momento de promover el juicio constitucional y el bien perseguido por él conduce a la satisfacción de una necesidad del titular. Ese interés estará protegido y reconocido por la ley, cuando haya una norma jurídica creada para garantizar en forma directa e inmediata su satisfacción.

La concurrencia de ambos extremos determina a su vez la presencia de otro elemento de acuerdo con la norma invocada; que para hacer efectiva la tutela del interés, el orden jurídico conceda a su titular los medios orientados a su satisfacción, que pueden consistir en recursos o acciones judiciales. De lo anterior se deduce que son varias las notas calificativas del concepto interés, las que en conjunto pueden expresarse diciendo que tiene interés para acudir a interponer medios de defensa aquél que es titular de un derecho subjetivo afectado directamente por un acto de autoridad.

¹⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos del Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Limusa, México, 1996, p. 257.

Dentro del ámbito administrativo, las leyes de la materia no consagran un concepto limitado o estrecho de interés jurídico, como sucede, por ejemplo, en materia de amparo donde el interés se agota en el derecho subjetivo, que excluye a todos aquellos sujetos que carezcan de este perjuicio actual y directo.

Esto, es así en nuestro país, porque a partir de los principios del contencioso administrativo francés, se ha producido una evolución hacia el concepto más amplio del interés jurídicamente protegido, hasta comprender en él a las personas colocadas en una situación calificada y diferenciable del resto de los habitantes de una comunidad, aunque éstas no sean titulares de derechos subjetivos.

Los elementos secundarios del recurso administrativo, no necesariamente deben cumplirse para la procedencia de los recursos, ya que no deben forzosamente constar en éstos; y son aquellas formalidades que deben cubrir el escrito de interposición del recurso, las cuales son:

1. El nombre del recurso que se interpone: aunque existe el criterio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el sentido de que no es necesario dicho requisito, si del contenido del escrito se desprende el tipo de recurso que se interpuso, en cuyo caso habrá que requerir al recurrente. La procedencia de un recurso no está determinada por el nombre del recurso, sino por su naturaleza.
2. Nombre, denominación o razón social, domicilio; la falta de estos requisitos no da lugar al desechamiento del recurso, sino a requerir al gobernado para que los subsane, máxime si estos datos constan en el expediente que obre en los archivos de la autoridad emisora del acto impugnado, que sirvió de base para elaborar el acto que se impugna.
3. Domicilio para recibir notificaciones y nombre de los autorizados. Si bien existe criterio en el sentido que en algunos casos no existe obligación del particular para designar domicilio para oír y recibir notificaciones, debe tenerse presente que en caso de no haberlo señalado, sus

subsecuentes notificaciones aún las de carácter personal se realizaran a través de listas de Juzgado, Estrados o Boletín Judicial.

4. Autoridad a la que se dirige y propósito de la promoción. Al señalar a la autoridad a la que se le dirige el recurso, se obliga a ésta a contestar la promoción y de no hacerlo dentro del marco de la legalidad, conforme lo determinan el artículo 14 de nuestra Constitución Política. Cuando se menciona el objeto de la promoción y se tiene por presentado el recurso, se obtienen beneficios al particular como lo son la interrupción de los plazos de ejecución en su contra, la interrupción de la prescripción y el de señalar el principio de la instancia.
5. El acto que se impugna. El acto se demuestra normalmente de manera documental mediante la copia de la resolución y la constancia de su notificación en copia.
6. Los agravios que cause el acto impugnado. Este elemento es necesario ya que en virtud de que los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad, el actor es quien debe controvertir la ilegalidad de los mismos.
7. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate. La exhibición de las pruebas con las que el recurrente justifica la procedencia de sus argumentos o agravios esgrimidos en el escrito por el que se interpone el recurso administrativo.

En referencia a los documentos que deben anexarse al escrito de interposición del recurso son los siguientes:

- a) Los que acrediten la personalidad: dicho requisito no se encuentra sujeto a un formalismo rígido, siempre y cuando la personalidad se haya demostrado fehacientemente en un procedimiento administrativo relacionado con el recurso que se interpone;
- b) Documentos en que conste el acto impugnado: podrán exhibirse en original o copia certificada ante Notario Público, o en su caso en copia simple;

- c) Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando se declare bajo protesta no haberla recibido; o bien cuando lo que se impugne sea una afirmativa o negativa ficta,
- d) Las pruebas documentales que se ofrezcan, estas se ofrecen en el escrito de interposición del recurso, junto con las documentales correspondientes, y con la pericial, en su caso. Para la valoración de las mismas, la autoridad dará prueba plena a la confesión expresa del recurrente; las presunciones legales que no admiten prueba en contrario, y a los hechos legalmente afirmados por la autoridad u otras autoridades que consten en documentos públicos;

Los requisitos secundarios que no hacen improcedente un recurso son: el no indicar el nombre del recurso de que se trata, la determinación precisa de los agravios, o de algunos otros requisitos, en cuyo caso contempla la ley que habrá de requerirse al promoverlo, y a la suplencia por la autoridad de los preceptos legales citados equivocadamente por el particular.

Los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho; la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolverlo.

En atención a lo anterior el Código Fiscal de la Federación en su artículo 18 señala los requisitos que deben contener las promociones ante las autoridades fiscales, dicho precepto legal prescribe lo siguiente:

“Toda promoción dirigida a las autoridades fiscales, deberá presentarse mediante documento digital que contenga firma electrónica avanzada. Los contribuyentes que exclusivamente se dediquen a las actividades agrícolas,

ganaderas, pesqueras o silvícolas que no queden comprendidos en el tercer párrafo del artículo 31 de este Código, podrán no utilizar firma electrónica avanzada. El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá determinar las promociones que se presentarán mediante documento impreso.

Las promociones deberán enviarse por los medios electrónicos que autorice el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, a las direcciones electrónicas que al efecto apruebe dicho órgano. Los documentos digitales deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. El nombre, la denominación o razón social, y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro.

II. Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.

III. La dirección de correo electrónico para recibir notificaciones.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, así como cuando se omita señalar la dirección de correo electrónico.

Los contribuyentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 31 de este Código no estarán obligados a utilizar los documentos digitales previstos en este artículo. En estos casos, las promociones deberán presentarse en documento impreso y estar firmadas por el interesado o por quien esté

legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella dactilar. Las promociones deberán presentarse en las formas que al efecto apruebe el Servicio de Administración Tributaria. Cuando no existan formas aprobadas, la promoción deberá reunir los requisitos que establece este artículo, con excepción del formato y dirección de correo electrónicos. Además deberán señalar el domicilio para oír y recibir notificaciones y, en su caso, el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

Cuando el promovente que cuente con un certificado de firma electrónica avanzada, acompañe documentos distintos a escrituras o poderes notariales, y éstos no sean digitalizados, la promoción deberá presentarla en forma impresa, cumpliendo los requisitos a que se refiere el párrafo anterior, debiendo incluir su dirección de correo electrónico. Las escrituras o poderes notariales deberán presentarse en forma digitalizada, cuando se acompañen a un documento digital.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refieren los párrafos cuarto y quinto de este artículo, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, si la omisión consiste en no haber usado la forma oficial aprobada, las autoridades fiscales deberán especificar en el requerimiento la forma respectiva.

Lo dispuesto en este artículo no es aplicable a las declaraciones, solicitudes de inscripción o avisos al registro federal de contribuyentes a que se refiere el artículo 31 de este Código.”

3.2.3 Clasificación de los Recursos

El recurso administrativo es la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso - administrativo. Los recursos administrativos se plantean ante y se resuelven por la Administración.¹⁷

Los principales recursos administrativos en la realidad de nuestras leyes administrativas son:

- I. Recursos Ordinarios. Son los que pueden interponerse en lo general, contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia al particular. Estos recursos agotan la vía administrativa y abren el procedimiento judicial o el proceso contencioso – administrativo. A ellos hacen referencia los artículos 104 y 107 fracción IV de la Carta Magna.
- II. Recursos de Alzada, son aquellos que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, pero no agotan la vía administrativa. Se le llama también recursos de revisión jerárquica.
- III. Recursos Especiales, que se pueden interponer ante un órgano administrativo especial o distinto de los organismos que han dictado la resolución y pueden afectar o no la vía administrativa.

3.2.4 Tipos de Recursos

De acuerdo a la clasificación que antecede, se derivan los tipos de recursos y su integración estos recursos.

¹⁷ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 157.

Dentro de los Recurso Ordinarios se encuentran los siguientes:

1. Recurso de Reposición.

Es un medio de impugnación utilizable contra los decretos y autos del Tribunal Superior de Justicia, aún de aquéllos que, dictados en primera instancia, serían apelables.

2. Recurso Contencioso Administrativo

Es un medio de impugnación que ofrece a los administrados la oportunidad de obtener del órgano competente que deje sin efecto un acto administrativo que les haya causado agravio.¹⁸

Por influencia de la terminología francesa, entiéndase por contencioso administrativo, el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración Pública. También se conoce esta institución en el derecho mexicano con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo.

Se entiende por Contencioso Administrativo, el procedimiento que se sigue ante un Tribunal u Organismo Jurisdiccional situada dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la Administración Pública.¹⁹

Carrillo Flores, señala que el contencioso administrativo y justicia administrativa no son sinónimos, puesto que la definición de contencioso administrativo, en su

¹⁸ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, Trigésima Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 434.

¹⁹ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, Segunda Edición, Editorial Oxford, México, 1998, p. 61.

sentido más amplio, debe comprender el proceder propio de la administración activa cuando interviene para decidir un punto contencioso, es decir, los recursos administrativos, en tanto que justicia administrativa, se refiere a la intervención jurisdiccional, por órganos independientes de la administración, enmarcados dentro del poder judicial o ejecutivo y que tiene como antecedente una acción administrativa.

Existen otros tipos de recursos contenciosos administrativos, los cuales son:

- a) Recurso de Interpretación. Tiene por objeto que el juez administrativo decida una cuestión previa relacionada con la interpretación que le pida un juez judicial, sobre un acto administrativo del que deriven consecuencias controvertidas entre particulares.
- b) Recurso de Represión. Es poco usado, conoce de sanciones penales por violaciones o atentados al dominio público.
- c) Recurso de Anulación. Su único objeto es eliminar una decisión ejecutoria. La sentencia se limita a efecto meramente negativo, se identifica con el recurso de exceso de poder. No puede reformar la decisión, ni ordenar una condonación pecuniaria.
- d) Recurso de Plena Jurisdicción, no es sólo de anulación. Las facultades del juez son muy amplias, lo autorizan para reglamentar las consecuencias de su decisión, desde un mínimo que consiste en la reforma de la decisión impugnada, hasta que es la condena del órgano administrativo.

3. Recurso Administrativo

Este recurso puede servir para eliminar un acto no conforme a derecho y que puede ser interpuesto por quién haya sufrido perjuicio a causa del acto jurídico administrativo. El recurso es útil para el gobernado ya que salvaguarda el estado de derecho, toda vez que en nuestro sistema jurídico existe un principio fundamental al que tanto el gobernado como la autoridad están sometidos, y

que es el Principio de Legalidad. Este recurso administrativo interpuesto, no se trata de una composición de una controversia de intereses, dado que quien revisa el acto es la propia autoridad que lo emite, de donde se deduce parcialidad en cuanto al acto a revisar.

En función del principio de legalidad, que obliga a la autoridad a hacer sólo lo que la ley le permite, la propia ley le otorga el poder de reformar o revocar el acto realizado por ella, e incluso, el deber de volver a examinar dicho acto, a partir del derecho correlativo del titular del interés, que se considere lesionado.

El recurso administrativo constituye un procedimiento legal de que dispone el particular, que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado. Este recurso constituye un medio de defensa que prevé la ley a favor del particular.²⁰

El recurso administrativo no es una instancia contenciosa, sino una instancia por la que se solicita a la autoridad que analice nuevamente la legalidad del acto emitido, revisando o reconsiderando el procedimiento seguido.

El recurso administrativo es el medio legal de que disponen los particulares, que han sido afectados en sus derechos o intereses por una autoridad administrativa a través de un acto de la misma naturaleza, a efecto de que la autoridad competente lleve a cabo la revisión del mismo, a fin de que lo revoque o lo anule de comprobarse se ilegalidad o su inoportunidad.

²⁰ SANCHÉZ GOMÉZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 369.

La autoridad que resuelve o puede resolver sobre el recurso interpuesto, es la propia autoridad que lo dictó, su superior jerárquico o una autoridad diferente.

21

Entre los Recursos de Alzada que se dan frente a los actos que no agotan la vía administrativa, que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución agravia al particular, se encuentran:

1. Revisión Jerárquica. En la Teoría del Derecho Administrativo, el recurso jerárquico que con más frecuencia se emplea, porque resulta más cómodo dirigirse a un funcionario superior para que modifique el acto lesivo. Es un principio del Derecho Administrativo que el recurso jerárquico debe concederse expresamente por una ley o un reglamento.
2. Recurso de Revisión. Constituye un medio impugnativo de carácter unilateral, toda vez que sólo lo pueden interponer las autoridades, por conducto de la unidad jurídica encargada de su defensa, sean parte actora o parte demandada. Es un recurso extraordinario que tiene por objeto la revisión de una sentencia dictada por error de hecho, para hacer posible la resolución justa, en un nuevo juicio, de la cuestión a que el fallo anulado se refiere.
3. Recurso de Queja. Es un medio de impugnación utilizado en relación con aquellos actos procesales del juez y contra de los ejecutores y secretarios que quedan fuera del alcance de los demás recursos legalmente admitidos.
4. Recurso de Apelación. Es un medio ordinario de impugnación de resoluciones jurisdiccionales que permite someter una cuestión ya decidida en primera instancia a la reconsideración de un juez superior, competente para darle la solución que estime arreglada a derecho, tomando en cuenta los agravios formulados al efecto por la parte recurrente. La apelación es el más importante de los recursos judiciales ordinarios. Mediante este recurso, la parte vencida en la primera instancia obtiene un nuevo examen y fallo de la cuestión debatida por un

²¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso, Segunda Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 211,

órgano jurisdiccional distinto, que en la organización judicial moderna es jerárquicamente superior al que dictó la resolución recurrida (Tribunal de Segunda Instancia). Por medio de este recurso, el juicio pasa de la primera a la segunda instancia, sin que después de ésta, en el derecho mexicano, quepa ninguna otra, si bien la sentencia recaída en apelación pueda ser impugnada, utilizando el juicio de amparo.

5. Recurso Extraordinario. Es aquel medio de impugnación, que solo puede ser utilizado en casos concretos y determinados y que requiere ser fundado en motivos taxativamente predeterminados, derivados del error de derecho o de hecho que el recurrente considere que el órgano jurisdiccional ha cometido en la resolución que constituye su objeto.

En los Recursos Especiales se encuentra el Recurso de Inconformidad reglamentado en la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la cual señala, en los siguientes preceptos el procedimiento para interponerlo:

Artículo 108. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal. El recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido.

Artículo 109. El término para interponer el recurso de inconformidad será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurra, o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución.

Artículo 110. El recurso de inconformidad deberá presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución. Será competente para conocer y resolver este recurso dicho superior jerárquico. En caso de que la resolución que origine la inconformidad la hubiese emitido el Jefe del Distrito Federal, el recurso se tramitará y resolverá por el mismo servidor público.

3.3 Análisis de los Artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14 y 17, se consagran las garantías individuales, de audiencia, legalidad y certeza jurídica.

El artículo 14 en comento señala:

“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

De la transcripción que antecede se analiza lo siguiente:

Este artículo, en unión a los artículos 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente, establece la subordinación del poder público a la ley en beneficio y protección de las libertades humanas.

Las Garantías de Audiencia y Legalidad que consagra este artículo tienen su antecedente inmediato en el artículo 14 de la Constitución de 1857, aunque pueden hallarse en otras leyes constitucionales anteriores.

Sin embargo, la protección jurídica otorgada al hombre en su vida, libertad, propiedades, posesiones y derechos, es relativamente reciente en la historia; dicha protección surgió porque con demasiada frecuencia las autoridades arbitrariamente, abusando del poder y sin proceso alguno, imponían a los gobernados las más duras penas, y éstos carecían de medios jurídicos en defensa contra tales abusos.

El artículo 14 constitucional, no sólo reconoce y establece un conjunto de derechos, sino que, por su generalidad, es también base y garantía para hacer efectivos, por medio del juicio de amparo, todos los que la Constitución Mexicana otorga.

Nuestra Constitución plasmó en este artículo, un principio que han recogido todos los pueblos liberales y que repudian los regímenes totalitarios. En efecto, en las dictaduras el principio de legalidad de los delitos y las penas es el que primero deja de respetarse; en cambio se crean leyes por medio de las cuales se aplican las penas más graves sin juicio previo, o se hace un mero simulacro de éste.

Por el contrario, en los juicios civiles, si no hay una disposición exactamente aplicable al caso, el juez debe resolver de acuerdo a los principios fundamentales que rigen la vida jurídica de México (principios generales de derecho).

Este artículo, por contener las anteriores garantías protectoras de la persona y de sus derechos, es característico de un régimen respetuoso, como el nuestro, de la libertad. Es regla general, propia de la forma de gobierno que tiene México, el que la autoridad (Poder Público) sólo pueda hacer lo que la ley autorice, en tanto que los particulares (los gobernados) están en libertad de efectuar no sólo todo aquello que la ley les permita, sino también lo que no les prohíba. En ambos casos, autorización para los gobernantes y prohibición para gobernados, deben constar expresamente en las leyes.

Este artículo consagra cuatro garantías de seguridad jurídica:

1. Irretroactividad de la Ley. Nuestra Constitución permite que una ley se aplique de forma retroactiva, siempre que ello no cause perjuicios al gobernado. La cuestión de la irretroactividad de la ley también es conocida como conflicto de leyes en el tiempo, pues lo que se trata de dilucidar es que incidencia puede tener una ley nueva sobre situaciones jurídicas o derechos que se generaron bajo el imperio de una ley anterior, que adquiere la calidad de abrogada. La resolución de este problema es de fundamental importancia para la seguridad jurídica de los gobernados, a quienes la aplicación retroactiva de una ley podría ocasionarles perjuicios de diversas especies.
2. Garantía de Audiencia. Su antecedente se encuentra en el derecho hebreo, que permitía al pueblo ser juzgado por un Tribunal llamado Sanedrín, de acuerdo con ciertas prescripciones que regulaban el procedimiento. Nuestro Máximo Tribunal ha definido a esta garantía: como el derecho que tienen los gobernados no solo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente al órgano legislativo, de tal manera que éste quede obligado a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defenderse, esto es, rendir pruebas y formular alegatos en todos aquellos casos en que puedan resultar afectado en sus derechos. En el primer párrafo de este precepto,

expresa que nadie será privado de sus bienes jurídicamente tutelados, estos son: la vida, libertad, propiedad, posesiones y los derechos de los gobernados. Hay una excepción a la garantía de audiencia que se ubica en materia fiscal; las leyes tributarias son establecidas unilateralmente por el Esto, y combatirlas es algo que sólo se puede hacer luego de que tales leyes hayan sido promulgadas. El Poder Legislativo está obligado, conforme a este precepto a establecer en las leyes el procedimiento adecuado para oír a los interesados y darles oportunidad de defenderse; de igual manera la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que se debe de observar el régimen establecido por el Código Fiscal de la Federación.

3. Garantía de la exacta aplicación de la ley. En su párrafo tercero, se establece la garantía de la exacta aplicación de la ley en los juicios de orden criminal. Esta previsión busca salvaguardar la seguridad jurídica de las personas, a las que no se les puede considerar delincuentes sin que se haya probado que infringieron una ley penal vigente.
4. Garantía de legalidad en materia civil. En su último precepto señala que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho. Con esta garantía se pretende que en las relaciones sociales se mantenga el orden, dado que sin resolver las contiendas de naturaleza privada por el mero hecho de que no exista una ley exactamente aplicable al caso, conduciría a que se vulnerara lo dispuesto por el artículo 17 constitucional.²²

²² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Trigésima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 505.

En el artículo 16 constitucional señala:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará plenamente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna.

En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente”.

En este precepto se consagra la garantía de legalidad, en su primer párrafo descansa el llamado principio de legalidad, consistente en que las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y los términos que dicha ley determine. La ley debe ser igual para todos, tanto para proteger como para castigar. Puesto que todos los ciudadanos somos iguales ante la ley, cada quién puede aspirar a todas las dignidades, puestos y cargos públicos, según su capacidad y sin más distinción que la de sus virtudes y talentos.

De igual manera se desprende de este precepto, que la emisión de todo acto de molestia debe cumplir con tres requisitos, el primero deberá ser por escrito y firmado por quien lo emite, el segundo la autoridad que lo emite, que debe ser la competente y el tercero que en dicho mandamiento sea fundado y motivado la causa legal del procedimiento.

Al respecto el artículo 17 constitucional cita:

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

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

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”.

Brevemente, en este precepto, se contempla la garantía de certeza jurídica. De igual manera señala, que a fin de que prevalezca el orden y la seguridad, y se respeten las garantías individuales y la totalidad del sistema jurídico, se requiere que una entidad distinta y ajena a las personas interesadas, juzgue y resuelva los conflictos que surjan entre ellas. Esta entidad debe ser autónoma, imparcial y con el poder suficiente para imponer obligatoriamente sus resoluciones. Sólo un órgano del Estado puede reunir éstas características, y es el Poder Judicial quién se halla capacitado para declarar, en cada caso, lo que la ley diga al respecto. De aquí que ninguna persona pueda hacerse justicia por sí misma.

Una característica de toda sociedad civilizada es, precisamente, el establecimiento de tribunales en los que se imparta justicia, es decir, se dé a cada quién lo suyo. Por eso en México se prohíbe el empleo de la fuerza para reclamar los derechos propios.

La prontitud y diligencia con que deben proceder los tribunales están ordenadas en este artículo, así como su imparcialidad, pues tienen la obligación de cumplir con los plazos y términos establecidos por la ley, y de no percibir remuneración alguna del particular, ni aún a pretexto de gastos realizados en el juicio. (Costas judiciales). Frente a las obligaciones judiciales antes mencionadas, se encuentra el derecho de toda persona a ser atendida en su solicitud y a que el juez resuelva sobre el caso planteado.

En su primer párrafo, se niega a los gobernados la posibilidad de que se hagan justicia por sí mismos o que ejerza violencia para reclamar sus derechos, con lo

que, se busca garantizar la armonía en las relaciones sociales. Por lo que los particulares tienen que acudir ante autoridades específicas, los tribunales.

Mientras que en su segundo párrafo, garantiza a toda persona el derecho al acceso efectivo a la justicia, por medio de tribunales que estarán expeditos para brindarla de manera gratuita, de ahí que estén prohibidas las costas judiciales. Este párrafo complementa el primero, ya que le impone al estado la obligación de que, para preservar el orden social mediante la eliminación de la venganza privada, sus tribunales se encuentran siempre expeditos para impartir justicia en los términos y los plazos fijados por las leyes. De igual manera se le garantiza al gobernado el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumpliendo los requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las prestaciones deducidas.

También establece que de las leyes federales y locales dependerá que los tribunales sean independientes y que sus resoluciones se ejecuten en efecto. La independencia judicial es un requisito indispensable para que el aparato judicial del Estado funcione debidamente; para lograr tal independencia existen las llamadas garantías judiciales, que son una serie de provisiones tendientes a mantener la incorruptibilidad de los órganos de impartición de justicia.

En su tercer párrafo, asegura a los gobernados el hecho de que las leyes federales y las locales se encargarán de establecer los medios para que los tribunales sean independientes y hagan efectivos sus fallos. Por último, la disposición garantiza que a nadie se le podrá aprisionar por deudas de carácter civil.

3.3.1 Principios de Legalidad y Certeza Jurídica

La palabra seguridad denota certeza, así como cualidad del ordenamiento jurídico, que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación. La seguridad jurídica es la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad, pero si ésta debe producir una afectación en ellos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en nuestra Carta Magna y sus leyes secundarias.

La seguridad jurídica parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones tanto constitucionales como legales que, a un tiempo, definen la forma en que las autoridades del estado han de actuar y que la aplicación que se haga del orden jurídico a los gobernados sea eficaz.

Las garantías de seguridad jurídica son derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados, que pueden ser oponibles a los órganos estatales, a fin de exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que éstos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.²³

Las garantías de seguridad jurídica se encuentran consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son la base donde descansa el sistema jurídico mexicano, por lo que éstas no pueden ser limitadas porque en su texto no se contengan expresamente los derechos fundamentales que tutela. Estas garantías valen por sí mismas, ya que ante la

²³ AZUELA GÜITRÓN, Mariano. Las Garantías de Seguridad Jurídica, Colección Garantías Individuales, Primera Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, p. 11.

imposibilidad material de que en un artículo se contengan todos los derechos públicos subjetivos del gobernado, lo que no se contenga en un precepto constitucional, debe de encontrarse en los demás, de tal forma que el gobernado jamás se encuentre en un situación de incertidumbre jurídica y por lo tanto, en estado de indefensión.

Estas garantías entrañan la prohibición para las autoridades de llevar a cabo actos de afectación en contra de particulares cuando deban llevarlos a cabo, deberán de cumplir con los requisitos previamente establecidos, con la finalidad de no vulnerar la esfera jurídica de los individuos a los que dicho acto está dirigido. Esto permite que los derechos públicos subjetivos se mantengan indemnes, esto es, que las personas no caigan en estado de indefensión o de inseguridad jurídica; lo que traerá como consecuencia que las autoridades del Estado respeten irrestrictamente los cauces que el orden jurídico pone a su alcance para que actúen.

Mientras los Órganos del Estado se apeguen a las prescripciones que la Constitución y las leyes les imponen para que sus actos no sean arbitrarios, los gobernados tendrán confianza en que no serán molestados en forma alguna, siempre que no se actualice el supuesto de alguna norma que haga procedente el acto de molestia o privación.

Dentro de los supuestos del artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que la procedencia Recurso de Reclamación, es en contra de las resoluciones emitidas sólo por el Magistrado Instructor, y no por las emitidas las Salas Regionales.

3.4 Los Recursos Administrativos en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal

Dentro de la materia administrativa fiscal, se encuentran los Recursos de Revocación, Reclamación y de Revisión.

3.4.1 Recurso de Revocación

Consiste en dejar sin efecto un acto jurídico, en particular un acto administrativo. La voz procede de revocatio, nuevo llamamiento. En términos generales es dejar sin efecto una decisión. Comprende también la anulación, situación de una orden o fallo por una autoridad administrativa.

En términos del artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, la interposición del recurso administrativo de revocación es optativa, indicando lo siguiente:

“La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente”.

Por su parte el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, prevé ante que autoridad deberá de presentarse el recurso de revocación, al destacar lo sucesivo:

“El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación excepto lo dispuesto en los artículos 127 y 175 de este Código, en que el escrito del recurso deberá presentarse dentro del plazo que en los mismos se señala.

El escrito de interposición del recurso podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio o a la que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en

que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

Si el particular afectado por un acto o resolución administrativa fallece durante el plazo a que se refiere este artículo, se suspenderá hasta un año, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para la interposición del recurso si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos, cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento inclusive, en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, cuando el particular se encuentre afectado por un acto o resolución administrativa, se suspenderá el plazo para interponer el recurso de revocación hasta por un año. La suspensión cesará cuando se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación”.

Qué requisitos debe satisfacer el recurrente en el escrito de interposición del recurso, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 122 del Código Fiscal de la Federación:

“El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este Código y anexar:

- I.- La resolución o el acto que se impugna.
- II.- Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- III.- Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando no se expresen los agravios, no se señale la resolución o el acto que se impugna, los hechos controvertidos o no se ofrezcan las pruebas a que se refieren las fracciones I, II y III, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro del plazo de cinco días cumpla con dichos requisitos. Si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el recurso; si no se señala el acto que se impugna se tendrá por no presentado el recurso; si el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de las personas físicas y morales, deberá acreditarse en términos del artículo 19 de este Código”.

Por otra parte, atento a lo dispuesto por el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, el recurrente debe anexar a su escrito de interposición del recurso, los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales; el documento en que conste el acto impugnado; la constancia de notificación del acto impugnado; las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

3.4.2. Recurso de Reclamación

La procedencia de este recurso se da contra las resoluciones emitidas por los Magistrados Instructores, en las que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero. Este recurso se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación.

Una vez interpuesto el recurso, se ordenara correr traslado a la contraparte por el termino de diez días para que exprese lo que a su derecho convenga y dará tramite a la Sala para que resuelva en el termino de cinco días.

En el supuesto de que el recurso de reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiere cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte.

3.4.3. Recurso de Revisión

El recurso de revisión procede contra las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales, que decreten o nieguen sobreseimientos y sentencias definitivas.

En cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerara el monto que resulte de dividir el importe de la

contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III. Sea una resolución dictada por la secretaria de hacienda y crédito publico, el servicio de administración tributaria o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tacita o expresa.

b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

f) Las que afecten el interés fiscal de la federación.

IV. Sea una resolución dictada en materia de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso solo podrá ser interpuesto por el servicio de administración tributaria.

Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del termino de quince días, comparezcan ante el tribunal colegiado de circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

En todos los casos a que se refiere este articulo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de este.

Plazo para interponerlo: dentro del plazo de 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la resolución que se impugne.

Autoridad que conoce del recurso: El Tribunal Colegiado de Circuito en la Sede de la Sala Regional respectiva.

Partes que lo pueden interponer: únicamente las autoridades que figuran como partes, tengan el carácter de actor o demandado en el juicio.

Resoluciones en contra de las cuales procede el recurso: en contra de las resoluciones dictadas por las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas.

Requisitos de procedibilidad del recurso: que el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secretaría del Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado a que el asunto corresponda, y por lo mismo, el escrito de interposición será firmado por el titular de la secretaría, departamento u organismo, y en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlos; por cuantía, por resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público u otras autoridades, por resolución en materia de la ley federal de responsabilidad de los servidores públicos, por resoluciones en materia de aportación de seguridad social, por resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

Formalidades que debe contener el Recurso de Revisión

Deberá de ser por escrito, y es pertinente comentar que por razón de orden y claridad en la promoción, ésta debe contener:

- 1.- Lugar y Fecha.
- 2.- Autoridad a la que va dirigida
- 3.- Autoridad recurrente y en que carácter acude.
- 4.- Fundamentos legales y reglamentarios que lo legitimen.
- 5.- Mención de que interpone recurso de revisión.
- 6.- Fecha de notificación de la sentencia.
- 7.- Sala que dictó la sentencia.

- 8.- Materia acerca de la que versó el juicio.
- 9.- El o los agravios que le causa la resolución impugnada.
- 10.- Cita de Tesis Jurisprudenciales o criterios que apoyen la pretensión.
- 11.- Pruebas supervenientes, si las hubiera.
- 12.- Puntos petitorios.
- 13.- Firma del recurrente.

El recurso de revisión deberá interponerse mediante oficio, requisitado debidamente, como puede ser el número de oficio, lugar y fecha del asunto o rubro, en este caso es aconsejable que se identifique correctamente el juicio, el promovente del mismo, seguido de la leyenda “se interpone recurso de revisión”. Como destinatario, el nombre de la Sala del conocimiento, su dirección.

El cuerpo del oficio inicia con el nombre de la autoridad que interpone el recurso, a manera de comparecencia, se indicará la sentencia que se recurre indicando su fecha de emisión y en su caso, de notificación.

El primer capítulo, iniciará con la procedencia del recurso, indicando los preceptos legales en los que se pretende encuadrar. Es correcto y conveniente que se transcriba la parte considerativa de la sentencia que se va a combatir en el recurso, con la finalidad de fijar la procedencia y la materia de revisión.

Después, se abre un capítulo de agravios, que constituyen los argumentos lógico jurídico encaminado a combatir o desvirtuar todas las consideraciones que la Sala tomó en cuenta para emitir su fallo. Estos argumentos deben ser una verdadera confrontación de carácter legal, apoyándose para ello de ser necesario y posible, con doctrina, jurisprudencia e incluso criterios aislados (ver anexo 3).

No debe perderse de vista que no pueden hacerse valer argumentos novedosos, argumentos que no fueron planteados en el juicio original en contestación de demanda, ello no implica que no se pueda reforzar la posición

que se alegó en el juicio, siempre y cuando se mantengan como sustancia de la defensa original.

a. **Comparación del Artículo 242 del Código Fiscal de la Federación (derogado) y del Artículo 59 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir del 1° de enero del 2006.**

El Código Fiscal de la Federación prevé medios impugnativos, que pueden promover las partes, en contra de las resoluciones jurisdiccionales dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal, dentro del proceso contencioso administrativo.

Los medios impugnativos son instancias a favor de los contendientes para impugnar las resoluciones de los tribunales, cuándo estas no se encuentren apegadas a derecho.²⁴

Conforme al artículo 242 del Código Fiscal de la Federación (derogado) preveía la procedencia del Recurso de Reclamación, el cual dice:

“El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del **magistrado instructor** que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate”.²⁵

²⁴ CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional, Editorial Harla, México, 2001, p.111.

²⁵ Título Sexto del Código Fiscal de la Federación Derogado al momento de entrar en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Este medio impugnativo se interpone por escrito ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que se impugne. Interpuesta tal instancia, el magistrado instructor ordenará correr traslado del mismo a la contraparte, por el término de quince días, para que manifieste lo que a su derecho convenga. Cuando la Reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio, por desistimiento del actor, no será necesario dar vista a la contraparte.

Una vez concluido el término concedido a la contraparte, el magistrado instructor, dará cuenta a la Sala del recurso, a fin de que emita la resolución respectiva, lo que hará dentro del término de cinco días.²⁶

Cabe señalar que el Magistrado Instructor carece de facultades para calificar la procedencia del recurso de reclamación, en virtud de que ni el Código Fiscal de la Federación ni la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa le otorgan dicha atribución.

En el artículo 243 de Código Fiscal de la Federación vigente en el año 2005, señala:

“Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la sala para que resuelva en el término de cinco días. El Magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse”.

En efecto, conforme al primer precepto legal, menciona en este artículo, que después de interpuesto el recurso señalado se ordenará correr traslado a la

²⁶ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría Práctica del Contencioso Administrativo Federal, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 266.

contraparte y, sin más trámite, dará cuenta a la Sala o Sección respectiva para que ésta resuelva, lo que demuestra que únicamente la tramitación relacionada con la interposición del recurso es de su competencia.

Esta medida, en el artículo 36 fracción VI, de la Ley Orgánica señalada otorga facultades al Magistrado Instructor para tramitar, entre otros actos procesales, los recursos que les competen, de lo cual se desprende que éstos carecen de facultades para desechar el recurso en estudio.

El artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del 1° de Enero del 2006, prevé lo siguiente:

“El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate”.

Asimismo, en lo dispuesto por los artículos 60 a 62:

Artículo 60. Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días. El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse.

Artículo 61. Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte.

Artículo 62. Como único caso de excepción, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

Interpuesto el recurso en los términos señalados en el párrafo anterior, la Sala Regional ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido dicho plazo, la Sala Regional remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda, dentro de las veinticuatro horas siguientes, copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora de recibido.

Una vez remitido el recurso de reclamación en los términos antes señalados, se dará cuenta a la Sala Superior que por turno corresponda para que resuelva en el término de cinco días.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sólo cambia los términos, en lo que se refiere al término para correr traslado a la contraparte, ya que actualmente sólo son cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga, y anteriormente el término de quince días hábiles; de igual manera se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, para que esta emita la resolución correspondiente.

Pero cabe señalar que dicho recurso sólo procederá en contra de las resoluciones emitidas por el Magistrado Instructor, y no ante las resoluciones emitidas por las Salas o el Pleno, referente a los autos que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio.

CAPÍTULO IV

Procedencia del Recurso de Reclamación en contra de las resoluciones dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.1 Exposición de Motivos

En un estado democrático que se consolida cada día más como el mexicano, se reconocen a las personas prerrogativas de libertad, de igualdad, de equidad, de seguridad, el derecho a un proceso justo.

Estas prerrogativas descansan en los principios de autonomía, inviolabilidad y dignidad de la persona que se traducen en una esfera de derecho, en la legitimación para buscar el acceso a una justicia pronto y expedita, salvaguardando su interés jurídico, pues ciertos actos de la autoridad administrativa pueden limitar sus derechos.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha sido señalado como un Tribunal de plena jurisdicción, pues cuenta con los medios para hacer cumplir sus sentencias y da el acceso al recurso primario (medios de impugnación) al particular con la finalidad de salvaguardar sus garantías individuales de audiencia, legalidad, seguridad jurídica, certeza jurídica y el acceso a una justicia pronta y expedita.

Finalmente, esperamos que se otorgue la justicia como debe y debió ser siempre a quién la merece.

4.2 Fundamento Legal del Recurso de Reclamación

El fundamento legal del Recurso de Reclamación, se consagra en la nueva Ley denominada **Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**, vigente a partir del 1° de Enero de 2006, en su numeral 59; tal y como se indica anteriormente, se regía por el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación dentro del Título Sexto vigente en el 2005.

El artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala:

“El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate”.

El cual sólo contempla la procedencia del Recurso de Reclamación, en contra las resoluciones emitidas por los Magistrados Instructores, dejando a fuera a todos los demás integrantes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, lo cual conlleva a una violación a los artículos constitucionales 14 y 17, transgrediendo las garantías de seguridad jurídica de los gobernados, dejándolos en un estado de indefensión.

Haciendo la aclaración de que estas resoluciones que emite el Magistrado Instructor no tienen la calidad de autos, pues se tratan de autos que no tienen el carácter de resolución, en razón de la siguiente:

Concepto de Auto:

En el ámbito del derecho administrativo, se llega a entender de diferentes maneras:

- a) la decisión de un servidor público,
- b) el acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios,
- c) la resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su inferior,
- d) el instrumento para la creación de órganos administrativos, su modificación, extinción, venta o transferencia.

El vocablo acuerdo (auto), en la materia jurídico administrativa, se define como: “la orden citada por el superior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente”.

Los autos se fundan en la menor o mayor trascendencia de las cuestiones sobre las que recaen, punto acercan del cual proveen las leyes procesales. También por auto se debe entender a la resolución judicial emitida en el curso del proceso para proveer a los actos de las partes y de los terceros.

Auto: Es cualquier actuación que emita la autoridad dentro del proceso administrativo, comprendiendo desde el auto que admite la demanda hasta el auto que decreta el cierre de la instrucción; que no incluye a la resolución definitiva.

Concepto de Resolución:

Las resoluciones son la exteriorización de una serie de actos procesales de los jueces y tribunales, mediante los cuales atienden las necesidades del particular y desarrollo del proceso, al poner término al momento de emitir se resolución definitiva.

Las resoluciones se dividen en dos grupos:

1. Interlocutorias, que son las que dictan los órganos jurisdiccionales durante la substanciación del proceso,
2. Sentencia, son las que deciden la cuestión de fondo que constituye el objeto del mismo.

Las resoluciones interlocutorias, son las sentencias que el juez dicta durante la tramitación del proceso, hasta el momento de pronunciar la sentencia definitiva, y las clasifica en:

- Las que deciden un incidente con la fuerza de definitiva,
- Las que causan un perjuicio irreparable, porque la cuestión no pueden ser modificada en la definitiva,
- Las que no causan algún daño irreparable y que sólo tienen por objeto la marcha del proceso.

Las resoluciones son los actos realizados por el juzgador para decidir las peticiones de las partes o de los demás participantes dentro del proceso.

Resolución: Es la actuación que realiza la autoridad administrativa tendiente a emitir los proyectos de sentencias interlocutorias y definitivas.

La diferencia radica en que los autos son actos procesales que emite la autoridad administrativa durante la instrucción del juicio, a respuesta de las peticiones que

realiza el particular; mientras tanto, las resoluciones son aquellas que resuelven el fondo del asunto, en la cuestión planteada ante la autoridad administrativa.

La existencia de la garantía de seguridad jurídica no sólo implica un deber para las autoridades del Estado; si bien éstas deben abstenerse de interferir en el abanico de derecho de los gobernados, éstos no deben olvidar que también se encuentran sujetos a lo dispuesto por nuestra Carta Magna. El objetivo primordial de esta garantía, es preservar y garantizar la calidad y efectividad de la impartición de justicia a favor de los gobernados.

El multicitado artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, limita el derecho de las partes en juicio a la interposición del Recurso de Reclamación contra las resoluciones que en él se señalan: “ ... que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba, **las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de la instrucción**, o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero ... “ única y exclusivamente cuando éstas sean emitidas por el Magistrado Instructor respectivo, dejando fuera las dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto no obstante que tienen iguales consecuencias jurídicas y materiales que las de aquéllos, y sin que exista otro equivalente en la citada legislación para combatirlos.

Este párrafo restringe las garantías constitucionales de seguridad jurídica, por lo que resulta injustificable que se prive a las partes en el juicio contencioso administrativo federal del recurso de reclamación por el simple hecho de que la **resolución** que decrete o niegue el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción, no sean emitidos por el Magistrado Instructor de la causa, cuando también es conveniente que proceda el recurso contra las resoluciones emitidas por las Salas Regionales.

El cual limita el legítimo derecho de defensa al particular, impidiendo el acceso al acceso primario e incluso se rompe con la naturaleza de la propia instancia jurisdiccional resultando violatorio a las garantías de seguridad jurídica a través del proceso legal, la audiencia y el acceso a la justicia consagradas en los artículos 14 y 17 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, condiciona que todo acto de molestia debe contener la expresión de fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

La autoridad administrativa esta obligada, conforme a los artículos 14,16 y 17 constitucionales, a fundar y motivar sus actos, citando las disposiciones legales aplicables al caso y las razones de su aplicabilidad, a efecto de que los interesados puedan formular adecuadamente sus defensas, pues que no basta que citen alguna razón, máxime si ésta es inexacta o inadecuada.

Las causas en que procede el sobreseimiento se encuentran previstas en el artículo noveno de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo:

- I. Por desistimiento del demandante.
- II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso.
- IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.
- V. Si el juicio queda sin materia.
- VI. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

El artículo octavo de la cita prevé:

Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por los causales y contra los actos siguientes:

- I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.**
- II. Que no le competan conocer a dicho Tribunal,
- III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, ,siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas,
- IV. Cuando hubiere conocimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta ley. Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.**
- V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.
- VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.
- VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía. Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta ley.
- VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- IX. Contra reglamentos.
- X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.
- XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.

- XII. Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.
- XIII. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.
- XIV. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal.
- XV. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte. No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.
- XVI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de una ley fiscal o administrativa. La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.

La procedencia del Recurso de Reclamación sólo será en contra de las fracciones primera y cuarta, ya que la autoridad deja a salvo sus facultades discrecionales a pesar de haber dejado sin efectos las resoluciones, lo que podría traducirse en la no afectación de los intereses de los particulares; sin embargo, aun cuando la autoridad administrativa, dejare sin efectos la resolución impugnada, en la mayoría de sus casos deja a salvo sus facultades, pudiendo entonces emitir una nueva resolución.

Por lo anteriormente expuesto, y para reforzar más la propuesta se señalan diversas tesis, en las cuales se hace referencia a la procedencia del recurso de reclamación de acuerdo al artículo 242 Código Fiscal de la Federación del 2005 derogado, la cual dice:

RECURSO DE RECLAMACIÓN FISCAL. PROCEDENCIA

El artículo 242 del Código Fiscal de la Federación dispone, entre otras cosas, que el recurso de reclamación fiscal procede en contra de las resoluciones del Magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda; no obstante, la declaratoria de improcedencia del juicio de nulidad fundada en el artículo 202, fracción IV, del cuerpo legal citado, no puede interpretarse como una determinación que desecha la demanda y que, por ende, sea impugnabile al través del recurso de reclamación que prevé el artículo referido en primer término, puesto que el numeral 208 del ordenamiento en comento señala específicamente los supuestos en que el Magistrado instructor podrá desechar por improcedente la demanda y es precisamente en tales casos cuando procede hacer valer el recurso de reclamación, no así cuando la causa de improcedencia se sustente en diverso precepto normativo, como lo es el artículo 202, fracción IV, del código aludido.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.

Precedentes

Amparo directo 322/97. Pavimentos y Construcciones Disan, S.A. de C.V. 27 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Javier Pons Licéaga. Secretario: Ricardo Alejandro Rayas Vázquez.

El Órgano competente para resolver y calificar la procedencia del Recurso de Reclamación es la Sala o Sección respectiva, esto es de acuerdo a la siguiente tesis:

RECLAMACIÓN, RECURSO DE. DEBE SER RESUELTO POR LA SALA FISCAL Y NO POR EL MAGISTRADO INSTRUCTOR.

El artículo 242 del Código Fiscal de la Federación prevé: "El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o

alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de que se trate."; de lo anterior se advierte que el recurso de reclamación procede en contra de las resoluciones del Magistrado instructor, entre otros casos, cuando desechen la demanda de nulidad, pero tal medio de impugnación, en términos de lo establecido por el artículo 243 del mismo ordenamiento citado, debe ser resuelto por la Sala Fiscal del conocimiento y no por dicho funcionario, porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Magistrado instructor carece de facultades legales para desechar el recurso de reclamación promovido contra su propio auto desechatorio pues, en este aspecto, su función se constriñe a tramitar el recurso, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO

Precedentes

Amparo directo 607/2001. María de Lourdes Marín Ramírez. 14 de enero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Adrián Avendaño Constantino. Secretario: Gilberto Cueto López

4.3 Adición que se propone al artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En este orden de ideas se propone que se integre una fracción segunda al artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que el primer párrafo se convierta en la primera fracción, con la finalidad de que en su texto se señale la procedencia del Recurso de Reclamación contra las resoluciones dictadas por las Salas en los que se decrete o niegue el sobreseimiento antes del cierre de instrucción, toda vez que el precepto actual solo señala la procedencia del recurso de reclamación en contra de las resoluciones emitidas por los Magistrados Instructores, el cual dispone:

“El recurso de reclamación **procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor** que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se **interpondrá ante la Sala o Sección respectiva**, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate”.

Este precepto legal, como es de observarse, deja fuera la procedencia del Recurso de Reclamación en contra de las resoluciones que pronuncien las Salas, por lo que se considera conveniente realizar una adición al artículo de referencia, toda vez que actualmente sólo contempla las resoluciones que se emitidas por el Magistrado Instructor, y estas no son resoluciones, sino proveídos; así como la adición de una fracción en la que se señale la procedencia del Recurso de Reclamación contra las **resoluciones** emitidas por las Salas en que se decrete o niegue el sobreseimiento del juicio antes del cierre de la instrucción, y que sea la Sala del conocimiento quién se pronuncie al respecto.

Lo que se pretende realizar con la adición al Título Tercero De Los Recursos Capítulo Primero de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el precepto 59, es con la finalidad de regular la procedencia del Recurso de Reclamación en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Regionales, en las que se **decrete o niegue el sobreseimiento del juicio antes del cierre de la instrucción**.

La adición de este precepto, se pretende de la siguiente manera:

TÍTULO TERCERO
DE LOS RECURSOS
CAPÍTULO PRIMERO
DE LA RECLAMACIÓN

Artículo 59. El Recurso de Reclamación procederá contra:

I. **Los autos del Magistrado Instructor** que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquellas que admitan o rechacen la intervención de un tercero;

La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

II. **Las resoluciones dictadas por la Sala** que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción.

La reclamación se **interpondrá ante la Sala del conocimiento del asunto**, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

1.4. Beneficios

La finalidad de la procedencia del recurso de reclamación en contra de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales en las que se decrete o niegue el sobreseimiento de juicio antes del cierre de instrucción, es dar un paso a la justicia

fiscal y administrativa, a la cual tiene acceso el particular, para así salvaguardar sus garantías individuales otorgadas por nuestra Carta Magna.

El recurso de reclamación, es conveniente para que se debatan las resoluciones que dicten las Salas Regionales en contra de los particulares y a favor de la propia autoridad, pues casi siempre dichas resoluciones les favorecen más a las autoridades administrativas y no al particular; y estas dejan a salvo sus facultades discrecionales, con lo opción de dictar una nueva resolución que les pueda causar agravio al particular y lo vuelve a dejar en un estado vulnerable. Por lo tanto, es necesario que se adicione la fracción segunda al artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la que se prevea la procedencia del recurso de reclamación en contra de las resoluciones dictadas por la Salas Regionales, pues así se salvaguardan las garantías individuales del particular y así se da el acceso a una justicia pronta y expedita.

CONCLUSIONES

En España, los Órganos Supremos, los cuales solo podían ejercer su poder mediante instituciones o personas, y no por sí mismos; asesoraban e informaban, y se encargaba de dirimir los conflictos entre los individuos y los órganos.

En Francia se dio la creación de los Tribunales Administrativos fue con el objetivo de que dirimieran las controversias entre los particulares y la Administración Pública. Dentro de este Tribunal se llevaba el procedimiento contencioso administrativo, el cual tenía dos formas: anulación que sólo perseguía el restablecimiento de la legalidad violada por la Administración Pública; y el de plena jurisdicción, en el que sólo bastaba que la autoridad administrativa hubiese violado el derecho subjetivo de un particular, para ejercer dicho procedimiento.

En México, se reconoció la existencia de un Consejo de Gobierno, con facultades de consulta y dictamen en negocios de la Administración Pública y se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer asuntos contenciosos administrativos y respetando la existencia de los Tribunales de Hacienda o de Finanzas.

La Ley de Justicia Fiscal, dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación, dándose un gran progreso en el Derecho Contencioso Fiscal, y teniendo un verdadero Tribunal Jurisdiccional en el que se resuelven los juicios conforme a derecho y no conforme a la equidad y la buena fe. A su creación no tuvo sustento constitucional y fue reconocido indirectamente por el artículo 104 fracción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para posteriormente pasar su fundamento al artículo 73 fracción XXIX-H constitucional.

El Tribunal Fiscal de la Federación está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que su Ley Orgánica Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los Medios Legales de Defensa, en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, se realizan a través de los recursos de revocación, reclamación y revisión. Estos recursos deben satisfacer ciertos requisitos para su procedibilidad. Los cuales son: la existencia de una resolución administrativa que afecte los intereses del particular, su fundamentación y motivación, el plazo para interponerlo, además de estos se debe señalar el nombre del recurso, nombre, denominación o razón social, domicilio para recibir notificaciones, autoridad a la que se le dirige el escrito de interposición del recurso, el acto que se impugna, los agravios y las pruebas en que se sustenta el recurso, y se deberá anexar los documentos que acrediten su personalidad, los documentos en que conste el acto impugnado y demás pruebas.

El Recurso de Reclamación, es un medio de impugnación que se interpone ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que se impugne. Se ordenara correr traslado del mismo a la contraparte, por el término de quince días, para que manifieste lo que a su derecho convenga. Al termino del término se dará cuanta a la Sala del recurso, a fin de que emita la resolución respectiva, lo que hará dentro del término de cinco días.

Del análisis de los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, dan protección jurídica al individuo en su vida, libertad, propiedades, posesiones y derechos.

La garantía de seguridad jurídica, consistente el la garantía de irretroactividad de la ley, la garantía de audiencia, la garantía de la exacta aplicación de la ley y la garantía de legalidad en materia civil.

La garantía de legalidad, consistente en que las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite y no de manera arbitraria, ya que si lo hacen así causan perjuicio a los gobernados lesionándolos en sus garantías individuales.

La garantía de certeza jurídica, argumentando que prevalezca el orden y la seguridad, respetando las garantías individuales y la totalidad del sistema jurídico, y seguridad jurídica es la certeza que tiene el gobernado de gozar de sus derechos y que estos sean respetados por la autoridad. Estas garantías entrañan la prohibición para las autoridades de llevar a cabo actos que afecten a los particulares, esto es con la finalidad de no vulnerar la esfera jurídica de los individuos a los que dicho está dirigido.

El Código Fiscal de la Federación prevé los medios impugnativos, que pueden hacer valerlas partes, en contra de las resoluciones jurisdiccionales dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal, dentro del proceso contencioso administrativo.

El artículo 242 del Código Fiscal de la Federación (derogado) establecía la procedencia del Recurso de Reclamación, tiempo y forma en que se debe de presentar y ante que autoridad competente; que sólo procede contra las resoluciones emitidas por el Magistrado Instructor y no por los demás Órganos que integran al Tribunal. Mientras el precepto 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir del 1° de Enero del 2006, sólo se modificó los términos para correr traslado.

La propuesta de Adición al Artículo 59 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, referente a la Procedencia del Recurso de Reclamación en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

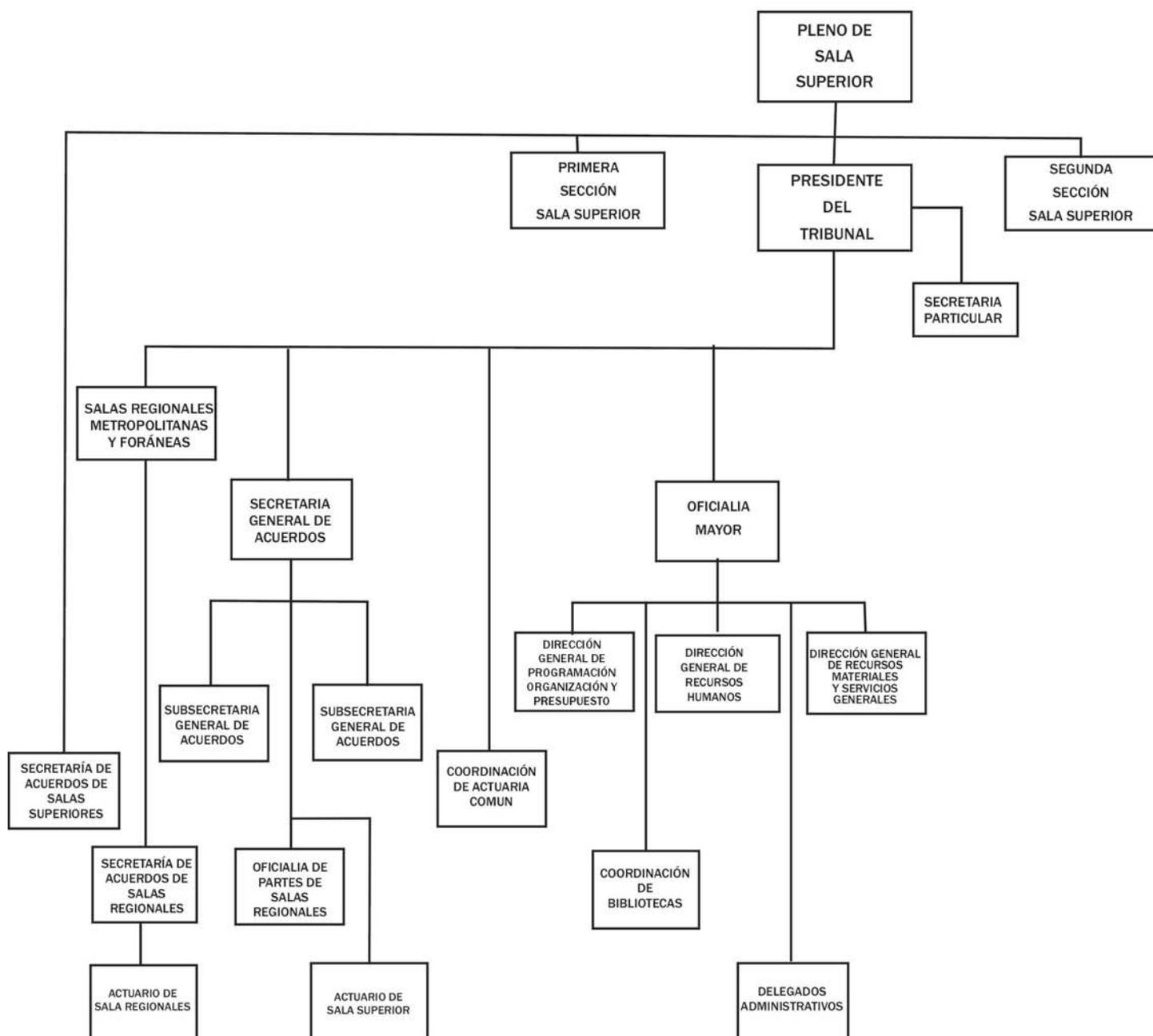
Este precepto sólo contempla la procedencia del recurso de reclamación contra las resoluciones emitidas por los Magistrados Instructores, y estas no tienen el carácter de resoluciones sino son autos que se dictan dentro del procedimiento iniciando al la admisión de la demanda hasta antes del cierre de instrucción del juicio. Este artículo, limita el derecho de las partes en juicio al momento de la interposición del recurso de reclamación contra las resoluciones que: “...

admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; **las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio** o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero...” única y exclusivamente cuando éstas sean emitidas por el Magistrado Instructor respectivo, dejando fuera las dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

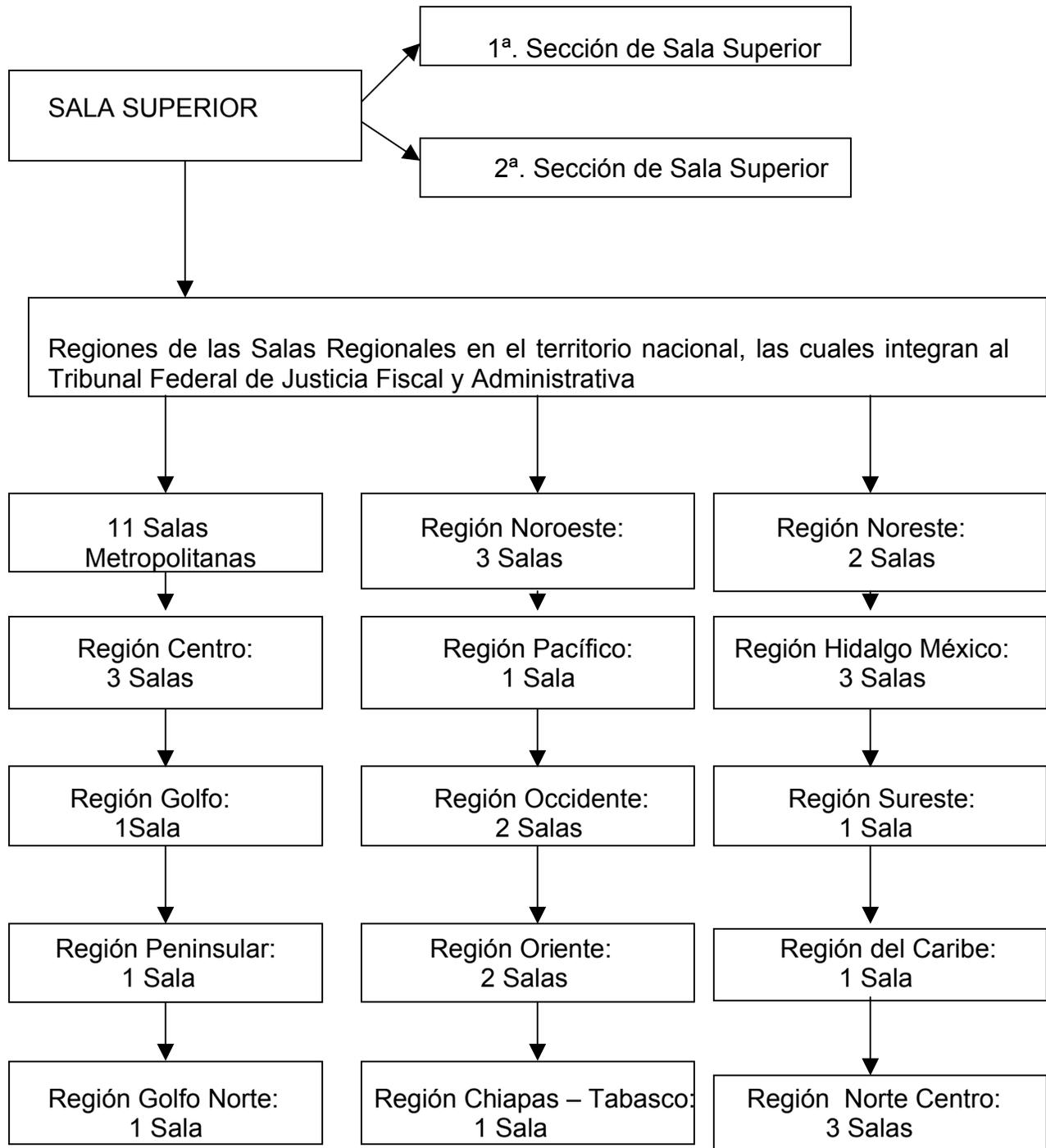
Es el caso que la autoridad administrativa está obligada, conforme a los artículos 14, 16 y 17 de nuestra Carta Magna, a fundar y motivar sus actos, citando las disposiciones legales aplicables para cada caso y las razones de su aplicabilidad, lo que trae como consecuencia, la necesidad de que se adicione al artículo 59 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la procedencia del Recurso de Reclamación en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Regionales que integran al Tribunal, es con el objeto de que al gobernado no se le deje en estado de indefensión, salvaguardando sus garantías individuales consagradas en Nuestra Carta Magna.

ANEXO UNO

Estructura Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa



ANEXO DOS



GLOSARIO

Compeler: Obligar a uno, con fuerza o por autoridad, a que haga lo que no desea realizar.

Derecho Subjetivo: Es un interés jurídicamente protegido, como la potestad de la voluntad conferido por el ordenamiento jurídico, y como el poder para la satisfacción de un interés reconocido.

Dilucidar: Aclarar un asunto.

Expeditivo: Se tiene la facilidad en dar expediente o salida en un negocio.

Impugnación: Acción y efecto de atacar, tachar o refutar un acto judicial, documento, deposición testimonial; con el objeto de obtener su revocación o invalidación.

Indemnidad: Estado o situación del que está libre de padecer algún daño o perjuicio.

Recurso: Medio de impugnación de las resoluciones judiciales que permite a quién se halla legitimado para interponerlo someter la cuestión resueltas en éstas, o determinados aspectos de ella, al mismo órgano jurisdiccional en grado dentro de la jerarquía judicial, para que enmiende, si existe, el error o agravio que lo motiva.

Tergiversar: Forzar las razones o argumentos, las palabras de un dicho o de un texto, la interpretación de ellas o las relaciones de los hechos y sus circunstancias.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1995.

ARREOLA ORTÍZ, Leopoldo R. Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tomo II, Ensayos II, Edición y Características son Propiedad del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982.

AZUELA GÜITRÓN, Mariano. Las Garantías de Seguridad Jurídica, Colección Garantías Individuales, Primera Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Trigésima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

CASTREJÓN GARCÍA, G. Eduardo. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2003.

CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional, Editorial Harla, México, 2001.

CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del Derecho Mexicano, Primera Edición, Editorial Oxford, México, 1999.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso, Segunda Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, 1997.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos del Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Limusa, México, 1996.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, Trigésima Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio. Derecho Fiscal, Primera Edición, Editorial Mc. Graw – Hill, México, 1998.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1995.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1996.

G. QUIJANO, Aurora. Procedimiento en Materia Fiscal y Administrativa, Edición del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2000.

LALINDE ABADIA, Jesús. Derecho Histórico Español, Editorial Ariel, Barcelona, 1974.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría Práctica del Contencioso Administrativo Federal, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso, Tercera Edición, Editorial Oxford, México, 2000.

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal, Segunda Edición, Editorial Oxford, México, 1998.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1998.

SÁNCHEZ LEÓN Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano, Novena Edición, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1994.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2001.

Legislación

Código Fiscal de la Federación, Editorial Ediciones Fiscales ISEF 2006.

Código Fiscal de la Federación, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, 2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, 2006

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, 2006

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, 2006.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, 2006.

Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, 2006

Revistas y Otros

LOMELÍ CERREZO, Margarita. Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal y Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación, México 1986.

Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 2000

IUS 2005