

00721
230



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

RÉCURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO ANTE LA COMISIÓN
NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS
USUARIOS DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS Y EL JUICIO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE
CONTROL DE LA LEGALIDAD

T E S I S
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
DIAZ CUEVAS RUBÉN FERNANDO



ASESOR: LICENCIADO MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 22 de Septiembre de 2003.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante, **DÍAZ CUEVAS RUBÉN FERNANDO** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS Y EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD"**.

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

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

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.



—
LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES.
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
DERECHO FISCAL

C

No abandones la sabiduría porque ella te protegerá;

ámala y será tu salvación.

(La Biblia, Proverbios 3.4.6.)



A mis padres por su amor y

comprensión incondicional para lograr mis sueños.

A mi maestro y amigo Licenciado Miguel Ángel Vásquez Robles,

quien es parte de esta obra con sus conocimientos.

d

A Maribel por inspirar mi vida
y mi camino.

A mis compañeros y amigos,
por su apoyo brindado,
y en general a todos aquellos que en alguna forma ayudaron a la
realización del presente.

TESIS CON
FALLA DE RIGEN

e

INTRODUCCIÓN

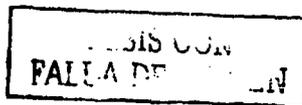
El motivo del presente trabajo es con el fin de resaltar la importancia que tiene para el particular el contar con medios de defensa a su alcance en contra de los actos de la autoridad administrativa que considere ilegales.

En ese sentido hay que considerar que en el ordenamiento jurídico mexicano existen medios de defensa de carácter administrativo y de carácter jurisdiccional.

En cuanto a los primeros en concreto, nos referimos al recurso administrativo como aquel medio de defensa que puede interponer el particular que se ve afectado por un acto de autoridad administrativa, sus elementos, importancia, clasificación y su finalidad.

Aunado a lo anterior también es importante señalar al lector del presente trabajo cuales es la naturaleza jurídica de la resolución que resuelve el recurso administrativo, la cual va ligada a la función de la autoridad revisora y con ello podemos concluir que dicha resolución es netamente administrativa.

Por otra parte y una vez analizado este preámbulo el tema central del presente es el análisis del recurso de revisión que contempla la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en su artículo 99, como aquel medio de defensa a favor de los particulares que se ven afectados por actos emitidos por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros en uso de sus facultades de autoridad en los procedimientos conciliatorio y arbitral. En razón de ello es pertinente conocer su



F

fundamento, procedencia, requisitos, término para su interposición, entre otras circunstancias.

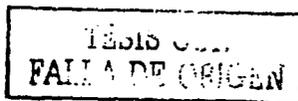
Siendo de gran relevancia realizar una reflexión respecto a si el mismo es o no optativo; sobre la regulación de la suspensión de los efectos del acto reclamado en el mismo; acerca de la autoridad revisora y si sus facultades por técnica jurídica han sido conferidas de forma correcta; término para que la autoridad resuelva y cual es la incertidumbre con que cuenta el particular ante la falta de una sanción por no emisión del acto en el plazo legalmente establecido; los efectos de la resolución que recae a la interposición al recurso y si en el mismo se ordena emitir un nuevo acto y este no se dicta en el tiempo establecido en ley cuales son sus consecuencias jurídicas.

Por último consideramos necesario realizar un estudio del juicio contencioso administrativo en cuanto a sus antecedentes, concepto, naturaleza jurídica y en especial sobre la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la impugnación de los actos de autoridad emitidos por Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros.

Resaltando la importancia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como órgano jurisdiccional competente en esta materia.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS Y EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD.....	1
CAPITULO I. Generalidades del recurso administrativo.....	1
1.1. Concepto	1
1.2. Fundamento.....	7
1.3. Importancia.....	9
1.4. Funciones del órgano revisor del recurso administrativo ..	14
1.5. Clasificación del recurso administrativo	16
1.5.1 En atención de la autoridad ante quien se interpone.....	16
1.5.2 En atención a quien lo interpone.....	19
1.5.3 En atención al objeto que se persigue	19
1.5.4 En atención a la materia.....	20
1.5.5 En atención al ordenamiento que lo establece	20
1.5.6 En atención a su naturaleza.....	21
1.5.7 En atención a nuestra legislación federal.	21
1.6. Elementos del recurso administrativo	22
1.6.1.Elementos esenciales	22
1.6.2.Elementos secundarios	31
1.7. Resolución del recurso administrativo.....	40



h.

- 1.7.1 Naturaleza del acto que decide el recurso.40
- 1.7.2 Requisitos de la resolución al recurso administrativo.50
- 1.7.3. Plazo para dictar la resolución al recurso administrativo.52
- 1.7.4. Efectos de la resolución del recurso administrativo.54
- 1.7.5. Notificación de la resolución al recurso administrativo.57

CAPITULO II. Recurso de revisión establecido en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.59

2.1. Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros.59

- 2.1.1.Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR).59
- 2.1.2. Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).62
- 2.1.3.Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).70
- 2.1.4. Ley Federal de Protección al Consumidor.76
- 2.2. Fundamento.....79**
- 2.3. Procedencia.....81**
- 2.4. Optatividad87**
- 2.5. Requisitos del escrito de interposición.....95**
- 2.6. Término.....103**
- 2.7. Suspensión del acto reclamado108**
- 2.8. Improcedencia.....119**
- 2.9. Periodo probatorio.....121**
- 2.10. Autoridad revisora.126**

FEBIS CON FALLA DE ORIGEN

2.11. Término para que la autoridad resuelva. 135

2.12. Efectos de la resolución administrativa. 137

CAPÍTULO III. Juicio contencioso administrativo como medio de control de la legalidad. 141

3.1. Antecedentes 141

 3.1.1. Época colonial 142

 3.1.2. Constitución de Cádiz de 1812 143

 3.1.3. Constitución de Apatzingán de 1814 143

 3.1.4. Constitución Federal de 1824 143

 3.1.5. Leyes constitucionales de 1836 144

 3.1.6. Bases Orgánicas de 1843 145

 3.1.7. Bases para la Administración de la República de 1853 y Estatuto Provisional del Impero Mexicano de 1865 145

 3.1.8. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de mayo de 1853 146

 3.1.9. Constitución de 1857 148

 3.1.10. Tesis de Vallarta 149

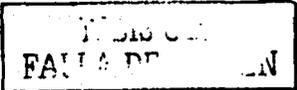
 3.1.11. Constitución de 1917 150

 3.1.12. Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927 151

 3.1.13. Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 155

 3.1.14. Código Fiscal de la Federación de 1938 158

 3.1.15. Artículo 104 de la Constitución reforma de 1946 159



5

3.1.16. Código Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966. 159

3.1.17. Artículo 104 de la Constitución reforma de 1967. 160

3.1.18. Código Fiscal Federal y Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de 1967 161

3.1.19. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978. 162

3.1.20. Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1981. 162

3.1.21. Artículo 73 de la Constitución reforma al artículo 73 de 1987. 163

3.1.22. Artículo 73 de la Constitución reforma al artículo 73 de 1993. 163

3.1.23. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1995. 163

3.1.24. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1995 reforma de 31 de diciembre de 2000. 164

3.2. Concepto y definición de lo contencioso administrativo.. 165

3.3. Naturaleza jurídica de lo contencioso administrativo. 174

3.3.1. Contienda o litigio administrativo 175

3.3.2. Acción o pretensión procesal 176

3.3.3. Recurso procesal. 177

3.3.4. Proceso administrativo. 178

K

3.4. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conforme a la reforma de 31 de Diciembre del año 2000.	182
3.4.1. Multas derivadas de infracciones a normas administrativas federales	185
3.4.2. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones a que se refiere el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	189
3.5. Juicio Contencioso Administrativo como medio de control de la legalidad de las resoluciones administrativas.	194
3.5.1. En cuanto a la constitucionalidad.	194
3.5.2. Respecto a la especialización.	197
3.5.3. En cuanto a la autonomía.	199
3.5.4. Juicio Contencioso Administrativo como medio de control de la legalidad.	201
CONCLUSIONES	220
BIBLIOGRAFÍA	242

TESIS CON
FALTA DE
AN

RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS Y EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD.

CAPITULO I. Generalidades del recurso administrativo.

1.1. Concepto

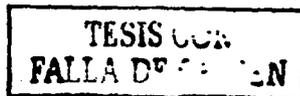
Gonzalo Armienta Hernández define al recurso "como un medio de defensa con que cuenta el gobernado frente a la autoridad, ya sea jurisdiccional o administrativa."¹

"Recurso en general es un medio de impugnación establecido en las Leyes para que un particular en uso de un derecho subjetivo controvierta, un acto de una autoridad que lesione sus derechos, por las causas que la propia Ley señale y que tenga normas para su inicio, administración, sustanciación, determinación de plazos, ofrecimiento y valoración de pruebas y elementos para su resolución."²

En razón de lo anterior existen dos especies de recursos:

- 1) Recursos procesales ante autoridad judicial.
- 2) Recursos administrativos ante autoridad administrativa.

En este capítulo analizaremos solo lo referente a los recursos administrativos.



¹ Armienta Hernández, Gonzalo. Tratado teórico práctico de los recursos administrativos. Editorial Porrúa. Quinta edición. México, 2001. p. 57.

² Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Volumen II. Editorial. Porrúa. México. 1999. p. 590.

Para el Doctor Acosta Romero el recurso administrativo "es la impugnación de un acto de autoridad administrativa ante la propia autoridad (reconsideración) o ante la autoridad superior (revisión jerárquica) pero debe ser establecido en la Ley y debe hacerse valer dentro del plazo que la misma Ley señale y debe dar la oportunidad para ofrecer pruebas, para la valoración de las mismas, para que el que promueva el recurso alegue de su derecho y que la autoridad decisoria tenga la obligación de resolver el recurso en un plazo determinado."³

El recurso administrativo como medio de defensa del particular frente a los actos de la administración tiene por objeto el que la autoridad administrativa auto limite sus facultades, de tal manera de que tenga en cuenta al emitir una resolución de que si no lo hace conforme a derecho el particular puede impugnar su actuación. De tal manera el recurso administrativo es un medio de control a favor de los gobernados para protegerlos de los abusos del poder y arbitrariedades de la administración pública que violan el marco de la legalidad.

"El recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida."⁴

Al interponerse un recurso administrativo la actuación de la autoridad administrativa no es una función jurisdiccional, toda vez, que no existen dos

³ *Idem.*

⁴ Margáin Manautou, Emilio. El recurso administrativo en México. Editorial Porrúa. Sexta edición. México. 2001. p. 18.

intereses en conflicto, así como, también la autoridad administrativa no está por encima para resolver el conflicto, en este caso es parte del conflicto, ya que emitió un acto unilateral, imperativo y coercitivo que lesiona los intereses del gobernado, el cual busca la revocabilidad del acto que no está conforme a derecho.

En razón del principio de legalidad la autoridad administrativa solo puede hacer lo que la Ley le permite, la propia Ley le otorga la facultad de reformar o revocar el acto realizado por ella e incluso, el deber de reexaminar sus actos en razón de los argumentos planteados por el particular lesionado en su esfera jurídica.

El derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la Ley.

En razón de lo anterior Alberto Sánchez Pichardo define al recurso administrativo como "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."⁵

⁵ Sánchez Pichardo, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Editoría Porrúa. Tercera Edición. México. 2001. p. 118.

La finalidad administrativa en caso del recurso es la de desarrollar el interés en conflicto contenido en el acto jurídico administrativo hasta confrontarlo contra la disposición legal que le esta facultando a actuar con el objeto de confirmar o de revocar el acto en análisis

Desde el punto de vista del particular el recurso administrativo "es una clase especial de impugnación, es un derecho en contra de los actos de la autoridad en una relación de supra a subordinación."⁶

El recurso administrativo se basa en la falibilidad humana. Se entiende como un "medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional."⁷

El recurso administrativo constituye una parte del procedimiento administrativo. Héctor Fix Zamudio sostiene que "dentro del procedimiento administrativo deben quedar incluidos los relativos a la producción, ejecución, autocontrol, impugnación y de todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa."⁸

⁶ Sánchez Pichardo, Alberto C. *Op. cit.* p. 119.

⁷ Serra Rojas, Andrés. Segundo curso de derecho administrativo. Editorial Porrúa. Decimanovena edición. México. 1999. p. 727.

⁸ Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.* p. 724.

Para Arturo de la Cueva "el recurso administrativo implica la facultad legal de impugnar los actos y resoluciones emanados de la administración pública que le perjudiquen, por inobservancia del orden jurídico, ventilándose la controversia ante la propia administración."⁹

El recurso administrativo se interpone no sólo con el objeto de que se analice el acto en cuanto a su legalidad o ilegalidad sino también se estudia su oportunidad o inoportunidad, en ese sentido, Miguel Galindo Camacho define al recurso administrativo "como 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 su ilegalidad o inoportunidad."¹⁰

La administración pública se subordina a las normas jurídicas que regulan su organización y funcionamiento, por ello todo acto administrativo se debe sujetar al orden normativo que lo regula y en consecuencia el particular tiene derecho a que la actuación del poder público siga las formalidades legales como son: el mandamiento escrito, la autoridad competente, fundamentación y motivación, y la notificación personal.

Por ello Narciso Sánchez define a los recursos administrativos como "los medios de defensa legal, que han sido creados a favor de los particulares, para

⁹ Cueva de la, Arturo. Derecho fiscal. Editorial Porrúa. México. 1999. p. 203.

¹⁰ Galindo Camacho, Miguel. Derecho administrativo. Tomo II. Editorial Porrúa. México. 1998. p. 280.

que en caso de resultar afectados en sus propiedades, intereses personales o derechos, por un acto de la administración pública federal, estatal o municipal, soliciten la revocación, modificación o la declaración de nulidad de ese acto ilegal, injusto, desproporcionado o arbitrario, ante la misma autoridad responsable, el superior jerárquico o un órgano especial creado para ese efecto, según la Ley o el reglamento que lo regule."¹¹

Los autores anteriormente mencionados consideran al recurso administrativo "como un medio de impugnación dentro de la esfera administrativa, a través de la cual el particular afectado puede oponerse a un acto o a una resolución de carácter administrativo, por conducto de un procedimiento en que la misma autoridad u otra jerárquicamente superior decide de manera autocompositiva o a través de la autodefensa la controversia respectiva, a través de lo que también se ha calificado como autotutela de la administración."¹²

En consecuencia el recurso administrativo es un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo.

El recurso administrativo constituye un medio legal a favor del particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, con el objeto de que se de una revisión del mismo y se revoque, anule o reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

¹¹ Sánchez Gómez, Narciso. Derecho fiscal mexicano. Editorial Porrúa. Segunda edición. México. 2001. p. 547.

¹² Fix Zamudio, Héctor. Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano. Promociones Azanc. México. 1986. p. 45.

1.2. Fundamento.

La relación administración pública particular esta constituida por una serie de principios encaminados a regular la actividad de la primera, de tal manera que todo actuar de la administración pública debe circunscribirse al cumplimiento de la Ley y se cumpla con ello cada uno de los elementos del acto administrativo, tal es el caso de la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma.

Los recursos administrativos se entienden como una garantía del particular afectado en su interés con el objeto de impugnar los actos ilegales de la administración.

"La administración pública tiene el control de todas sus dependencias y es la más interesada en que los agentes públicos se subordinen a las prescripciones legales. El recurso administrativo permite al poder público revisar y modificar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado a una resolución administrativa ilegítima."¹³

"El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración pública, que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico."¹⁴

El recurso administrativo como medio de control de los actos de la administración pública surge con objeto de dar mayor eficiencia a la actividad jurídica de la administración, debiendo respetarse los derechos de los

¹³ Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.* p. 724.

¹⁴ *Idem.*

administrados, ya que es frecuente que por desconocimiento de la Ley o por una actitud contraria a derecho, los órganos de la administración emitan resoluciones ilegales y arbitrarias.

Como se señaló anteriormente lo que se busca con los recursos administrativos es sostener la juricidad de los actos de la administración, tanto la actividad reglada de la administración pública como la discrecional, asegurando la inviolabilidad de la norma jurídica por parte de la autoridad.

Para algunos autores los recursos administrativos cuentan con un doble fundamento jurídico:

- a) Por una parte descansan en la conveniencia de que la misma administración revise sus propios actos para corregir los errores y violaciones que advierta y que afecta la esfera jurídica de los administrados, con el fin de evitar un proceso posterior ante las autoridades judiciales o ante tribunales administrativos.
- b) Desde el punto de vista del gobernado son un medio legal de defensa encaminado a tutelar su esfera jurídica contra los actos de autoridad que los afecten, con base en el principio de debido proceso legal consistente según el artículo 14 y 16 de la Constitución en que el recurso administrativo sea tramitado y resuelto por autoridad competente, que se otorgue al particular la oportunidad de ofrecer y rendir pruebas, presentar agravios, que exista constancia por escrito de las actuaciones de la autoridad, el procedimiento debe ser ágil, en el cual el particular este enterado

de las actuaciones que se den en el mismo, así como se funde y motive la resolución que resuelve el recurso.

1.3. Importancia

El recurso administrativo permite obtener resoluciones favorables y más rápidas por la inmediatez del órgano que resuelve, por su conocimiento teórico de lo debatido y porque da oportunidad a que la administración pueda corregir internamente sus propios yerros.

La autoridad se encuentra obligada a fundar jurídicamente su proceder y en su caso, a reexaminar su actuación jurídica y de hecho ante la petición que de manera procedente y oportuna le presente el particular a fin de que la propia autoridad administrativa ejecute la revisión, modificación o anulación del acto que le afecta.

Por otro lado, la importancia del recurso administrativo radica en que normalmente la Ley establece que es improcedente acudir ante organismos jurisdiccionales si en el orden administrativo existe algún medio de defensa previo que permita al particular afectado obtener la anulación del acto administrativo ilegal.

Para Gonzalo Armienta Hernández "mediante el recurso administrativo se le da la oportunidad a la administración pública de corregir sus propios errores, es un instrumento a favor del particular para que este en la vía prejudicial, pueda

obtener de la autoridad una modificación o la invalidación de una resolución ilegal."¹⁵

El recurso administrativo permite a la administración revisar sus actos a instancia del particular al considerarse este agraviado por una resolución que considera ilegal, de ser fundado su recurso se podría modificar o nulificar la resolución que le causa agravio permitiendo reestablecer la legalidad a los actos de la administración pública.

Este medio legal de defensa garantiza el derecho de audiencia así como controla la legalidad de los actos de la administración convirtiéndose en un instrumento de impartición de justicia administrativa previo a la vía jurisdiccional, con el objeto de que el particular tenga oportunidad de defenderse ante la propia administración.

Aunado a lo anterior cabe señalar que el recurso administrativo es un medio que permite hacer eficaz la garantía de audiencia plasmada en el artículo 14 constitucional, con el fin de que el recurrente sea escuchado por la autoridad administrativa ante la posible ilegalidad de actos administrativos que perjudiquen sus intereses.

En relación con el principio de legalidad es de señalar que dicho principio establecido en el artículo 16 de la Constitución es cumplido en gran medida con la factibilidad de interponer recursos administrativos toda vez que al revisarse los actos motivo de impugnación, la autoridad que resuelva debe dictar una resolución conforme a su competencia, fundando y motivando la causa legal del

¹⁵ Armienta Hernández, Gonzalo. *Op. cit.* p. 59.

procedimiento, dándola a conocer en forma personal al recurrente mediante la notificación.

El principio de legalidad constituye la columna vertebral de la actuación administrativa, en tanto que ésta no es libre, en virtud de que la administración pública sólo puede hacer lo que el ordenamiento jurídico le permite.

Así, el principio de legalidad, como rector del procedimiento administrativo, tiene plena aplicación en tanto que tiende a la protección subjetiva del gobernado, en sus derechos, además defiende la norma jurídica, a fin de hacer efectivo el funcionamiento administrativo.

Por lo tanto el recurso administrativo se constituye como un medio de defensa legal necesario en caso de que los particulares resulten lesionados en sus intereses o derechos en virtud de un acto de autoridad, de tal manera que se puede inconformar ante la autoridad que emitió el acto, con su superior jerárquico o bien con un órgano especial, con el objeto que lo revoque, nulifique o se deje sin efecto.

El recurso administrativo se caracteriza por tener una finalidad depuradora o represiva de actos preexistentes que se estima fueron dictados contraviniendo las disposiciones jurídicas, en esta forma la administración ejerce un control con carácter administrativo sobre la producción de actos de la misma naturaleza con el objeto de revisar tanto su validez como su eficacia, a fin de que si estos se encuentran afectados por vicios del procedimiento o de fondo sean destruidos, de comprobarse su ilicitud, por el contrario de no demostrarse tal situación, se procede a su confirmación.

Los recursos administrativos presentan las siguientes características:

- Representan una actividad de control de naturaleza administrativa sobre los actos de la administración pública.
- Es un control de carácter represivo o correctivo, toda vez que tiende a depurar el acto administrativo de los vicios, dando lugar a uno nuevo que sustituya, modifique o revoque al acto impugnado.
- Su objeto consiste en mantener la legalidad administrativa.
- Su tramitación se asemeja a la de tipo jurisdiccional, pero sin llegar a asimilarla.

Para Alfonso Nava Negrete los recursos administrativos otorgan la oportunidad a la administración para conocer la realidad concreta a fin de que sus decisiones se apeguen a la Ley y a los hechos verdaderos, más no a situaciones erróneas o antijurídicas.

Los recursos administrativos en su opinión "deben subsistir en la legislación mexicana, mientras no se encuentre un sustituto mejor para quienes tengan necesidad de inconformarse, aún con la asesoría de peritos en derecho."¹⁶

Si bien es cierto en este punto corresponde tratar lo referente a la importancia del recurso administrativo, también lo es que este hecho conlleva consigo, el análisis de las desventajas que se han originado en la práctica por dicho medio legal de defensa, para tal efecto Margain nos da su punto de vista:

¹⁶ Colegio Nacional de Profesores e investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas públicas A.C. Justicia Administrativa. Editorial Trillas. México. 1988. p. 41.

- a) El recurrente considera que es tiempo y dinero perdido al agotar el recurso administrativo, toda vez que los funcionarios de la administración pública en su mayoría considera que siempre deben tener la razón, en consecuencia dicho medio legal se estima de agotamiento forzoso, con el objeto de tener derecho para acudir a tribunales.
- b) "Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo, se sabe, de antemano, que la resolución recurrida se confirmará, es decir, la autoridad emisora sabe que su acto será recurrido y busca con el superior jerárquico, como evitar errores o precisar posibles argumentos que no lo nulifiquen."¹⁷
- c) En ocasiones la autoridad administrativa al analizar la resolución recurrida puede percatarse que a ella no le asiste la razón, retarda lo más posible la resolución del caso.

Las desventajas que puede representar el recurso administrativo se refieren más a las actitudes de la autoridad que lo resuelve y no a la esencia del mismo.

¹⁷ Margáin Manautou, Emilio. El recurso administrativo en México. *Op. cit.* pp. 21 y 22.

El recurso administrativo cumple una función social, de tal manera que la tendencia debe ir encaminada a perfeccionarlo con el objeto de evitar que siga siendo un lastre que impida obtener una justicia administrativa pronta y expedita.

1.4. Funciones del órgano revisor del recurso administrativo

El particular al interponer el recurso administrativo busca demostrar los errores u omisiones en que incurrió la autoridad al emitir el acto administrativo, de tal manera que la autoridad revisora no debe de subsanarlas las fallas que se señalan porque sería como salir de la litis en perjuicio del recurrente.

La autoridad revisora se constituye en juez y parte, toda vez que debe de analizar el acto frente a las violaciones legales que plantea el recurrente, pruebas que se presentan con el fin de decidir quien tiene la razón, ante tal función la autoridad revisora debe de cumplir con sus funciones y no corregir o enmendar los errores en que incurre la autoridad emisora del acto, ya que actuaría con exceso.

El problema es más recurrente cuando el recurso administrativo es tramitado y resuelto por la misma autoridad que emitió el acto, traería como consecuencia que en un segundo acto corrigiera sus errores.

Lo anterior nos lleva a diferenciar el recurso administrativo de los procedimientos contenciosos, en el primero el poder público actúa como autoridad con el objeto de confirmar, revocar o modificar su propio acto, estableciendo si se ha ajustado o no a la Ley, en esta caso el resultado interesa no solo al particular sino también a la autoridad ya que todos los actos administrativos deben de ajustarse al principio de legalidad; en tanto los procedimientos jurisdiccionales

cuentan con dos partes, ambas con intereses contrarios y en igualdad procesal, pero con un tercero que esta por encima de ellos y que resolverá la controversia.

Por otro lado se debe de cumplir con el principio de inmediatez en el sentido de que la autoridad revisora debe de contar con conocimiento pleno del asunto a decisión, por lo anterior, la autoridad revisora se deberá de allegar de todos aquellos elementos de prueba que estime pertinentes para determinar la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada.

"Consideramos que toda exigencia técnica que condicione la procedencia del recurso o limite la acción del órgano revisor del acto, contribuye a denegar la justicia o hacer nugatoria la garantía o defensa que signifique el recurso administrativo para el derecho de los particulares."¹⁸

Dependiendo del ordenamiento jurídico que regule el recurso administrativo tenemos que la autoridad revisora puede ser como ya se señaló anteriormente la misma autoridad que emitió el acto impugnado, o bien, se puede facultar para conocer de la revisión a una autoridad jerárquicamente superior o puede recaer en un organismo especial respecto del cual no exista ninguna dependencia.

Cuando es la misma autoridad la que dictó el acto quien conoce del recurso, cuenta con amplias facultades para examinar el acto desde los puntos de vista que estime convenientes.

En cambio si es una autoridad distinta de la que dictó el acto impugnado quien conoce del recurso, deberá concretar su intervención a los agravios que

¹⁸ Nava Negrete, Alfonso. Derecho procesal administrativo. Editorial Porrúa. México. 1959. p. 59.

expresé el recurrente, así como los elementos de prueba que aporte.

"Con la interposición de un recurso administrativo se busca que el órgano revisor, dicte una resolución en la cual analice el acto impugnado atendiendo no sólo a cuestiones de legalidad, sino también de oportunidad, de acuerdo a las facultades que le otorgue el ordenamiento jurídico que la regula."¹⁹

Se entiende como examen de oportunidad de acuerdo con Carrillo Flores "la estimación de la conveniencia del acto, en función del interés público, tal como lo aprecie la Administración a través del órgano revisor." Y por examen de legalidad "solo el estudio de si la decisión se ajusta a los preceptos de derecho objetivo."²⁰

La autoridad revisora tiene como función principal el realizar un examen de la legalidad y oportunidad del acto administrativo que se impugna, para lo cual, deberá de emitir una resolución administrativa en la cual analice todas las circunstancias de hecho y de derecho que dieron origen al mismo, con estricto apego a las facultades que le confiere la Ley como órgano revisor del acto administrativo.

1.5. Clasificación del recurso administrativo

1.5.1 En atención de la autoridad ante quien se interpone.

Existen dos clases de recursos:

¹⁹ Carrillo Flores, Antonio. Estudios de derecho administrativo y constitucional. Ediciones UNAM. México. 1987. p. 108.

²⁰ Carrillo Flores, Antonio. Estudios de derecho administrativo y constitucional. *Op. cit.* p. 110.

- a) Los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado.

Surge generalmente tratándose de resoluciones cuya ilegalidad tenga su origen en errores de cálculo, numérico o de procedimientos, se podría considerar que tienen poca efectividad ya que esta revisión podría traer como consecuencia que la autoridad refuerce sus argumentos.

Su utilidad resulta indiscutible cuando se interpone ante autoridades respetuosas del principio de legalidad que salvaguarda tanto los derechos del particular como la buena marcha y la eficiencia de la administración pública.

Para Antonio Carrillo Flores este tipo de recursos deben denominarse no contenciosos, en razón de que se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto, la cual revisa el mismo.

Hay cuatro tipos de recursos administrativos no contenciosos:

- El recurso de inconformidad.
- El recurso de revisión jerárquico, visto como la obligación y facultad que tiene el superior jerárquico de revisar el acto administrativo del inferior, con el objeto de mantener el buen funcionamiento de la organización administrativa.

Diferenciándose del recurso de revisión propiamente dicho, en el cual el particular tiene derecho fundado en la Ley de solicitar la revisión del acto administrativo, la cual resuelve el superior jerárquico o algún órgano facultado en especial para ello. En este caso y por las razones expuestas se convierte en un recurso contencioso.

TESIS
FALLA DE ORIGEN

- El recurso de revocación.
 - El recurso de reconsideración.
- b) Los que conoce y resuelve una instancia administrativa diversa a la que dictó el acto reclamado, y que puede ser una autoridad jerárquicamente superior o un órgano administrativo determinado al efecto conforme al reglamento interior o estatuto orgánico correspondiente del órgano emisor del acto.

"Al analizar a la autoridad creada ex profeso para la resolución del recurso, podemos observar que le será difícil manejar todos los aspectos que se presentan en las diversas áreas de una dependencia; por otra parte se corre el riesgo que se convierta en una autoridad demasiado poderosa."²¹

En relación con el recurso que se resuelve por el superior jerárquico o recurso contencioso, sería factible que por la relación de trabajo se tienda a confirmar la resolución impugnada.

De manera genérica puede decirse que en materia administrativa federal existe el recurso de revocación contemplado en el Código Fiscal de la Federación y el recurso de revisión regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, independientemente de las materias que excluye el artículo primero de este último ordenamiento, toda vez que las mismas cuentan con sus propios medios legales de defensa.

²¹ Armienta Hernández, Gonzalo. *Op. cit.* p. 74.



1.5.2 En atención a quien lo interpone.

En atención a la persona que interpone el recurso administrativo, este se clasifica en:

- a) Quien tenga interés legítimo directo.

Cuenta con interés legítimo directo aquella persona que es titular de la resolución emitida por la autoridad administrativa.

- b) Quien tenga interés legítimo indirecto.

"Cualquier otra persona cuyos intereses legítimos y directos resulten afectados por el acto administrativo de gestión."²²

1.5.3 En atención al objeto que se persigue.

Ésta clasificación surge en razón del significado gramatical que le da el legislador al crear el recurso administrativo, así tenemos:

- a) Recurso de reconsideración.

Tiene por objeto que la autoridad emisora del acto administrativo vuelva a juzgarla en razón de los argumentos planteados.

- b) Recurso de revocación.

Su finalidad es dejar sin efectos el acto impugnado.

- c) Recurso de revisión.

Busca someter la resolución a un nuevo examen y se corrija.

- d) Recurso de inconformidad.

²² Margáin Manautou, Emilio. El recurso administrativo en México. *Op. cit.* p. 37.

Denota que no sé esta de acuerdo con el contenido del acto que se recurre.

1.5.4 En atención a la materia.

Surgen los recursos administrativos en los que se impugnan resoluciones que se rigen por el derecho público y recursos administrativos que se hacen valer contra resoluciones que se norman por el derecho privado.

Ésta clasificación es inadmisibles, "ya que si la autoridad administrativa, al celebrar un contrato con particulares, admite someterse a todo conflicto de interpretación o aplicación del documento ante las autoridades judiciales del fuero común, no puede limitarse la intervención de dichos tribunales creándose recursos administrativos que deban agotarse antes de someter el conflicto ante la autoridad judicial, pues se estarán violando derechos adquiridos por los particulares."²³

1.5.5 En atención al ordenamiento que lo establece.

En ésta clasificación tenemos que existen recursos administrativos que pueden establecerse en una Ley o en un reglamento, en este último supuesto el reglamento no debe ser de ejecución, esto es, un ordenamiento cuyo fin es aclarar las disposiciones de la Ley o hacer posible la aplicación de la misma, ya que si la Ley no establece un recurso administrativo el reglamento de ejecución no puede crearlo y de hacerlo coartaría los derechos con que cuentan los particulares con base en la jerarquía de Leyes.

²³ *Ibidem*, p. 39.

Sólo un reglamento puede prever la existencia de un recurso administrativo cuando sea autónomo, es decir, sea un reglamento de policía o de buen gobierno, en virtud de que en este caso el reglamento no está excediéndose de Ley alguna.

1.5.6 En atención a su naturaleza.

Existen dos tipos de recursos:

- a) Recurso administrativo obligatorio.

Surge cuando el particular debe de agotar dicho medio legal de defensa previo a acudir a juicio.

- b) Recurso administrativo optativo.

En este supuesto queda a criterio del particular el agotar el recurso administrativo o bien acudir directamente a juicio.

1.5.7 En atención a nuestra legislación federal.

Se clasifican en:

- a) Especiales.

Cuando el recurso administrativo se encuentra en ordenamientos legales que mantienen su autonomía frente al que se crea en un ordenamiento general.

Ejemplo el recurso de revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior.

- b) Generales.

Cuando se encuentra previsto en un ordenamiento supletorio en cuanto a todo lo no previsto en un ordenamiento especial, por ejemplo el recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el recurso de revocación regulado en el Código Fiscal de la Federación.

En este mismo sentido encontramos que existen recursos administrativos universales o comunes y recursos administrativos específicos. Los primeros se agotan contra todo acto que tenga su origen en la Ley sin importar la causa de ilegalidad; en tanto que los segundos operan sólo contra determinados actos.

1.6. Elementos del recurso administrativo

Los elementos de los recursos administrativos pueden clasificarse en esenciales y secundarios.

1.6.1. Elementos esenciales.

Son aquellos que determinan la existencia de los recursos y necesariamente deben cubrirse para la procedencia de los mismos.

Son elementos esenciales del recurso administrativo los siguientes:

1. Que el recurso este contemplado en una Ley.

Toda vez que implica la existencia de un procedimiento para resolverlo, la autoridad administrativa se debe de apegar al mismo con base en el principio de legalidad, ya que si no estuviera contemplado formalmente el recurso en la Ley, la autoridad no estaría obligada a contestar el escrito de interposición del mismo, siguiendo un procedimiento legal en el cual se valoren pruebas y se analicen los agravios del recurrente, sino que habría una valoración discrecional en detrimento de los intereses del afectado.

En la actualidad no se puede dejar a juicio de la autoridad revisora la forma en que ha de proceder para el conocimiento del recurso administrativo, así como lo referente a la actuación del recurrente, con el objeto de que el actuar de dicha autoridad no sea discrecional, sino más bien se apegue a la Ley.

Por otra parte, cabe señalar, que si el recurso está contemplado en el reglamento pero no en la Ley, el particular no esta obligado a respetar el principio de definitividad.

En relación con este punto existe criterio jurisprudencial, en el siguiente sentido:

*Novena Época
 Instancia: Segunda Sala
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Tomo: X, Octubre de 1999
 Tesis: 2a./J. 115/99
 Página: 448

TESIS C.
 FALLA DE ORIGEN

RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA ORDINARIOS. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN Y 73, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE AMPARO). Los aludidos preceptos consagran la improcedencia del juicio de garantías en materia administrativa, en el supuesto de que contra el acto reclamado proceda un recurso o medio ordinario de defensa susceptible de nulificar, revocar o modificar dicho acto, sin que la Ley que lo establezca o que rija el acto exija mayores requisitos que los previstos para el otorgamiento de la suspensión definitiva. Cuando tales preceptos se refieren a la Ley que establezca el recurso o medio de defensa procedente contra el acto reclamado, o que rija a éste, debe entenderse que dicha remisión significa que la norma jurídica respectiva debe regular por algún título a ese acto de manera específica, aludiendo expresamente a él, debiendo colmar todas las determinaciones que contenga, así como las consecuencias que produzca en el ámbito jurídico del gobernado. Asimismo, el ordenamiento relativo requiere ser una norma legal, en sentido formal y material, puesto que tanto la disposición constitucional como la legal que la reglamenta, establecen que debe ser una "Ley", y no cualquier otro ordenamiento general, el que señale la procedencia de aquellos, motivo por el cual, aplicando el principio jurídico consistente en que cuando la norma no distingue, no existe razón para efectuar una distinción, debe concluirse que sólo los medios defensivos consagrados en una Ley formal y material son susceptibles de provocar la improcedencia del juicio de amparo, derivada de la falta de cumplimiento con el principio de definitividad en relación con la impugnación de un acto de autoridad, siempre que no exijan mayores requisitos para otorgar la suspensión que los previstos en la Ley de Amparo.

Contradicción de tesis 12/99. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 10 de septiembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Tesis de jurisprudencia 115/99. Aprobada por la Segunda Sala de este

Alto Tribunal, en sesión pública del diez de septiembre de mil novecientos noventa y nueve."

Además solo si el recurso esta previsto por la Ley, puede considerarse formalmente impugnado el acto administrativo y no se dará lugar a que se configure el consentimiento tácito del acto.

Aunado a lo anterior el recurso administrativo no necesariamente debe de estar contemplado en la Ley por virtud de la cual tienen origen y fundamento el acto administrativo, ya que el medio de defensa puede estar contenido en una Ley diversa, de conformidad con el siguiente criterio de jurisprudencia:

*Novena Época
 Instancia: Segunda Sala
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Tomo: X, Octubre de 1999
 Tesis: 2a./J. 116/99
 Página: 447



RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA ORDINARIOS. PUEDEN ESTABLECERSE EN ORDENAMIENTO LEGAL DIVERSO DEL QUE SIRVE DE FUNDAMENTO A LA EMISIÓN DEL ACTO RECLAMADO (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN Y 73, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE AMPARO). Para que opere la causal de improcedencia por incumplimiento al principio de definitividad que rige el juicio de amparo, basta con que en alguna Ley, formal y material, se prevenga, de manera directa e inmediata, la procedencia de algún recurso o medio de defensa que posibilite la modificación, revocación o nulificación del acto reclamado, cuya tramitación permita la suspensión de sus efectos, sin exigir mayores requisitos que los consagrados en la Ley de Amparo. Ahora bien, el establecimiento de los aludidos medios de impugnación no está restringido solamente al ordenamiento del cual emane formalmente o en que encuentre su fundamento el acto de autoridad, puesto que ninguna de las disposiciones aplicables al juicio de garantías establece esa limitante, máxime que el legislador cuenta con plena libertad para instituir los recursos o medios ordinarios de defensa que estime pertinentes, sin quedar constreñido a algún ordenamiento en particular.

Contradicción de tesis 12/99. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 10 de septiembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Mariano Azueta Gutiérrez. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Tests de jurisprudencia 116/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del diez de septiembre de mil novecientos noventa y nueve."

De lo anterior se desprende que el recurso administrativo debe necesariamente estar previsto en un ordenamiento formalmente legislativo, y en otros casos puede preverse en un ordenamiento expedido por el poder ejecutivo como es el reglamento autónomo o en el decreto ley o decreto delegado.

En consecuencia si la Ley no impone a los particulares la obligación de agotar un recurso administrativo antes de acudir ante el Tribunal, no puede el reglamento de dicha Ley crear un recurso administrativo, pues se estaría coartando el derecho de todo particular a promover juicio de amparo o juicio de nulidad, en razón de que esto implicaría de que un ordenamiento expedido por el poder ejecutivo tuviera mayor jerarquía que la Ley.

Además el poder legislativo no puede delegar en el poder reglamentario facultades que constitucionalmente le corresponden salvo que la misma Constitución la autorice, como es el caso del decreto Ley y decreto delegado previstos en los artículos 29 y 131 de este ordenamiento.

El hecho es que si el recurso administrativo se encuentra establecido en Ley sólo así se justifica el derecho del administrado a impugnar e inconformarse de una acto administrativo y por otra parte la obligación de resolver la inconformidad. De no ser así la discrecionalidad substituiría el mandato de la norma jurídica, es decir, permitiría a la autoridad admitir o no la instancia, decidir o no el fondo del asunto.

2. Que exista un acto administrativo previo que sirva de causa y antecedente del recurso.

Es esencial para la interposición de un recurso administrativo la existencia de un acto que viole los derechos legalmente tutelados del gobernado, debido a que de no ser así no existe interés jurídico y en dicha medida no hay sustancia sobre la cual el recurrente pueda plantear agravios. "El acto de autoridad previo es el parámetro a partir del cual el particular habrá de elaborar y estructurar sus argumentos de ilegalidad, refiriéndose a él en sí mismo (al impugnar su fundamentación y motivación, por ejemplo); o bien a su proceso formativo (defectos en el desarrollo del procedimiento), o ambos simultáneamente."²⁴

Dicho acto administrativo previo debe reunir ciertas características como son:

- Que sea definitivo, es decir que no sea una resolución susceptible de ser revisada de oficio, sino debe de ser una resolución que resuelva y ponga fin al expediente ante la autoridad administrativa.
- Que sea personal y concreta en el sentido de que el acto de autoridad este dirigido a una persona y situación determinada. El recurso administrativo no procede contra resoluciones impersonales ya que estas no generan perjuicios sino hasta su aplicación, la cual surge cuando en apoyo en la disposición legal se expide una resolución a cargo del particular. Si la resolución fuera impersonal, general y abstracta causa con su sola

²⁴ Sánchez Pichardo, Alberto C. *Op. cit.* p. 124.

expedición perjuicios inmediatos o irreparables, procede el juicio de garantías.

- Que cause agravio "es decir, que lesione un interés legítimo directo o indirecto. Es interés directo cuando afecta a quien va dirigida la resolución y es indirecto cuando el afectado es persona distinta del titular de la resolución, pero que por su relación con este la Ley le imputa responsabilidad en el cumplimiento de una obligación."²⁵
- Que conste por escrito, salvo la resolución negativa ficta. En observancia al principio de seguridad jurídica todas las resoluciones de la autoridad administrativa deben constar por escrito, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución. En lo que respecta a la negativa ficta es una presunción legal ante el silencio de la autoridad ya que si la autoridad no resuelve las instancias planteadas por los particulares dentro del plazo determinado por la Ley, esta substituye la voluntad de la autoridad presumiendo que la resolución es negativa, quedando los particulares en aptitud para ejercitar lo que conforme a derecho les convenga.

²⁵ Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. Editorial Harla. Segunda edición. México. 1998. p. 255.

- Que sea nueva, significa que en dicha resolución administrativa se resuelva sobre una materia que no haya sido objeto de una resolución previa, dirigida a la misma persona o se refiera a hechos que fueron consentidos expresa o tácitamente, o bien sea materia de algún otro medio de defensa.

3. Que exista una autoridad administrativa que deba tramitarlo y resolverlo.

En virtud de su naturaleza jurídica es la autoridad administrativa quien debe estudiar resolviendo si el acto administrativo cuenta con ilegalidades o no en su proceso de formación. También la Ley debe de establecer que autoridad debe resolverlo, pudiendo ser la autoridad emisora del acto, un superior jerárquico o bien una instancia u órgano administrativo facultado para ello con el objeto de dar mayor seguridad jurídica al recurrente.

Por lo tanto, en los ordenamientos que regulan la organización y funcionamiento de la administración pública se debe prever la existencia de estas autoridades, o bien la misma Ley que contempla el recurso administrativo de tal forma que la autoridad que conozca y resuelva el recurso cuente con competencia y atribuciones.

En virtud de la posición que guarda la administración pública frente a la Ley su actividad puede ser discrecional o reglada, en la actualidad sea una u otra se pueden impugnar cuando afecten derechos o intereses legales del administrado.

Los actos discrecionales se entienden como la libertad de acción que señala la Ley, sin individualizar la conducta a seguir de la autoridad

administrativa, puede derivar de la disposición de la norma, del silencio de la norma en cuanto a su regulación o del silencio de la misma.

4. Que afecte un derecho del recurrente.

El acto administrativo debe de afectar necesariamente el interés jurídico del recurrente, no necesariamente en que la actuación administrativa afecte su persona o patrimonio, sino como un derecho que le asiste con el objeto de que el procedimiento de formación del acto se respeten los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

La noción de interés esta íntimamente ligada con el derecho subjetivo del gobernado en el sentido de ser este un derecho que la Ley contiene a favor del particular los cuales son tutelados por las garantías individuales de cada gobernado reguladas por nuestra Constitución.

Por lo tanto tiene interés para acudir a interponer medios de defensa aquel que es titular de un derecho subjetivo afectado directamente por un acto de autoridad.

Se puede deducir que los derechos o intereses legítimos de los particulares implican además de una exigencia o derecho a la legalidad de los actos de la administración pública, una abstención de la misma de actuar ante los derechos de los particulares expuestos a ser violados por su actuación.

5. Que exista una obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo.

Esta obligación va ligada al hecho de que el recurso administrativo debe de estar contemplado en la Ley, de tal forma que dentro de ésta se debe de

contemplar la obligación de la autoridad para resolverlo, así como el tiempo para hacerlo.

Algunos autores consideran que esta obligación no solo deriva del principio de legalidad sino también del derecho de petición regulado en el artículo 8° de la Constitución.

Lo anterior en razón de la siguiente tesis de jurisprudencia:

*Séptima Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 133-138 Sexta Parte

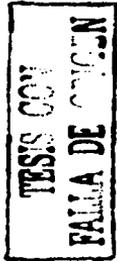
Página: 238

PETICION, DERECHO DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS. El artículo 8o. constitucional señala que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo saber en breve término al peticionario. Al hablar de petición, el precepto no limita la naturaleza de la instancia, por lo que la garantía es aplicable a cualquier escrito de petición en cualquier clase de instancia, lo que naturalmente incluye los recursos administrativos. Cuando un particular interpone un recurso, es manifiesto que está pidiendo la resolución legal de una cuestión, es decir, que se resuelva sobre la validez de su pretensión. Y siendo esa, como individualmente lo es, una petición, la misma debe ser contestada en breve término, como legalmente proceda, y en la misma forma se deben ir dictando todas las resoluciones de trámite que el procedimiento exija, y al final se deberá dictar la resolución. Pero aunque la cuestión podría plantearse también como de negación de justicia, violatoria de la garantía de audiencia (artículo 14 constitucional), el quejoso tiene derecho, conforme al artículo 8o. constitucional, a exigir que cada uno de los trámites, así como la resolución final, se dicten y se le notifiquen en un tiempo razonable. Si el objeto de los recursos es reglamentar y resolver las controversias que se planteen sobre la validez del acto impugnado, no hay ninguna razón válida para excluir las promociones o peticiones relativas de la garantía constitucional, como si ésta no tuviese el contenido de que se logre, también, una pronta solución a los litigios administrativos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 771/79. Luis Cabrera García. 15 de noviembre de 1979. Unanimitad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco."

Algunos autores señalan como elemento esencial que se debe de tener capacidad jurídica para interponer el recurso.



1.6.2.Elementos secundarios.

No necesariamente deben cumplirse para que el recurso sea procedente y son los siguientes:

1. Plazo de interposición del recurso.

Se considera al plazo como un requisito secundario, toda vez que de no establecerse no implica que el recurso no exista, sino que podría ser interpuesto en cualquier momento. En sentido contrario si la Ley determina el plazo de interposición del recurso, este es el parámetro dentro del cual el particular debe presentar su recurso administrativo, ya que de no hacerlo el acto administrativo tendrá efectos de ejecutabilidad.

Aunado a lo anterior la presentación del escrito en virtud del cual se recurre el acto administrativo fuera del plazo legal, produciría el efecto de dar por consentido el acto que se reclama sin necesidad de declaración especial, basta con la decisión de la autoridad revisora que lo rechace por extemporáneo.

2. Formalidades que debe cubrir el escrito de interposición del recurso.

Estas son las siguientes:

a) Nombre del recurso que se interpone.

Existen criterios 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 interpone, en cuyo caso deberá de requerir al recurrente. Incluso no porque se llame el recurso con un nombre diverso se debe desechar, ya que en caso de hacerlo se violarían los artículos 8º y 14º

constitucional, por lo tanto, la procedencia de un recurso no se determina por su nombre sino por su naturaleza.

Independientemente de lo anterior si hubiere dudas sobre la naturaleza del recurso que interpuso el particular derivado del nombre con que le denomina, siendo otro el que procede dicho recurso no debe de desecharse, ya que de hacerse los recursos administrativos serían trampas procesales.

*Séptima Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 57 Sexta Parte

Página: 49

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DUDA SOBRE LA NATURALEZA DEL INTERPUESTO. Cuando exista alguna duda sobre la naturaleza del recurso hecho valer por un particular, debe estimarse interpuesto el más apto para obtener una decisión de fondo sobre su pretensión, pues no puede estimarse que los recursos hayan sido establecidos por el legislador como laberintos o trampas procesales para estorbar a los causantes la defensa de sus derechos, a fin de obtener recaudaciones fiscales indebidas, sino como medios de defensa para obtener la alta finalidad de componer jurisdiccionalmente los conflictos que surjan entre los afectados y fisco, a fin de que dichos afectados sean debidamente oídos en defensa de sus derechos, para decidir sobre el mérito de sus pretensiones.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 267/73. Carlos Echenique Rendón. 3 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

En el mismo sentido es el siguiente criterio:

*Séptima Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 115-120 Sexta Parte

Página: 143

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESION EN LOS. Si está manifiesta la voluntad del gobernado de inconformarse con la sanción impuesta, el hecho de que se hubiere equivocado en la cita del precepto legal o en la denominación del medio



de defensa ejercitado, no es causa para desecharlo, pues no es aceptable hacerlo por razones de forma o por exigencias de expresión, cuando es posible suplir la oscuridad por medio de la interpretación, conforme el criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicado a fojas 107 y 108 del Informe de Labores rendido a dicho Alto Tribunal en el año de 1974, Segunda Sala.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 323/78. Francisco Alba Jaime, 6 de julio de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Liévana Palma. Secretario: José Raymundo Ruiz Villalbazo."

- b) Nombre, denominación o razón social y domicilio del recurrente.

De no establecerse dicho requisito no da lugar al desechamiento del recurso sino a requerir al gobernado para que los subsane, ya que los datos pueden incluso constar en el expediente con el que cuenta la autoridad emisora del acto.

- c) Domicilio para recibir notificaciones y nombre de los autorizados.

En algunos casos no existe la obligación del particular para señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, sin embargo, la falta de este requisito puede llevar a que la autoridad justifique la no emisión de la resolución administrativa del recurso en tiempo, en virtud de que no lo hizo porque no cuenta con el domicilio donde notificar al recurrente de dichas actuaciones administrativas, aunado de que no hay violación al artículo 8º constitucional, si la autoridad no emite en tiempo su resolución, por carecer de domicilio en donde notificar.

- d) Autoridad a la que se dirige y propósito de la promoción.

Al mencionar la autoridad a la que se dirige el recurso, se obliga ésta a contestar la promoción y hacerlo dentro del marco de la legalidad.

Al mencionar el propósito de la promoción y la misma sea admitida, el particular se puede beneficiar ya que se interrumpirían los plazos de ejecución en su contra (en algunos casos se exige garantía a favor de la administración pública) la interrupción de la prescripción y el principio de la instancia.

e) Acto que se impugna.

El acto administrativo se comprueba por medio de los documentos en que conste la resolución que se combate y la constancia de su notificación. Dichas documentales deben exhibirse junto con el recurso administrativo interpuesto y de no hacerse se deberá requerir al particular para que los exhiba.

f) Los agravios que causa el acto impugnado.

Son necesarios en virtud de que todo acto administrativo cuenta con el principio de presunción de legalidad, de tal forma que es el recurrente quien debe controvertir la ilegalidad de los mismos.

g) Las pruebas y hechos controvertidos.

Se deben exhibir las pruebas y los hechos controvertidos ya que con estos el recurrente respalda sus argumentos vertidos en el recurso administrativo, con el objeto de demostrar la ilegalidad del acto impugnado, ya que de no presentar las pruebas ni los hechos traerá como consecuencia que se declaren válidos los actos de la autoridad al ser infundados los agravios.

h) Documentos que deben anexarse al recurso.

Son los siguientes:

- Los que acrediten la personalidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La personalidad no debe convertirse en un requisito sacramental siempre y cuando haya sido demostrada fehacientemente en un procedimiento administrativo relacionado con el recurso que se interpone, de acuerdo con la siguiente tesis de jurisprudencia:

*Octava Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: II, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1988

Página: 461

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PERSONALIDAD ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE QUIEN TRAMITA LOS. DEBE PROBARSE FEHACIEMENTAMENTE EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO LA REPRESENTACION CON QUE SE PROMUEVE. Es necesario que la personalidad de quien se ostenta como mandatario o representante legal en la tramitación de un recurso administrativo ante la autoridad responsable, se acredite fehacientemente en el procedimiento respectivo con el documento correspondiente en términos de lo dispuesto en los artículos 2555 y 2556 del Código Civil para el Distrito Federal, y que a su vez esa autorización la admita expresamente la responsable mediante declaración expresa en ese sentido. Si no se prueba con las constancias existentes en autos, es infundada la pretensión de ser reconocido como representante o mandatario aun cuando se hayan entendido diversas notificaciones con él, en virtud de que este hecho no demuestra plenamente la autorización para actuar en nombre de otro o en su ausencia o que la propia autoridad le haya reconocido expresamente la personalidad.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1094/88. Laura Teresa Gutiérrez Palomera. 18 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Silvia Gutiérrez Toro."

- Documentos en que conste el acto impugnado.

Puede ser original o copia certificada por el notario público, y en algunos recursos administrativos como es el de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación se pueden presentar en fotocopia simple, siempre y cuando se encuentren en poder del recurrente los originales, conforme al artículo

123.



- Constancia de notificación del acto impugnado.

Excepto cuando se declare bajo protesta de decir verdad no haberla recibido.

- Pruebas documentales.

"Estas deben ofrecer en el escrito de interposición del recurso, junto con la pericial. Para su valoración, la autoridad dará prueba plena a la confesión del recurrente y las presunciones legales que no admiten prueba en contrario, a los hechos legalmente afirmados por la autoridad u otras autoridades que consten en documentos públicos. Las demás pruebas quedan al prudente arbitrio de la autoridad."²⁶

- En su caso dictamen pericial.

De acuerdo con el artículo 151 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio en materia administrativa, la prueba pericial debe presentarse por escrito conteniendo el dictamen de que se trata. Además se debe presentar escrito solicitando a la autoridad administrativa de que señale día y hora para la rectificación del dictamen del perito.

En relación con los documentos que deben anexarse al interponer el recurso, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha establecido como criterio que si no se hace relación de los documentos anexos por culpa u omisión del empleado de la oficialía de partes, los documentos que se mencionan en el recurso se tendrán como presentados, toda vez que si el acto de

²⁶ Sánchez Pichardo, Alberto C. *Op. cit.* p. 140.

recepción es propio y exclusivo de la autoridad no se debe de hacer responsable al particular de las deficiencias en que incurre la administración pública.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los formulismos de los recursos no deben ser muy estricto ya que de otra forma serían trampas procesales, más que medios de defensa violando el principio de buena fe que existe entre las relaciones gobernado autoridad. Por otro lado el particular al interponer dicho medio de defensa coadyuva a garantizar la legalidad de los actos de la administración, por lo que al dotarlos de requisitos sacramentales se deja de lado este principio.

3. Posible suspensión y requisitos de la misma.

Suspensión implica que la ejecución del acto administrativo que se recurre sea dejada provisionalmente sin efectos hasta que se emitida la resolución que ponga fin al procedimiento. Son requisitos para que la suspensión proceda de manera genérica los siguientes:

- Que lo solicite el recurrente.
- Que el recurso sea procedente.
- Que se garantice el interés de la administración pública.
- Que no ocasione daños o perjuicios a terceros, y si los hay se debe garantizar para el efecto de que sea favorable la resolución al recurrente.

Existe otra corriente según la cual es regla general que la interposición del recurso no suspende el acto reclamado, ya que el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado que a juicio del impugnador ha sido

lesionado, por lo que no puede mantenerse el efecto suspensivo del recurso. Sin embargo si el acto administrativo no fuera suspendible se podría consumir irremediabilmente en perjuicio del gobernado y en consecuencia el recurso se sobreesee.

"La situación que plantea nuestra legislación es intermedia, pues en principio, el acto reclamado se suspende, pero sólo previa garantía del interés público o de terceros si es el caso, porque muestra que el acto administrativo prosigue con sus efectos ejecutivos, siendo estos últimos los que se dejan sin efecto provisionalmente durante la tramitación del recurso administrativo, y con los obvios fines de que este no se quede sin materia en perjuicio del particular."²⁷

Por otra parte no existe uniformidad de opiniones en relación al momento a partir del cual opera la suspensión del acto administrativo. Para algunos autores basta la sola interposición del recurso para que se suspenda los efectos del acto impugnado; en cambio otros señalan que comienza a producir efectos cuando se garantizan las consecuencias que pudieran derivarse de su otorgamiento.

En México la tendencia general es que la suspensión se condiciona al otorgamiento previo de garantía; por lo que no es suficiente la presentación del recurso para suspender la ejecución del acto reclamado.

Como excepciones a la anterior regla son:

²⁷ *Ibidem*. pp. 144 y 145.

- Si una norma dispone lo contrario, es decir, si la propia Ley determina que con la sola presentación del recurso se suspende el acto reclamado, no hay necesidad de solicitar la suspensión.
- Si el acto adoleciera de nulidad manifiesta, esta excepción no se aplica en la práctica, en virtud de que la legalidad o ilegalidad del acto administrativo se deberá determinar en el estudio que haga la autoridad revisora, de tal manera que si la Ley no establece que la sola interposición del recurso suspende los efectos del acto reclamado, la misma no sería procedente.

La suspensión del acto reclamado solo producirá sus efectos durante la tramitación del recurso administrativo, en ese sentido si la resolución administrativa es contraria a la recurrente, la autoridad que emitió el acto ahora declarado válido podrá proceder a su ejecución, salvo que se opte por la vía jurisdiccional y en ésta se otorgue tal medida suspensiva.

4. Libertad para impugnar la nueva resolución ante los Tribunales.

Contra la resolución que se emita como consecuencia de la interposición del recurso administrativo y si la misma sigue causando agravio, debe de existir en la Ley la libertad del particular afectado para impugnar dicha resolución ante los órganos jurisdiccionales. De no existir esta posibilidad no existiría obligación de agotar el recurso, ya que su exigencia sería violatoria del artículo 13 constitucional, ya que en este caso la autoridad administrativa sería un Tribunal especial.

Los anteriores elementos deben de formar parte de un procedimiento establecido en la Ley que regule el recurso administrativo, debiéndose resaltar que dicho procedimiento no debe ser tan complejo como un proceso jurisdiccional, toda vez que tanto a la autoridad como al particular le interesa la legalidad de la resolución impugnada, además se trata de proteger el interés público. Razón de lo anterior la ausencia de alguno de los elementos señalados con anterioridad deberá dar lugar a que la autoridad administrativa conceda un plazo para subsanar los defectos de su instancia, de tal manera si no se cumple la prevención deberá declararse la improcedencia del recurso.

1.7. Resolución del recurso administrativo.

"La resolución administrativa decisoria del recurso se entiende como un acto jurídico por medio del cual la autoridad administrativa, como consecuencia de un recurso administrativo, decide sobre la ilegalidad o legalidad de un acto dictado por los órganos de la administración pública."²⁶

1.7.1 Naturaleza del acto que decide el recurso.

Existen dos opiniones al respecto:

- La primera opinión afirma que este acto es de naturaleza jurisdiccional.
- La segunda opinión afirma que se trata de un acto administrativo.

El recurso y su procedimiento aún cuando es un acto formalmente administrativo, su naturaleza es de carácter jurisdiccional, pues la autoridad que

²⁶ Armienta Hernández, Gonzalo. *Op. cit.* p. 98.

conoce del recurso en su resolución, decide una controversia jurídica, dice el derecho. Lo anterior al aplicar el conocimiento de que las funciones del estado deben ser consideradas desde el punto de vista formal y material; en el primero se atiende al órgano que emite el acto y el segundo al contenido del mismo, en suma, el recurso administrativo y su procedimiento es un acto formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional.

Fix Zamudio señala que la característica de los recursos administrativos es el hecho de que la misma autoridad administrativa, sea la que emitió el acto o bien el superior jerárquico examina nuevamente el acto y dicta su resolución, por lo tanto, existe una controversia entre la autoridad administrativa y el particular afectado, pero la resolución viene de una de las partes interesadas la cual puede imponerse a la otra (autodefensa), o bien se puede allanar a la petición contraria, lo cual caracteriza a la autocomposición.

Tanto en la autodefensa como en la autocomposición existe una relación jurídica procedimental de forma vertical entre el particular inconforme y la autoridad que emitió el acto o su superior jerárquico, en sentido amplio existe un litigio en el que intervienen dos partes, una de ellas es la autoridad que autocompone el litigio, allanándose total o parcialmente a la petición del recurrente mientras que si impone una solución a la controversia mantiene una conducta de autodefensa.

El criterio que sostiene que el recurso y su resolución es un acto jurisdiccional se funda en los siguientes principios:

- Es un acto jurisdiccional ya que pone fin a una controversia, resolviendo si la administración pública viola o no la Ley en virtud del acto que emitió.
- El recurso administrativo se encuentra establecido en Leyes y tiene semejanza con el acto jurisdiccional, ya que establece el procedimiento, las formalidades que se deben cumplir para su tramitación como son escrito de interposición, periodo probatorio, alegatos y resolución.
- El particular afectado en su esfera jurídica puede reclamar la ilegalidad de ese acto administrativo mediante el recurso administrativo o el jurisdiccional en su caso, existiendo similitud en ambos, ya que si se interpone alguno no se puede promover el otro.

Para Alfonso Nava Negrete los argumentos que se señalan para sostener que la autoridad administrativa que conoce y resuelve el recurso administrativo realiza con ello una función jurisdiccional no son acertados en razón de lo siguiente:

- a) No existe una controversia y no puede haber tal mientras no se haya agotado la vía administrativa, independientemente de que exista o no controversia este no es el único elemento que configura lo jurisdiccional. La administración al resolver el recurso actúa conforme a derecho, pero su función es hacer un nuevo examen del acto impugnado a la luz de la Ley o de los hechos,

mientras que lo jurisdiccional se ejerce por un órgano estatal frente a las partes en un litigio, evitando que alguien sea juez y parte, además en esta vía se decide si el acto impugnado constituye o no una violación a la Ley.

- b) El hecho de que el procedimiento del recurso administrativo y el procedimiento judicial tengan similitudes no es trascendente. El uso de terminología similar deriva de la unidad del derecho procesal y refleja las deficiencias de una rama del derecho como lo es el procesal administrativo. Asimismo la diversidad de procedimientos no crea diversidad de poderes ya que la naturaleza de este será conforme a la realización de las funciones jurisdiccionales, legislativa y administrativa.
- c) La autoridad administrativa no puede revocar la resolución que pone fin al recurso, dicha irrevocabilidad no hace de la autoridad que resuelve el recurso juez ni juicio al procedimiento seguido para dictarla.
- d) El hecho de que se establezca en algunos ordenamientos jurídicos la optatividad entre el recurso administrativo y la vía jurisdiccional, no da pauta a decir que son equivalentes. Dicha equivalencia surge en relación a que ambos brindan al administrado la oportunidad de satisfacer sus pretensiones de justicia solamente.

Para Andrés Serra Rojas los recursos administrativos son de naturaleza administrativa por lo siguiente:

"No hay una controversia entre la administración y el particular recurrente, sino una mera revisión de un acto administrativo que la propia autoridad administrativa o un superior jerárquico de ella, que la obliga a emitir un nuevo acto administrativo o a ratificar el anterior; los recursos administrativos necesariamente no deben inspirarse en procedimientos semejantes a los judiciales. Es típico de la administración encontrar sus propios y originales caminos para desenvolverse; la Ley es la que determina la naturaleza del acto administrativo y la que al final de cuentas, debe resolver sobre su estructura definitiva."²⁹

En efecto, tanto la administración pública como el recurrente buscan que la actividad de los órganos del estado se apegue al principio de legalidad y de ninguna manera resuelve un litigio.

Aunado a lo anterior en el recurso administrativo se sigue un procedimiento similar al judicial, pero no es motivo para que se considere que es un acto jurisdiccional, pues las formalidades no trascienden a la función administrativa.

La administración pública en esta figura no actúa como parte dentro de un proceso, sino que únicamente se limita a revisar (modificar, anular o confirmar como efectos genéricos) algún acto que el particular a considerado ilegal o inoportuno.

²⁹ Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.* p. 750.

Independientemente de lo anterior se debe poner de manifiesto que el recurso administrativo en muchas ocasiones se convierte más en un requisito de procedibilidad para interponer el juicio contencioso administrativo, que en un medio de defensa.

"Una cosa es el recurso administrativo como medio de defensa de los derechos del administrado y al mismo tiempo de autotutela de la administración; y otra diferente es el proceso jurídico instrumento de solución del litigio, en el cual existe un sujeto supraordinado a las partes que con total independencia resuelve un litigio para mantener el orden y la paz social."³⁰

Al respecto el Poder Judicial de la Federación se ha expresado, en el sentido de que la resolución administrativa que resuelve el recurso, tiene el carácter de administrativa, conforme a los siguientes criterios:

*Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XV, Mayo de 2002
Tesis: 2a. LI/2002
Página: 303

RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. LOS PRINCIPIOS DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL DEBEN ADECUARSE A LA NATURALEZA DE INTERÉS PÚBLICO DE AQUELLOS. El recurso administrativo, en razón de su naturaleza, no implica la realización de una función jurisdiccional en tanto que en él no existe un órgano independiente ante el que se dirima una controversia, sino que se trata de un mero control interno de legalidad de la propia administración responsable de los actos impugnados, en ejercicio de un control jurídico que tiende más a la eficacia de su actuación, que es de orden público, que a la tutela de intereses particulares, de manera que dentro de los procedimientos recursales generalmente no rigen los principios de igualdad de las partes, ni de contradicción, puesto que no hay demandado, ni existe un Juez imparcial. En congruencia con lo anterior, se concluye que en los recursos administrativos rige, en lo esencial, la garantía individual de

³⁰ Armienta Hernández, Gonzalo. *Op. cit.* pp. 124 y 125.



impartición de justicia pronta y completa que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica que los principios que conforman ese derecho subjetivo público, deberán adecuarse a las diversas finalidades de esos medios de defensa.

Amparo directo en revisión 980/2001. Enlaces Radiofónicos, S.A. de C.V. 1o. de marzo de 2002. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez."

A su vez existe en el mismo sentido:

*Novena Época
 Instancia: Segunda Sala
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Tomo: XV, Mayo de 2002
 Tesis: 2a. LII/2002
 Página: 304



RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. NO IMPLICAN EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL. Los recursos administrativos y los pronunciamientos en ellos emitidos son actos de naturaleza administrativa, en tanto que el órgano que los tramita y resuelve no realiza una verdadera función jurisdiccional, ya que no hay controversia entre el particular que lo hace valer y el órgano de la administración pública, pues se trata de un mero control interno de legalidad de sus actos, que no es resuelto por un órgano imparcial e independiente del que emite el acto, además de que al promoverse el recurso por el particular afectado en contra de un acto administrativo, hay colaboración del gobernado para lograr eficiencia administrativa, para lo cual no obsta que el interesado recurrente resulte beneficiado con la resolución que se emita, por lo que, en todo caso, el recurso administrativo constituye un medio de control en la administración. De lo anterior se concluye que el recurso en sede administrativa no implica una función jurisdiccional propiamente dicha, sino simplemente administrativa, pues no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración pública fueran contradictorias con las del particular, lo que no sucede, toda vez que hasta en tanto no haya sido agotada la vía administrativa, no podrá afirmarse que la administración sostiene un punto de contradicción con el particular.

Amparo directo en revisión 980/2001. Enlaces Radiofónicos, S.A. de C.V. 1o. de marzo de 2002. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Nota: Estas tesis están relacionadas con las tesis cuyos números y rubros se detallan a continuación:

2a. L/2002. "ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.", 2a. LIII/2002. "SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 25 DEL REGLAMENTO DEL RECURSO DE

INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY CORRESPONDIENTE, QUE ESTABLECE LOS REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LAS RESOLUCIONES, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE JUSTICIA PRONTA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL," y 2a. LIV/2002. "SEGURO SOCIAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 25 DEL REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY CORRESPONDIENTE, NO VIOLA LA GARANTÍA QUE ESTABLECE EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL AL PERMITIR QUE LA RESOLUCIÓN SE EMITA SIN ABORDAR LA TOTALIDAD DE LOS AGRAVIOS PLANTEADOS, SI ALGUNO DE ELLOS RESULTA FUNDADO.", citadas en las páginas 299, 310 y 311 de esta misma publicación, respectivamente.

Así, los recursos administrativos no son un medio jurisdiccional, sino un medio legal que reparte por igual una defensa a quien lo promueve y una oportunidad de rectificación para quien lo resuelve.

La resolución que resuelve el recurso es de naturaleza administrativa, así como su procedimiento ya que es desarrollado en la esfera de la administración.

La resolución que recae al recurso administrativo se debe considerar como un acto administrativo, lo anterior se afirma en razón de los criterios que ha establecido la doctrina para diferenciar las funciones legislativas, administrativas y judiciales, a saber son:

- "El método formal consiste en atribuirle al acto la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales, este criterio se conoce como subjetivo u orgánico, de tal forma que serán actos legislativos aquellos que emanen del Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras; actos judiciales los que se crean por el poder judicial y actos administrativos todos aquellos cuyo sujeto activo es un órgano de la administración pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- El criterio material, intrínseco o esencial, señala que la naturaleza del acto se basa en las características particulares de cada uno de ellos. Este criterio deriva del principio tradicional de que a cada poder corresponde una función y a cada función, una clase específica de actos, siguiendo la teoría de la separación de poderes. Sin embargo en la realidad los poderes ya no se limitan a realizar una determinada clase de actos, sino que se coordinan para llevar a cabo las actividades del estado.”³¹

No se puede comparar el acto administrativo con los actos judiciales, en virtud de que estos últimos requieren para su existencia previa un litigio o controversia la cual será resuelta por un juez salvo los casos de jurisdicción voluntaria. Además, la sentencia judicial es creadora de situación jurídica concreta y su finalidad es resolver un determinado conflicto, reconociendo el derecho aplicable.

Mientras que la actividad administrativa es constante, diaria y sin interrupción, actúa en forma permanente satisfaciendo las necesidades sociales sin que exista siempre un conflicto previo para resolver. De tal manera que independientemente que los actos administrativos creen una situación jurídica concreta o general su fin es cumplir con los cometidos del estado en sus diversas ramas.

³¹ Acosta Romero, Miguel. Compendio de derecho administrativo. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 2001. pp. 409 y 410.

En el acto administrativo siempre existe una decisión unilateral por parte del órgano que lo emite, para realizar ese acto, con independencia del contenido y forma que posteriormente adopte. Esa decisión implica dar un contenido a la actividad administrativa. El juez no decide si dicta o no sentencia, pues siempre tiene que actuar en ese sentido, es decir, resolver la controversia.

Razón de lo anterior la resolución que resuelve el recurso administrativo es un acto administrativo, toda vez que es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública y se propone satisfacer el interés general.

De tal manera que no podemos hablar que el órgano que emite la resolución al recurso administrativo conviene con el particular el sentido de la resolución, sino por el contrario escucha sus argumentos conforme a los cuales realizará un nuevo examen del acto impugnado con el objeto de determinar si el mismo se dictó conforme a derecho y la realidad, descartando la idea de controversia.

Por otra parte el órgano que resuelve el recurso administrativo es una autoridad administrativa, la cual tiene determinada su competencia conforme a la Ley, reglamento o estatuto orgánico que la regula, no pudiéndose concebir o encuadrar como juez ya que su naturaleza de autoridad administrativa no se lo permite.

Aunado a lo anterior no existe una controversia entre la administración y el recurrente, sino ambos persiguen como fin el hecho de que el acto impugnado se

apegue a la realidad y al marco jurídico. Dicha idea de controversia sólo se puede dar en un proceso en el cual intervenga un tercero que la debe de resolver.

La resolución al recurso administrativo entonces se debe concebir como un nuevo acto administrativo, insistiéndose en que por ninguna causa se trata de un acto jurisdiccional, como lo es una sentencia, toda vez que como ya se ha señalado, no existe una contienda procesal ante un órgano investido con facultad para dictar la verdad legal de una parte en controversia con otra.

En ese sentido no podemos concebir una resolución al recurso administrativo con características de acto jurisdiccional.

1.7.2 Requisitos de la resolución al recurso administrativo.

Dichos requisitos derivan de la garantía de audiencia que contempla el artículo 14 constitucional, del principio de legalidad establecido en el artículo 16 constitucional, y de la garantía de impartición de justicia plasmada en el artículo 17 de nuestra Constitución, a saber son:

- Debe de estar fundada y motivada.

La garantía de legalidad relativa a la fundamentación y motivación de los actos de autoridad consagrada en el artículo 16 constitucional, consiste en “asegurar a los afectados por el mero acto de autoridad que no queden en estado de indefensión al no darles a conocer los motivos, razones o circunstancias por lo que procedió la afectación, así como los fundamentos jurídicos que apoyen esos razonamientos.”³²

³² Margáin Manautou, Emilio. El recurso administrativo en México. *Op. cit.* p. 110.

- Aludir a todos los agravios expuestos.

Al dictarse el acto por el cual se resuelve el recurso administrativo se debe de ocupar o analizar por parte de la autoridad revisora todos y cada uno de los conceptos planteados por el promovente, pues la omisión de uno de ellos la vuelve ilegal y obliga previa sentencia del Tribunal a que la autoridad expida un nuevo acto subsanando la irregularidad.

La resolución que ponga fin al recurso administrativo deberá examinar todos y cada uno de los agravios planteados por el recurrente, ya que su omisión convertiría al acto en ilegal.

La litis "se constituye con los agravios que el inconforme expone en contra del contenido de la resolución combatida, limitándose la autoridad que los resuelve a tomar en cuenta únicamente los argumentos que en los momentos procesales oportunos expresó aquél, estando obligada ella a constreñirse a los puntos que constituyen la litis, por lo que no puede ir más allá de lo expuesto en el acto recurrido y de los agravios que recoge el escrito que lo impugna que conforman los puntos a resolverse."³³

- Examinar las pruebas ofrecidas.

Al resolverse el recurso administrativo la autoridad está obligada a examinar las pruebas ofrecidas, indicando si son o no pertinentes y el valor que se les esta dando frente al acto impugnado. Salvo cuando el recurso verse sobre puntos de derecho, estos no están sujetos a prueba.

³³ *Ibidem*, p. 116

De no hacerse así se deja en estado de indefensión al recurrente, al no saber este porque las pruebas presentadas no fueron suficientes para desvirtuar el acto impugnado. Además las pruebas se deben de valorar y examinar, de tal forma que no basta con que la autoridad revisora sólo señale que las pruebas no desvirtuaron lo manifestado en el acto.

- Estar emitida por autoridad competente.

La Ley, determina que autoridad es la competente para resolver la controversia, aunque en la mayoría de los casos es el reglamento de ejecución, el reglamento interno o el estatuto orgánico de la dependencia e incluso se puede establecer en un acuerdo delegatorio de facultades.

En razón de lo anterior y como se ha señalado no siempre la resolución que recae al recurso administrativo es emitida por la autoridad que expidió el acto impugnado, ya que puede ser el superior jerárquico o bien una comisión o dependencia especial.

En la resolución que pone fin al medio de defensa en estudio se deben de citar los ordenamientos que otorgan la competencia.

1.7.3. Plazo para dictar la resolución al recurso administrativo.

La fijación de un término para resolver el recurso administrativo implica el hecho de no hacer nugatoria la justicia legal que se persigue con dicho medio legal de defensa, pues la prolongación indefinida del momento en que ha de resolverlo crea incertidumbre jurídica con graves consecuencias para el administrado.

De manera genérica como ya se señaló existen el recurso de revocación que contempla el Código Fiscal de la Federación y el recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, independientemente de los recursos que se contemplan en las materias que excluye el artículo primero de este último ordenamiento.

De acuerdo con los ordenamientos antes mencionados, la autoridad debe dictar resolución y notificarla dentro de un término que no debe exceder de cuatro meses tratándose de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y de tres meses tratándose del Código Fiscal de la Federación.

Antonio Carrillo Flores señala cuatro posibles soluciones para el problema de la defensa del particular frente al silencio de la administración, a saber:

- a) "A petición del particular, vencido el plazo para la decisión del negocio, este pase de la autoridad que debió resolverlo a otra.
- b) De oficio, una segunda autoridad se avoque al conocimiento del asunto que no se hubiese concluido en el término inicialmente fijado.
- c) Que expirado el plazo por una ficción legal se entienda que la autoridad ha decidido afirmativamente.
- d) Similar a la anterior, se entiende decidido en forma negativa, de manera que pueda el particular intentar los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan."³⁴

³⁴ Carrillo Flores, Antonio. Estudios de derecho administrativo y constitucional. *Op. cit.* p. 103.

Del análisis de las anteriores hipótesis sólo las dos últimas dan solución al problema ya que las primeras sólo desplazan al mismo con otra autoridad, ya sea a petición de parte o de oficio.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha establecido que "el plazo con el que cuenta la autoridad para emitir la resolución por la cual se decide el recurso administrativo, es una facultad reglada y no discrecional, por lo que si no se emite en este término, su consecuencia será que la resolución emitida fuera de tiempo estará afectada de nulidad, siempre y cuando el gobernado haya interpuesto los medios de defensa correspondientes, de donde se deduce que de ser peligroso para la autoridad el no emitir la resolución respectiva dentro del término legal, ya que de antemano sabe que, si ella es atacada por el gobernado por los medios de defensa legales por ser lesiva a sus intereses, su resolución será anulada."³⁵

1.7.4. Efectos de la resolución del recurso administrativo.

En virtud de que los recursos administrativos se rigen por el principio objetivo de legalidad, cuando la autoridad administrativa al analizar los agravios contenidos en el escrito de interposición del recurso, advierta una ilegalidad manifiesta en el acto administrativo, deberá revocarlo, aún cuando los agravios sean insuficientes. Este hecho obedece a que los recursos administrativos se basan en el principio de la relación de la buena fe entre autoridad administrativa y gobernado.

³⁵ Sánchez Pichardo, Alberto C. *Op. cit.* p. 153.

En términos generales, la resolución que ponga fin al recurso interpuesto por el particular puede tener alguno de los siguientes sentidos:

- Confirmar el acto administrativo impugnado.

La autoridad revisora del acto concluye "que el procedimiento administrativo previo estuvo ajustado a los parámetros normativos y, por tanto, es acorde con el principio de legalidad, por lo que la autoridad emite una nueva resolución en la que resuelve confirmar el acto, dando las razones jurídicas para ello."³⁶

- Que el recurso se deseche por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo en su caso.

Toda vez que el recurso no cumple con alguno de los requisitos esenciales del mismo, motivo por el cual no se le da entrada, es decir, no se analizó el fondo del recurso.

- Mandar a reponer el procedimiento o que se emita una nueva resolución.

La autoridad revisora del acto recurrido encuentra una violación del procedimiento que trascendió a la resolución, por lo que ordena la reposición del procedimiento administrativo a partir de que se cometió la violación procesal.

- Nulificar el acto impugnado.

En este caso la autoridad revisora encontró en el acto administrativo una violación procesal consistente en que no existe adecuación entre los hechos

³⁶ *Ibidem*. p. 157.

generadores del procedimiento y las normas administrativas, por lo que el hecho no se puede encuadrar en ninguna hipótesis normativa que conlleve la imposición de una restricción de derecho. En tal caso la resolución que se combate se nulifica sin que subsista ninguna facultad de la autoridad para continuar con la comprobación del cumplimiento de normas administrativas por parte del particular.

- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

En este caso la revisión de la autoridad ha concluido en que efectivamente si hay ciertos elementos del acto recurrido susceptibles de nulidad, pero subsisten algunos de ellos, por lo tanto la autoridad revisora ordenará que se emita un acto el cual modificará las partes que fueron nulificadas o que se emita una nueva resolución incorporando las modificaciones que demostró el particular.

Independientemente de las consideraciones anteriores, la interposición del recurso tiene por objeto la anulación, modificación o la rectificación del acto administrativo.

Uno de los principales efectos de una resolución administrativa que resuelve un recurso administrativo es su definitividad, la cual si le sigue causando agravio se podrá acudir ante un órgano jurisdiccional.

Al resolverse un recurso administrativo de forma definitiva se agota la posibilidad de que en esa instancia se anule o modifique el acto reclamado, en consecuencia el particular solo cuenta con el juicio contencioso administrativo o en su defecto con el juicio de amparo.

1.7.5. Notificación de la resolución al recurso administrativo.

La autoridad revisora del recurso administrativo debe de cumplir en términos del segundo párrafo del artículo 14 constitucional con las formalidades esenciales del procedimiento que lo llevan a tomar su decisión.

Teóricamente existe ante la administración pública un procedimiento interno y un procedimiento externo, el primero se caracteriza porque no interviene el particular y su utilidad radica en mantener la eficiencia de la administración pública cubriendo ciertas características a saber son: actuación de oficio, por escrito, rapidez del procedimiento, flexibilidad, actuación bajo el principio de legalidad y rapidez en las resoluciones.

Por otra parte y en relación al procedimiento externo, en este intervienen los particulares, afectando los actos de la autoridad administrativa en la esfera jurídica del mismo, en tal virtud debe de reunir ciertos requisitos constitucionales, como son: que sea por escrito, fundado y motivado, otorgándole al particular la garantía de audiencia, que dicha resolución la emita el órgano competente.

Las formalidades esenciales del procedimiento se deben de cumplir en relación con los actos de autoridad que afecten la esfera jurídica del particular. Las mismas consisten en que la autoridad al emitir el acto administrativo debe de reunir los requisitos mínimos que establece la Ley que regula el acto administrativo, y que afecta la esfera jurídica del particular.

El procedimiento por el cual se resuelve el recurso administrativo concluye en una resolución, sin embargo, hay otra formalidad más consistente en la notificación del acto administrativo.

"La notificación es el acto por el cual la administración pública hace saber, en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos."³⁷

La notificación del acto administrativo tiene los siguientes efectos:

- Que el particular tenga conocimiento del acto emitido.
- Que sea punto de partida para el cumplimiento de derechos y obligaciones que impone el acto administrativo.
- A partir de ella el particular podrá hacer valer conforme a su derecho convalidere los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales en el plazo que señalen las Leyes.

³⁷ Acosta Romero, Miguel. Derecho administrativo especial. Volumen II. *Op. cit.* p. 610.

CAPITULO II. Recurso de revisión establecido en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

2.1. Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros.

La protección y defensa a los usuarios de servicios financieros ha estado encomendada a ciertos organismos que en la actualidad sólo cuentan con facultades de inspección y vigilancia del sistema financiero mexicano, a saber son:

- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

2.1.1. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

El plan de pensiones que se impulso a principios de los noventas, como complemento a los programas del retiro del IMSS, afrontaba serios problemas, así como, el sistema de ahorro para el retiro.

"Asimismo y de manera genérica, el SAR, ya era una fuente de conflictos por lo que se tuvo que promover una transformación, de tal manera que en mayo de 1996 se publicó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro."³⁸

³⁸ Acosta Romero, Miguel. Nuevo derecho bancario. Editorial Porrúa. Octava edición. México 2000 p. 1144.



A partir del 23 de mayo de 1996, surge una nueva categoría de intermediarios encargados de administrar el ahorro para el retiro de los trabajadores mexicanos y la Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro, encargada de la inspección y vigilancia de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES) y de las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR.

El objeto de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR) en el momento de su entrada en vigor el 23 de mayo de 1996, era el de regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes previstos en esa Ley y en las Leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En los artículos 109 y 110 de la Ley para los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se reguló lo relativo a la protección de los intereses del público, los cuales quedaron derogados de conformidad con el artículo 2 transitorio de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros para otorgarle la facultad de conciliar los intereses de los usuarios y los integrantes del sistema de ahorro para el retiro a la CONDUSEF.

En los mencionados artículos se establecían como instrumentos jurídicos para los trabajadores titulares de cuentas individuales de ahorro contra las instituciones de crédito o administradoras para fondo para el retiro, los procedimientos de conciliación o arbitraje, como un medio alternativo de solución

de conflictos entre ambas partes.

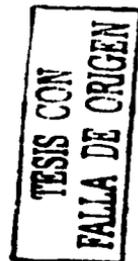
De manera general en dicho procedimiento conciliatorio, la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se institua como conciliador o en su caso árbitro, entre los usuarios y las instituciones reclamadas. Facultándola para que en dichos procedimientos hiciera valer sus acuerdos y resoluciones, como lo es el hecho de que si la institución de crédito o administradora de fondos no comparecía a la junta de avenencia o bien no presentaba el informe solicitado, le impondría una multa administrativa.

De esta forma tenemos que las Instituciones de Crédito, Administradoras de Fondos para el Retiro, Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro y las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, que vieran afectados sus intereses mediante la imposición de una multa derivada de los procedimientos conciliatorio y arbitral, podían agotar contra la misma el recurso de revocación establecido en el artículo 112 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, ya que su interposición era optativa y su tramitación se da de la siguiente manera:

*ARTICULO 102. En contra de las sanciones pecuniaras que imponga la Comisión, procederá el recurso de revocación, mismo que deberá interponerse por escrito, ante el Presidente de la misma, dentro de los quince días hábiles siguientes al de su notificación y cuya interposición será optativa respecto del ejercicio de cualquier otro medio legal de defensa.

En el escrito en que la parte afectada interponga el recurso, deberá expresarse el acto impugnado y los agravios que el mismo cause, y se acompañarán u ofrecerán, según corresponda, las pruebas que al efecto se consideren convenientes. A dicho escrito, se acompañará además el documento que acredite el otorgamiento de una garantía por el monto de la multa impuesta.

Cuando no se señale el acto impugnado o no se expresen agravios, la autoridad competente, desechará por improcedente el recurso interpuesto. Si se omitieran las pruebas, se tendrán por no ofrecidas. La resolución del recurso de revocación podrá ser desechando.



confirmando, mandando reponer por uno nuevo que lo sustituya o revocando el acto impugnado y deberá ser emitida en un plazo no superior a los sesenta días hábiles.

La interposición del recurso de revocación, una vez otorgada la garantía en los términos de Código Fiscal de la Federación, suspenderá la exigibilidad del pago de la multa.

La solicitud de condonación de multas impuestas por la Comisión deberá presentarse por escrito ante el Presidente de la misma, el cual resolverá sobre la procedencia de la condonación, ya sea total o parcialmente, aplicándose en forma supletoria lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación. Igualmente, en caso de que ésta se niegue, su importe se actualizará de conformidad a dicho Código y deberá ser cubierto dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que se notifique al infractor la resolución correspondiente.

En el caso de que se confirme la resolución recurrida, la multa impuesta se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a la cantidad que se deba de actualizar. Dicho factor se obtendrá de conformidad con lo previsto por el Código Fiscal de la Federación. Las multas impuestas no se actualizarán por fracciones de mes."



En la actualidad, la CONSAR solo se limita a coordinar, regular, supervisar y vigilar los sistemas de ahorro para el retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.1.2. Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Sus antecedentes en el siglo pasado no existen. La Secretaría de Hacienda antes de 1889 creó un sistema de interventores de bancos, pero no tenían responsabilidad y poco hacían por vigilar la actividad de los bancos.

En 1897, el 19 de marzo, surgió la Ley General de Instituciones de Crédito, facultando en su artículo 113 a la Secretaría de Hacienda para nombrar interventores por banco o especiales, para inspeccionar su funcionamiento.

Ante tal circunstancia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó el 1 de octubre de 1904 la Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros.

El 24 de diciembre de 1924 por decreto se creó la Comisión Nacional

Bancaria, la cual ha sido regulada por los siguientes ordenamientos:

- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (7 de enero de 1925).
- Reglamento de Inspección, Vigilancia y Contabilidad de las Instituciones de Crédito (9 de febrero de 1935).
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria (14 de enero de 1937).
- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (31 de mayo 1941).
- Comisión Nacional de Valores creada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1946. Como un organismo encargado de regular el mercado de valores, inspecciones y vigilar el funcionamiento de los agentes y bolsas de valores.
- Ley del Mercado de Valores del 2 de enero de 1975.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (14 de enero de 1985).

Con la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria de Servicio Público de Banca y Crédito de 1982, los usuarios del servicio bancario tuvieron a su disposición los procedimientos de conciliación y arbitraje para resolver sus conflictos con las instituciones de crédito.

Esto se mantuvo vigente con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.

Antes de 1983, para ser específicos en 1976 surge la Ley Federal de Protección al Consumidor.

- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (14 de enero 1985), y
- Ley de Instituciones de Crédito (16 de julio de 1990).
- Hasta antes de 1995 la Comisión Nacional de Valores se encargaba como ya se señaló de llevar la inspección y vigilancia del Mercado de Valores, Agentes y Bolsas de Valores y en general de cualquier Intermediario Bursátil, así como de constituirse en conciliador y árbitro en términos de los artículos 87 y 88 de la Ley del Mercado de Valores, sin embargo, el 28 de abril de 1995 se expidió la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores fusionándose las atribuciones y facultades de éstas dos Comisiones.

La Comisión Bancaria y de Valores es considerada un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con atribuciones muy amplias establecidas en diversos ordenamientos legales, sin embargo, su función principal es la de realizar la inspección y vigilancia de los miembros integrantes del Sistema Financiero Mexicano.

Para efectos de nuestro estudio, es de señalar que antes de la entrada en vigor de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros existía la facultad de proteger los intereses del público usuario de servicios financieros a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en diferentes

Leyes, a saber son: Ley de Instituciones de Crédito, en su artículo 119 y 120, 102 y 103 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, 87 y 88 de la Ley del Mercado de Valores; 45 de la Ley de Sociedades de Inversión y la fracción X del artículo 4 de la Ley de la Comisión Bancaria y de Valores.

Sin embargo, en virtud del artículo 2 transitorio de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 18 de enero de 1999 se derogaron dichas facultades para estar a cargo de la CONDUSEF.

Por lo que respecta a la Ley de Instituciones de Crédito, como ya se señaló en su artículo 119 y 120 acoge las bases de la Ley del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, sin embargo, ésta fue derogada por la Ley antes señalada desde julio de 1990.

En su artículo 119, la Ley de Instituciones de Crédito establecía las bases del procedimiento de conciliación, al disponer que los usuarios del servicio que prestan las instituciones de crédito, podrían presentar sus reclamaciones ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, siendo este un organismo conciliador obligándose a las instituciones de crédito a sujetarse a dicho procedimiento.

Se consideraba como un medio alternativo para la solución de dichos conflictos, toda vez, que el particular afectado podría interponer su reclamación ante dicha Comisión o bien ejercitar su acción ante los Tribunales competentes.

Por su parte, el artículo 120 de la Ley de Instituciones de Crédito señalaba las reglas de dicho procedimiento, el cual se iniciaba con la reclamación del

usuario por escrito y duplicado, ya sea que se presentará en oficina central o delegaciones regionales de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores correría traslado de la reclamación a la institución de crédito mediante oficio, en el que se le requiere para que presente un informe detallado por duplicado, citándolo a una junta de avenencia, apercibiéndolo para que en caso de no comparecer en la forma requerida le sería aplicable una multa administrativa, misma que impondría la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y haría efectiva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La institución reclamada estaba obligada a seguir este procedimiento y por lo tanto, a cumplir con los acuerdos y resoluciones dictados por la Comisión.

La Ley de Instituciones de Crédito preveía una consecuencia procedimental en caso de incomparecencia de cualquiera de las partes contemplando el diferimiento de la misma por una sola vez, apercibiéndose a la parte reclamante que de no comparecer a dicha junta el procedimiento sería suspendido y quedaría sin efecto, de no solicitar su continuación dentro de un término de 30 días naturales, quedando reservados sus derechos para acudir ante los tribunales competentes.

En la junta de avenencia la Comisión Nacional Bancaria y de Valores exhortaría a las partes a conciliar sus intereses y si no fuera posible, la misma lo invitaba que de común acuerdo designarían árbitro para dirimir su conflicto, ya sea en amigable composición o de estricto derecho.

Las Instituciones de Crédito, que vieran afectados sus intereses mediante

la imposición de una multa derivada de los procedimientos conciliatorio y arbitral, debían agotar contra la misma el recurso de revocación establecido en el artículo 110 de la Ley de Instituciones de Crédito, ya que su interposición era obligatoria y su tramitación se da de la siguiente manera:

"ARTICULO 110. Para la Imposición de las sanciones previstas en este capítulo, la Comisión Nacional Bancaria deberá oír previamente al interesado y tomar en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de evitar practicas tendientes a contravenir las disposiciones de esta Ley.

Tratándose de reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la sanción prevista.

Las sanciones serán impuestas por la Junta de Gobierno de la Comisión quien podrá delegar esa facultad en razón de la naturaleza de la infracción o del monto de la multa, al Presidente o a los demás servidores públicos de la propia Comisión.

En contra de las sanciones que imponga la Comisión Nacional Bancaria procederá el recurso de revocación ante la misma, el cual deberá interponerse por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes al de su notificación. el recurso previsto en este párrafo es de agotamiento obligatorio antes de acudir a otras instancias.

El recurso señalado en el párrafo anterior deberá interponerse ante el Presidente de la Comisión cuando se trate de sanciones impuestas por los demás servidores públicos de ese órgano desconcentrado; y ante la Junta de Gobierno del mismo, cuando la sanción haya sido impuesta por el Presidente o por la propia Junta.

En el escrito en que la parte afectada interponga el recurso deberán expresarse el acto impugnado y los agravios que el mismo cause, y se acompañaran u ofrecerán, según corresponda, las pruebas que al efecto se juzgue convenientes.

Cuando no se señale el acto impugnado o no se expresen agravios, la autoridad competente desechará por improcedente el recurso interpuesto. Si se omitieron las pruebas se tendrán por no ofrecidas.

La resolución del recurso de revocación podrá desecharlo por improcedente, o bien confirmar, mandar reponer por uno nuevo que lo sustituya, o revocar, el acto impugnado, y deberá ser emitida en un plazo no superior a los cuarenta y cinco días hábiles posteriores a aquel en que se interpuso el recurso, cuando deba ser resuelto por el Presidente de la Comisión, ni de sesenta días hábiles cuando se trate de recursos competencia de la Junta de Gobierno..."



En la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito se establecía en sus artículos 102 y 103, procedimientos similares para la conciliación y arbitraje a los que se tenían en materia bancaria, tan es así, que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores era la encargada de tramitar dichos

procedimientos, con facultades de sanción en caso de incumplimiento de dicha instituciones.

Del mismo modo procedía contra la sanción administrativa, el recurso de revocación, según el artículo 88 de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, con una tramitación similar a la establecida en la Ley de Instituciones de Crédito.

“La Ley de Sociedades de Inversión y la Ley del Mercado de Valores contemplaba procedimientos similares a los ya antes comentados en sus artículos 45, 87 y 88 respectivamente, lo cual consideramos no es necesario comentarlo, toda vez que dichas figuras a partir de 1995, fueron parte de las facultades que tenía a su cargo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.”³⁹

Asimismo, se establece el recurso de revocación en el artículo 87 de la Ley de Sociedades de Inversión y 50 de la Ley del Mercado de Valores, para lo cual consideramos es válido el argumento vertido en el párrafo que antecede.

La diversidad de ordenamientos que regulaban los procedimientos conciliatorio y arbitral en la que se veían involucradas diferentes instituciones del sistema financiero mexicano, derivó de nuestra misma constitución política, toda vez que en un principio sólo se facultaba al Congreso de la Unión para legislar en materia mercantil en general en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en su artículo 72 fracción X.

Trayendo como consecuencia que se crearan bancos autorizados por

³⁹ Acosta Romero, Miguel. Nuevo derecho bancario. Editorial Porrúa. Séptima edición. México. 1998. pp. 610 y 633.

entidades federativas, lo cual se corrigió el 14 de diciembre de 1883, incluyendo sólo la facultad para legislar en materia bancaria, recalcando la idea que se tenía en ese entonces, regulando sólo al sistema bancario mexicano, excluyendo a cualquier otro tipo de intermediario, o bien incluyéndolo en la regulación bancaria, esto se siguió con la Constitución de 1917, pero ahora en su artículo 73 fracción X.

Entre 1992 y 1993 esta situación cambio, toda vez que el artículo 73 fracción X de nuestra Constitución ya no se refiere a la facultad del Congreso para legislar en materia bancaria, sino en general en materia de intermediarios financieros.

Con esta base se ha tratado de unificar toda la materia financiera mexicana, con el objeto de evitar por un lado la diversidad de autoridades encargadas de la inspección y vigilancia de las instituciones financieras mexicanas y por otro limitar a un solo órgano las facultades de conciliación y arbitraje, con el objeto de proteger los interés del público usuario de servicios financieros.

A la fecha como ya se comento anteriormente y de acuerdo al estudio planteado en este punto, tenemos que la inspección y vigilancia del sistema financiero mexicano reside en tres órganos principalmente CNBV, CNSF y la CONSAR.

Mientras que la protección y defensa a los usuarios de servicios financieros, se encomienda a un organismo descentralizado como lo es la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios

Financieros.

2.1.3. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).

Tuvo su antecedente en la Comisión Nacional de Seguros, la cual en 1970 desapareció para fusionarse con la Comisión Nacional Bancaria, sin embargo, no fue del todo eficiente, de ahí, que en 1990, se reestableció como Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Por lo que respecta al sistema afianzador desde su introducción, tuvo controversia toda vez que no se tiene antecedentes de una Comisión Nacional de Fianzas, sino por el contrario, por la Ley de Compañías de Fianzas del 11 de marzo de 1925, se les considero Instituciones de Crédito sujetándose a la legislación bancaria de esa época.

Aunado a lo anterior la Ley de Instituciones de Crédito de 1932 las dejó fuera de su regulación asimilándose a las Instituciones de Seguros, dejando de tener intervención en su inspección y vigilancia la Comisión Bancaria para dejarla a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la oficina de Seguros y Fianzas, esto continuó a través de la creación de diversas oficinas dentro de la misma Secretaría.

Sin embargo, entre los años cuarenta, se dejaron de concebir como Instituciones de Crédito o Afianzadoras. Por decreto del 24 de diciembre de 1968, se reformó la Ley de Instituciones de Fianzas considerando a las afianzadoras como organizaciones auxiliares del crédito, siendo la responsable para su inspección y vigilancia la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria, debiéndose apegar a las disposiciones bancarias.

Con las reformas a la Ley de Instituciones de Fianzas de 3 de enero de 1990, se entienden éstas como sociedades anónimas, de ahí que a partir de 1991, las facultades de inspección y vigilancia a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros pasan a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Dicha Comisión, en términos del artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, cuenta con naturaleza jurídica de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tiene a su cargo la inspección y vigilancia del sector asegurador y del sector afianzador de conformidad con los artículos 106 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y en el artículo 66 de la Ley de Instituciones de Fianzas.

En su artículo 108 fracción XI de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, contenía la facultad de proteger al público usuario de servicios a cargo de aseguradoras en el sentido de que éstas cumplieran con sus compromisos pactados en sus contratos respectivos, dicha facultad encuentra su similar en el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Fianzas, en su fracción IV.

Sin embargo, en virtud del artículo 2 transitorio del ordenamiento antes citado, se desprende, que dichas facultades forman parte de la competencia de la CONDUSEF.

Por otra parte y por lo que respecta a la materia de seguros, fue con la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, que se crearon instrumentos jurídicos similares a los que se establecían en materia de bancos.



De acuerdo con el anterior ordenamiento, en su artículo 135 facultaba a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para actuar como autoridad conciliatoria o como árbitro en estricto derecho o amigable composición.

El procedimiento conciliatorio constituía para el reclamante un requisito previo antes de acudir ante los Tribunales competentes para ejercitar su acción.

Es similar al que se manejaba en materia bancaria en el sentido en que se citaba a las partes a una junta de avenencia, para que conciliaran sus intereses, de no ser posible, se invitaba a los interesados por parte de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas a que solucionaran sus diferencias mediante el arbitraje.

Cabe señalar que en dicho procedimiento podían surgir infracciones al procedimiento conciliatorio o bien al arbitral por parte de la institución de seguros, lo cual implicaría la imposición de una multa de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

En julio de 1993 se reformó el procedimiento conciliatorio establecido en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, con el objeto de procurar una intervención más objetiva de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, previendo entre otras cosas la imposición de sanciones económicas a las Instituciones en caso de que no rindieran el informe solicitado o bien no comparecieran a la junta de avenencia en dicho procedimiento.

Las multas administrativas derivadas de los procedimientos conciliatorio y arbitral debían impugnarse mediante el recurso de revocación que se establece en el artículo 108 fracción III de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la cual dice:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"ARTICULO 108.- La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se sujetara a esta Ley, al reglamento interior que al efecto emita el ejecutivo federal y tendrá las facultades siguientes:

III. Imponer sanciones administrativas por infracciones a esta y a las demás Leyes que regulan las actividades instituciones y personas sujetas a su inspección y vigilancia, así como a las disposiciones que emanen de ellas.

Tales sanciones podrán ser amonestaciones o, cuando así lo establezcan las Leyes y disposiciones que emanen de ellas, suspensiones temporales de actividades, vetos o inhabilitaciones para el desempeño de actividades así como multas.

Corresponderá a la Junta de Gobierno de la Comisión, la imposición de sanciones, la que podrá delegar esta atribución en el Presidente y los demás servidores públicos de la misma, en razón de la naturaleza de la infracción o del monto de las multas y tendrá asimismo la facultad indelegable de condonar, en su caso, total o parcialmente las multas impuestas.

Las multas impuestas en los términos de la presente Ley y demás Leyes que regulan las actividades, instituciones y personas sujetas a la inspección y vigilancia de la citada Comisión así como a las disposiciones que emanen de ellas, deberán ser pagadas dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación y cuando el infractor promueva cualquier medio de defensa legal en contra de la multa que se le hubiere aplicado, en caso de que esta resulte confirmada, total o parcialmente, su importe deberá ser cubierto de inmediato una vez que se notifique al infractor la resolución correspondiente.

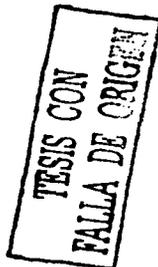
En contra de las sanciones procederá el recurso de revocación, mismo que deberá interponerse por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes al de su notificación y deberá agotarse antes de proceder al ejercicio de cualquier otro medio de impugnación.

El recurso señalado deberá interponerse ante la Junta de Gobierno de la Comisión, cuando la sanción haya sido emitida por ese cuerpo colegiado o por el Presidente de la Comisión o, ante este último, cuando se trate de sanciones impuestas por los otros servidores públicos de ese órgano desconcentrado. El escrito en que la parte afectada interponga el recurso, deberá contener la expresión del acto impugnado y los agravios que el mismo cause, ofreciendo y cuando sea posible acompañando, las pruebas que al efecto juzgue convenientes.

Cuando no se señale el acto impugnado o no se expresen agravios, la autoridad competente desechará por improcedente el recurso interpuesto. Si se omitieron las pruebas se tendrán por no ofrecidas.

La resolución del recurso de revocación podrá ser desechado, confirmando, mandando reponer por uno nuevo que lo sustituya o revocando el acto impugnado y deberá ser emitida en un plazo no superior a los cuarenta y cinco días hábiles posteriores a aquel en que se interpuso el recurso, cuando deba ser resuelto por el Presidente de la Comisión, ni de sesenta días hábiles cuando se trate de recursos competencia de la Junta de Gobierno.

La interposición del recurso de revocación suspenderá la ejecución de la sanción impuesta. Si esta se confirma total o parcialmente, la resolución del recurso respectivo dispondrá lo conducente para que la sanción sea ejecutada de inmediato, una vez que se notifique la misma.



En relación con la materia de fianzas fue con las reformas a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas de 14 de julio de 1993 que se establecieron los procedimientos de conciliación y arbitraje de manera similar que los regulados para la materia de seguros.

La institución facultada para llevar a cabo la tramitación de dichos procedimientos era la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, conforme al artículo 93 bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

De manera genérica este artículo establecía un procedimiento conciliatorio el cual iniciaba con la reclamación presentada por el beneficiario con el objeto de que se corriera traslado de la misma a la Institución de Fianzas a efecto de que compareciera a una junta de avenencia y presentará un informe detallado respecto de todos y cada uno de los hechos a que se refería la reclamación, apercibida la institución de fianzas que en caso de incomparecencia y no presentar informe se le impondría una multa administrativa por parte de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

En dicha junta de avenencia se buscaba que las partes conciliaran sus intereses, o bien, de no ser así podrían designar como árbitro a la Comisión.

Del mismo modo la imposición de multas administrativas derivadas de los procedimientos conciliatorio y arbitral debían impugnarse mediante el recurso de revocación que se establece en el artículo 68 fracción V de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, que a la letra dice:

*ARTICULO 68. Serán facultades y deberes de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, además de las que se le atribuyen en otros artículos de la presente Ley, las siguientes:

TESIS C.
FALLA DE ORIGEN

V. Imponer sanciones administrativas por infracciones a esta y a las demás Leyes que regulan las actividades, instituciones y personas sujetas a su inspección y vigilancia, así como a las disposiciones que emanen de ellas.

Tales sanciones podrán ser amonestaciones o, cuando así lo establezcan las Leyes y disposiciones que emanen de ellas, suspensiones temporales de actividades, vetos o inhabilitaciones para el desempeño de actividades así como multas.

Corresponderá a la Junta de Gobierno de la Comisión, la imposición de sanciones, la que podrá delegar esta atribución en el presidente y los demás servidores públicos de la misma, en razón de la naturaleza de la infracción o del monto de las multas y tendrá asimismo la facultad indelegable de condonar, en su caso, total o parcialmente las multas impuestas.

Las multas impuestas en los términos de la presente Ley y demás Leyes que regulan las actividades, instituciones y personas sujetas a la inspección y vigilancia de la citada Comisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas, deberán ser pagadas dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación y cuando el infractor promueva cualquier medio de defensa legal en contra de la multa que se le hubiere aplicado en caso de que esta resulte confirmada, total o parcialmente, su importe deberá ser cubierto de inmediato una vez que se notifique al infractor la resolución correspondiente.

En contra de las sanciones procederá el recurso de revocación, mismo que deberá interponerse por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes al de su notificación y deberá agotarse antes de proceder al ejercicio de cualquier otro medio de impugnación.

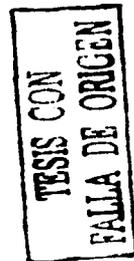
El recurso señalado deberá interponerse ante la Junta de Gobierno de la Comisión, cuando la sanción haya sido emitida por ese cuerpo colegiado o por el Presidente de la Comisión o, ante este último cuando se trate de sanciones impuestas por los otros servidores públicos de ese órgano desconcentrado. El escrito en que la parte afectada interponga el recurso, deberá contener la expresión del acto impugnado y los agravios que el mismo cause, ofreciendo y cuando sea posible acompañando, las pruebas que al efecto juzgue convenientes.

Cuando no se señale el acto impugnado o no se expresen agravios, la autoridad competente desechará por improcedente el recurso interpuesto. Si se omitieron las pruebas, se tendrán por no ofrecidas.

La resolución del recurso de revocación podrá ser desechando, confirmando, mandando reponer por uno nuevo que lo sustituya o revocando el acto impugnado y deberá ser emitida en un plazo no superior a los cuarenta y cinco días hábiles posteriores a aquel en que se interpuso el recurso, cuando deba ser resuelto por el Presidente de la Comisión, ni de sesenta días hábiles cuando se trate de recursos competencia de la Junta de Gobierno.

La interposición del recurso de revocación suspenderá la ejecución de la sanción impuesta. Si esta se confirma total o parcialmente, la resolución del recurso respectivo dispondrá lo conducente para que la sanción sea ejecutada de inmediato, una vez que se notifique la misma; y ..."

Sin embargo, en virtud del artículo 2 transitorio de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 18 de enero de 1999 se derogaron dichas facultades para estar



a cargo de la CONDUSEF.

2.1.4. Ley Federal de Protección al Consumidor.

En 1975 se creó en México la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada el 22 de diciembre del mismo año, entró en vigor el 5 de febrero de 1976, fue considerada inconstitucional por atacar la libre concurrencia, a la fecha de su expedición su base constitucional era sólo la fracción X del artículo 73.

A partir de 1983, el tercer párrafo del artículo 28 hace clara mención a la actividad que justifica dicha Ley. El 24 de diciembre de 1992, se publicó la Ley vigente.

Es objeto de estudio en este capítulo, toda vez, que en un momento de su vigencia se quería dar competencia a la Procuraduría de este ramo para conocer de quejas de usuarios de bancos, sin embargo, se llegó a la conclusión que conforme a lo ordenamientos aplicables a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), es ésta la que tenía a su cargo la defensa del consumidor bancario.

La exclusión del alcance de la Ley Federal de Protección al Consumidor para los bancos, organizaciones auxiliares y compañías de fianzas, era una excepción que establecía el segundo párrafo del artículo primero de la propia Ley, pues se decía, que en caso de que existiere competencia de determinada dependencia del ejecutivo federal para una materia, no se incluirían en su regulación, ya que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, tenía funciones de vigilancia e inspección sobre las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, además los bancos no estaban sometidos a la competencia de la

Secretaría de Industria y Comercio (hoy Secretaría de Economía) ni mucho menos a la Procuraduría Federal del Consumidor.

En el caso de las instituciones de Seguros, también dicha Comisión se encargaba de aplicar las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Seguros, que establecía instrumento de protección a favor de los asegurados o beneficiarios.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares no contenía disposiciones protectoras de usuarios, sin embargo, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, realizaba las funciones de conciliador mediante un procedimiento no establecido en Ley, mediante el cual comunicaba a los bancos las reclamaciones y quejas planteadas por los usuarios, para que expresaran los motivos de su conducta y de ser posible se llegaba a una solución.

Si no se reconocía un incumplimiento por parte del banco, la Comisión comunicaba tal determinación al usuario para que hiciera valer sus derechos ante los Tribunales Competentes, quedando como un instrumento específico administrativo de protección de intereses del público, insatisfactorio.

Actualmente la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su artículo 5 excluye determinadas materias, entre las que se comprenden las siguientes:

"Artículo 5. Quedan exceptuadas de las disposiciones de ésta Ley, los servicios que se presten en virtud de una relación o contrato de trabajo, los de las instituciones y organizaciones cuya supervisión o vigilancia este a cargo de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas o del Sistema de Ahorro para el Retiro; así como los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil."

A raíz de la nacionalización de la banca en 1982, surgió un interés fundamental del estado de establecer mecanismos de protección de los intereses

TESIS CL.
FALLA DE ORIGEN

de los usuarios de los servicios bancarios y como ya se había determinado que la Procuraduría Federal del Consumidor no tenía competencia para conocer de los conflictos entre consumidores y prestadores de servicios en el área bancaria, se crearon dos procedimientos, uno de conciliación y otro de arbitraje, mediante la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, mejoró tales procedimientos, facultando a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros como conciliador y árbitro, entre los usuarios y las instituciones de Crédito, en sus artículos 95 y 96.

Entre 1985 y 1998 siguió el sistema de establecer estos procedimientos, sin embargo, por las múltiples reformas, intervenían diversas autoridades, como son la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

En la actualidad, la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros está a cargo de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, la cual a partir de abril de 1999, es la encargada de administrar los procedimientos conciliatorio y de arbitraje, con facultades para hacer cumplir sus determinaciones constituyéndose como organismo descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior refleja la intención del estado de que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas tengan a su cargo la inspección y

vigilancia del sistema financiero en sus respectivos ramos.

En tanto, que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros es la encargada de procurar la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros respecto de las materias que se señalan en el anterior párrafo.

2.2. Fundamento.

Para tratar lo relativo al recurso de revisión establecido en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros se debe de tocar de manera genérica el fundamento de la misma.

Como se señaló en el punto anterior, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros, fue aprobada el 12 de diciembre de 1998, siendo publicada el 18 de enero de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, como propuesta del Congreso de la Unión en uso de la facultad que le confiere la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 71 fracción II como derecho de iniciar Leyes.

De ésta forma y con fundamento en el artículo 73 fracciones, X, XI y XXX de nuestra Constitución surge la citada Ley, toda vez, que de acuerdo con dichos numerales el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre intermediación y servicios financieros, para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, así como para expedir todas las Leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la Constitución Federal a los Poderes de la Unión.

Dentro de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Financieros, se regula lo relativo al recurso de revisión en su Título VII denominado "De las sanciones y del recurso administrativo", en su Capítulo II llamado "De la sustanciación del Recurso."

"Artículo 99. En contra de las resoluciones de la Comisión Nacional dictadas fuera del procedimiento arbitral, con fundamento en las disposiciones de ésta Ley, se podrá interponer por escrito recurso de revisión.

Artículo 100. El recurso de revisión se interpondrá dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. Se presentará ante la autoridad que dictó la resolución correspondiente y será resuelto por el Presidente o por el área de la Comisión Nacional que éste determine.

Artículo 101. La interposición del recurso de revisión suspenderá la resolución impugnada. La suspensión sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos:

- I. Que la solicite el recurrente;
- II. Que el recurso haya sido admitido;
- III. Que de otorgarse no implique la continuación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a ésta Ley;
- IV. Que no afecten intereses de terceros en términos de ésta Ley, salvo que se garanticen estos en el monto que fije la Comisión Nacional, y
- V. Que se acompañe el documento que acredite el otorgamiento de una garantía por el monto equivalente a lo reclamado.

Artículo 102. En el escrito que la parte afectada interponga el recurso, deberán expresarse el acto impugnado y los agravios que el mismo cause, y se acompañarán u ofrecerán, según correspondan, las pruebas que al efecto se consideren convenientes.

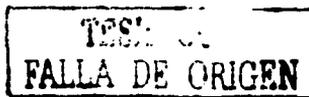
Artículo 103. Si se ofrecen pruebas que ameriten desahogo se concederá al interesado un plazo no menor de cinco días hábiles ni mayor de diez para tal efecto. La autoridad podrá allegarse los elementos de convicción que consideren necesarios. Concluido el período probatorio, la autoridad resolverá dentro de los cinco días hábiles siguientes.

Artículo 104. Cuando no se señale el acto impugnado o no se expresen agravios, la autoridad competente desechará por improcedente el recurso interpuesto. Si se omitieran las pruebas, se tendrán por no ofrecidas. La resolución del recurso de revisión podrá desechar, confirmar, mandar reponer por uno nuevo que lo sustituya o revocar el acto impugnado, y deberá ser emitida en un plazo no superior a los treinta días hábiles.

Artículo 105. En el caso de que se confirme la resolución recurrida, la multa impuesta se actualizará de conformidad con lo previsto en el Código citado en el artículo 96. Las multas impuestas no se actualizarán por fracciones de mes.

Artículo 106. Contra la resolución emitida para resolver el recurso de revisión no procederá otro."

De esta forma se regula el recurso de revisión, el cual será objeto de estudio del presente capítulo.



2.3. Procedencia.

De conformidad con el artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, el recurso de revisión procede:

"Artículo 99. En contra de las resoluciones de la Comisión Nacional dictadas fuera del procedimiento arbitral, con fundamento en las disposiciones de ésta Ley, se podrá interponer por escrito recurso de revisión."

De acuerdo con dicho ordenamiento jurídico surge la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, como organismo público descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo objeto primordial consiste en procurar la equidad entre los usuarios de servicios financieros y las instituciones financieras, dicho fin lo cumple a través del ejercicio de ciertas facultades que derivan de su propia Ley, entre las cuales destacan el procedimiento conciliatorio y el procedimiento arbitral.

El procedimiento conciliatorio encuentra su fundamento en el artículo 11 fracción III de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, constituyendo un medio de solución de controversias entre los usuarios y las instituciones financieras, facultando como ente conciliador entre las partes en conflicto a la Comisión Nacional para Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).

El procedimiento de conciliación se encuentra regulado en el Título Quinto Capítulo Primero de la Ley de la materia, en su artículos 60 a 72.

TESIS 00.
FALLA DE ORIGEN

Dicho procedimiento conciliatorio es iniciado por la reclamación que presenta el usuario de servicios financieros en términos del artículo 63 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Dicha reclamación por su sola presentación interrumpe la prescripción de las acciones legales correspondientes durante el tiempo que dure el procedimiento.

Con base en el artículo 60 de la Ley de la materia, la Comisión Nacional es facultada para actuar como conciliador entre las instituciones financieras y los usuarios, de tal forma, que con la reclamación esta deberá correr traslado dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la misma, anexando un acuerdo por virtud del cual se le ordena comparecer a la audiencia de conciliación a que se refiere el artículo 68, para tal efecto se le hará saber la fecha de la misma.

El mencionado procedimiento conciliatorio inicia con la citación por parte de la Comisión Nacional a las partes a una audiencia de conciliación, misma que legalmente se debe realizar dentro de los 20 días hábiles siguientes contados a partir de que se recibe la reclamación.

Se debe hacer énfasis de que la institución financiera está obligada a sujetarse a dicho procedimiento tan es así que se le ordena comparecer a dicha audiencia de conciliación por medio de representante legal, debiendo presentar un informe o en su caso información adicional en caso de serle requerida, ya que en caso de no hacerlo se le impondrá una multa.

Es importante señalar esto, toda vez que de conformidad con el artículo 10 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros la Comisión Nacional cuenta con facultades de autoridad para imponer sanciones.

En la audiencia de conciliación, la Comisión Nacional debe exhortar a las partes a conciliar sus intereses, y de no ser posible, de común acuerdo deberán designar árbitro a dicho organismo o bien al árbitro que está les proponga, haciéndose constar el compromiso arbitral en acta de audiencia. En caso de no sujetarse al arbitraje, se dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes, destacando que en este supuesto, o bien, si la institución financiera no asiste a la junta de conciliación, la Comisión Nacional ordenará a la Institución Financiera que registre el pasivo contingente que derive de la reclamación o bien, la reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir en caso de instituciones y sociedades mutualistas de seguros, teniendo obligación de comunicar dicha inscripción a la Comisión Nacional en el término que ésta le fije, ya que en caso de no inscribir y no informar a la misma se podría imponer multa.

Por otra parte, si del procedimiento conciliatorio se desprenden elementos por los cuales se pueda suponer la procedencia de lo reclamado, a solicitud del reclamante, se emitirá un dictamen técnico.

En caso de que las partes concilien sus intereses, se deberá hacer constar en el acuerdo del acta de audiencia, fijándose a la institución financiera reclamada un término para acreditar el cumplimiento del convenio a que se llegó, ya que en caso de no hacerlo, se le impondrá una sanción.

De lo anterior, se desprenden elementos por virtud de los cuales se debe considerar a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de los Servicios Financieros como autoridad autónoma para dictar sus resoluciones en sentido amplio.

Estas facultades de autoridad han sido reconocidas por el Poder Judicial Federal, conforme a los siguientes criterios:

*Novena Época
 Instancia: Segunda Sala
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Tomo: XIV, Diciembre de 2001
 Tesis: 2a. CCXXVII/2001
 Página: 366



COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF). EL HECHO DE QUE POR LEY ESTÉ DOTADA DE FACULTADES DE AUTORIDAD, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Si se toma en consideración que de la interpretación conjunta de lo dispuesto en los artículos 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1o., 2o., 14, 16, 17, 18, 20, 21 y 22 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se desprende que los organismos públicos descentralizados pueden ser dotados de facultades de autoridad, siempre y cuando esté justificada su asignación y ejercicio a la consumación del objeto para el cual fueron creados, se concluye que el hecho de que por ley se confiera al órgano descentralizado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) atribuciones de imperio, no transgrede el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues debe tenerse presente que sus objetivos de asesoría, información, defensa a los usuarios de servicios financieros, conciliación y heterocomposición arbitral convenida, se identifican plenamente con áreas prioritarias o estratégicas del Gobierno Federal, prestación de servicios públicos o sociales y obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Amparo en revisión 198/2001. Banco Inbursa, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Inbursa. 17 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: José Vicente Aguinaco Aleman. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

Amparo en revisión 358/2001. Inversora Bursátil, S.A. de C.V., Casa de Bolsa, Grupo Financiero Inbursa. 14 de noviembre de 2001. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina."

Por lo que respecta al procedimiento arbitral tiene su fundamento en los artículos 11 fracción, fracción IV y 72 bis a 84 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, este tiene como presupuesto la celebración de un compromiso arbitral entre el usuario y la institución financiera, como consecuencia de que no se pudo llegar a ningún convenio en la etapa conciliatoria, en ese sentido existen dos tipos de arbitraje ante la CONDUSEF: en amigable composición y de estricto derecho.

De acuerdo con lo anterior y con el artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, el recurso de revisión procede como regla general contra los actos de autoridad dictados por la CONDUSEF derivados del procedimiento conciliatorio, esto es, cualquier acuerdo o resolución emitido por dicha autoridad dentro de este procedimiento puede ser impugnado por dicho medio legal de defensa por cualquiera de las partes involucradas en el mismo.

Debiendo destacar que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros en su afán de protección a los intereses de la parte reclamante y con el objeto de que se respeten el procedimiento conciliatorio y el arbitral, tiende a dictar multas administrativas con base en la facultad que le otorga el artículo 11 en su fracción XXI de acuerdo a los supuestos del artículo 94, a las instituciones financieras.

De este modo, el recurso de revisión también procede cuando se pretenda impugnar la imposición de multas administrativas por parte de ese órgano descentralizado.

A pesar de que el artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, excluye las resoluciones dictadas en el procedimiento arbitral, es de señalar que el artículo 79 de la Ley de la materia establece un caso de excepción, toda vez que las resoluciones dictadas dentro de dicho procedimiento y que conforme con el Código de Comercio admitan apelación o revocación, podrán impugnarse en el juicio arbitral a través del recurso de revisión.

No obstante esta alternativa establecida en el artículo 79, en la práctica se ha optado por recurrir las resoluciones dictadas dentro del procedimiento arbitral mediante los recursos que establece el Código de Comercio.

Asimismo estimo que también en la procedencia del recurso de revisión se debería de incluir, la impugnación por el mismo, de las multas administrativas impuestas con motivo del no cumplimiento del laudo arbitral por parte de las Instituciones Financieras.

El principio de legalidad que contempla la Constitución en su artículo 16 obliga a la autoridad a hacer sólo lo que la Ley le permite, en contraparte, el particular puede hacer todo lo que no le está prohibido.

En consecuencia la procedencia del recurso de revisión establecido en el artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros es en el sentido de que la autoridad u órgano revisor de dicho medio legal de defensa se apegue al ordenamiento jurídico citado, de tal manera, que no se preste a interpretación el hecho de que no se señalan causales específicas de procedencia del recurso de revisión.

Por tanto, no debe de estar al arbitrio de la autoridad el hecho de determinar cuando es o no procedente el recurso de revisión, ya que la misma Ley no sujeta a la autoridad a dicho rigorismo y esa amplitud se debe ver en el sentido de otorgarle al recurrente la posibilidad de defensa ante cualquier acto de autoridad de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, con el objeto de que se respete el principio constitucional antes mencionado.

2.4. Optatividad

En virtud del principio de definitividad de los actos administrativos, en algunos casos los particulares afectados en sus derechos están obligados a agotar recursos administrativos en forma obligatoria, es decir, previo al juicio de nulidad, ya que de no cumplirse con esta regla se podría desechar o sobreseer dicha segunda instancia, sin embargo, existen casos de excepción como lo es el que se le dé al recurso el carácter optativo.

En la práctica dichos medios de defensa no son del todo eficaces, ello obedece a cuestiones negativas referidas al sector gubernamental que se encarga de sustanciarlos y resolverlos, como puede ser la ignorancia de la materia sobre la que se resuelve, desvió de poder, razones políticas o bien por carga de trabajo, en detrimento de las garantías de audiencia y de legalidad plasmadas en los artículos 14 y 16 de la Constitución respectivamente.

Los recursos administrativos son medios de control de la legalidad de los actos administrativos, tienen una tendencia en la actualidad hacia su optatividad para abreviar o eliminar su tramitación en caso en que así lo estime el interesado

en virtud de que se trata de "instrumentos jurídicos educadores de la marcha de la administración pública, para que reconsideren, arreglen, modifiquen u ordenen las resoluciones públicas que sean contrarias al régimen jurídico imperante para cada acto administrativo, por eso, es indiscutible, su sentido protector de los derechos e intereses legítimos de los administrados, para darle certeza y seguridad jurídica en las relaciones de gobernantes y gobernados."⁴⁰

"La optatividad de los recursos administrativos esta siendo y debe seguir constituyendo la temática en el presente y futuro de México en las tres esferas de gobierno, en virtud de la serie de desventajas que se han registrado en la vida práctica en perjuicio de los particulares con esa rigidez y frialdad, así como en su imprecisión procedimental que se refleja en las leyes y reglamentos que contemplan esa impugnación obligatoria, por el contrario, la opción de su agotamiento da lugar a un cambio de mentalidad y más eficacia de la administración pública para ceñirse estrictamente a los dictados de las normas jurídicas que se inclinan por la agilidad, sencillez y formalismo a favor del administrado, rapidez, objetividad y la supresión de formulas sacramentales para la resolución de los recursos administrativos."⁴¹

Se considera que el recurso administrativo sólo es una instancia más que el particular debe de agotar antes de obtener una resolución favorable a sus intereses, sin embargo, esto no implica que dicho medio legal de defensa no sea

⁴⁰ Sánchez Gómez, Narciso. Segundo curso de derecho administrativo, Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 401 y 402.

⁴¹ Sánchez Gómez, Narciso. Derecho fiscal mexicano. *Op. cit.* p. 551.

eficaz, toda vez que si es resuelto con objetividad, puede resolver las controversias entre el recurrente y la administración.

"En el dilatado procedimiento que el particular agraviado por una resolución de las autoridades administrativas tiene que seguir para defender sus derechos, los recursos que tiene que agotar ante la propia administración previamente a acudir a la vía contenciosa constituyen, mas que un medio de defensa, un obstáculo para ésta, en virtud de que en la mayoría de los casos resultan ineficaces y solo complican y retardan la resolución justa de las cuestiones controvertidas. La observación de la realidad lleva a sostener que en general las autoridades administrativas, al resolver los recursos que se promueven ante ellas, no lo hacen de una manera imparcial y objetiva, sino obedeciendo a criterios preestablecidos, que mantienen muchas veces de manera injustificada por una apreciación errónea de lo que es el interés público."⁴²

Por lo que respecta al recurso de revisión establecido en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, debemos entender que el mismo es de naturaleza optativa.

"Artículo 99. En contra las resoluciones de la Comisión Nacional dictadas fuera del procedimiento arbitral, con fundamento en las disposiciones de esta Ley, se podrá interponer por escrito el recurso de revisión."

Al respecto la autoridad competente para conocer y resolver del recurso de revisión se ha manifestado en determinados juicios en el sentido de la obligatoriedad del recurso de revisión conforme al siguiente criterio: refiere que el

⁴² Colegio Nacional de Profesores e investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas públicas A.C. Justicia Administrativa. *Op. cit.* p. 31.



artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, prevé que en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional fuera del procedimiento arbitral se podrá interponer el recurso de revisión, tal expresión debe ser interpretada como la posibilidad optativa o alternativa a cargo del particular de elegir específicamente entre recurrir la resolución que le afecta o bien, la no interposición del recurso, pues bien, debe considerarse que la intención del legislador al utilizar el vocablo podrán, solo da lugar al cumplimiento del mandato constitucional de legítima defensa o posibilidad de solicitar ante la autoridad inmediata superior de la responsable la revisión de dicha resolución, es decir, se da la oportunidad al particular de que en caso de no estar de acuerdo con la resolución apoyada en la Ley del acto, puede elegir entre recurrir la resolución o no recurrirla.

En caso de no recurrir se estaría dando el consentimiento de la resolución, de tal manera que el recurso de revisión es de agotamiento obligatorio y no se debe de acudir directamente al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Este criterio lo sustenta la autoridad revisora tomando en cuenta el siguiente criterio del Poder Judicial Federal:

TESIS
FALLA DE ORIGEN

*Octava Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VII, Enero de 1991

Página: 414

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, CUANDO SON OPTATIVOS Y CUANDO OBLIGATORIOS. Si el particular resulta afectado por una resolución administrativa y la Ley del acto le otorga la posibilidad de recurrirla empleando el vocablo "podrán", éste no debe ser interpretado

como la posibilidad optativa o alternativa a cargo del particular de elegir específicamente, entre recurrir la resolución que le afecta, o bien, la no interposición del recurso, pues la intención del legislador al utilizar el vocablo "podrán" sólo da cumplimiento al imperativo constitucional, de legítima defensa y garantía de audiencia al establecer para el afectado por una resolución un camino o posibilidad de solicitar ante la autoridad inmediata superior de la responsable la revisión de dicha resolución, es decir, se da la oportunidad al particular de que en caso de que no esté de acuerdo con la resolución apoyada en la Ley del acto puede elegir entre recurrir la resolución o no recurrirla, lo que traería consigo en este último supuesto el consentimiento tácito de la citada resolución, pero nunca la oportunidad para acudir directamente al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y obviar la tramitación del recurso administrativo procedente. Asimismo, el vocablo "podrán" (inflexión del verbo poder) significa según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su vigésima edición, "tener expedita la facultad de potencia de hacer una cosa. Ser contingente o posible que suceda una cosa. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer una cosa", significados que difieren absolutamente con el término "optar" y "optativo", que significa, según el diccionario de referencia, "escoger una cosa entre varias, acción de". De tal manera que, semánticamente, ambos términos no tienen equivalente entre sí, menos aún posibilidad de sinonimia, por lo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor no es dable el interpretar la voz "podrán" como facultad para optar o elegir entre la interposición del recurso de revisión (ante la inmediata autoridad superior de la responsable) o la posibilidad de promover un juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, circunstancia que nos permite concluir que el recurso administrativo que las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en la Ley de la materia que actualiza el mismo, "podrán" interponerlo con apoyo en el propio ordenamiento legal, no siendo optativo o alternativo agotarlo, sino obligatorio y previo el juicio fiscal.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1541/87. Margarita Borrego Parcayo vda. de Salgado y otro. 20 de abril de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcón. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Revisión fiscal 451/90. Saúl Régules. 28 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcón. Secretario: Salvador Mondragón Reyes.

Sin embargo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante su Novena Sala Regional Metropolitana estableció su criterio en el siguiente sentido:

El artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros contempla el recurso de revisión, el cual no necesariamente necesita

ser agotado antes de promoverse el juicio de nulidad ya que es de naturaleza optativa.

Lo anterior, es así en virtud de que si el particular resulta afectado por una resolución administrativa y la Ley del acto le otorga la posibilidad de recurrirla empleando el vocable podrán, este no debe ser interpretado como la imposibilidad optativa o alternativa a cargo del particular de elegir específicamente entre recurrir la resolución que le afecta o bien la no interposición del recurso, ya que dicho vocable da la posibilidad al particular de que en caso de no estar de acuerdo con una resolución emitida conforme a la Ley del acto, puede elegir entre recurrir o no la resolución por el recurso administrativo que contempla la Ley por virtud del cual se emitió el acto, o bien en su caso, acudir directamente al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Además, el juicio de nulidad permite al particular afectado en sus intereses, que se le respete el principio de acceso a la justicia debiéndosele escuchar en defensa de sus intereses, cumpliendo con la garantía de audiencia que establece nuestra constitución.

En este caso no es aplicable la causal de improcedencia que contempla el Código Fiscal de la Federación artículo 202 fracción VI que a la letra dice:

"Artículo 202. Es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos por las causales y contra los actos siguientes:

VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición fuera optativa."

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**FALTA
LAS
PAGINAS**

93

A

94

resolución reclamada, consistente en impugnarlo a través del recurso ordinario previsto en la citada Ley o directamente en la vía constitucional.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 45/97. Ángel Aguilar Martínez y otros. 19 de marzo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Alfonso Gazca Cossío."

Como se ha visto la doctrina y el Poder Judicial de la Federación en su mayoría consideran a los recursos administrativos optativos cuando la Ley que los regula establece la palabra podrá, con el fin de que el particular agote dicho medio legal de defensa, o bien, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El recurso de revisión establecido en el artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros contiene esta palabra en consecuencia, es un medio ordinario de defensa optativo, de conformidad con los argumentos vertidos en los párrafos anteriores.

Sin embargo y no obstante nuestra opinión hay que destacar que no existe a la fecha un criterio uniforme en cuanto a si el recurso de revisión de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros es optativo o no, por lo que en tanto no surja el mismo resultaría para el particular arriesgado el no agotar dicho medio legal de defensa, derivado de ésta incertidumbre jurídica.

2.5. Requisitos del escrito de interposición.

Conforme al artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros el recurso de revisión debe de interponerse por escrito, el cual debe contener:

- a) Nombre del recurso.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

No es un requisito esencial que deba contener el escrito de interposición del recurso, toda vez que conforme se afirmó en el capítulo primero, la procedencia del recurso no se determina por su nombre, sino por su naturaleza, de la forma, que basta con que en el mismo se exprese su intención de recurrir, para que se admita, de lo contrario se convertiría en una trampa procesal, violatoria de la garantía de audiencia del gobernado.

Lo anterior se sustenta por el siguiente precedente:

*Séptima Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: 115-120 Sexta Parte

Página: 143

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESION EN LOS. Si está manifiesta la voluntad del gobernado de inconformarse con la sanción impuesta, el hecho de que se hubiere equivocado en la cita del precepto legal o en la denominación del medio de defensa ejercitado, no es causa para desecharlo, pues no es aceptable hacerlo por razones de forma o por exigencias de expresión, cuando es posible suplir la oscuridad por medio de la interpretación, conforme el criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicado a fojas 107 y 108 del Informe de Labores rendido a dicho Alto Tribunal en el año de 1974, Segunda Sala.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 323/78. Francisco Alba Jaime, 6 de julio de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Liévana Palma. Secretario: José Raymundo Ruiz Villabazo."

- b) Nombre, denominación o razón social, así como domicilio del recurrente.

Más que requisitos exigidos por la Ley, se refieren a la forma, y la falta de los mismos no da lugar al desechamiento del recurso de revisión, máxime, si con anterioridad hubo actuaciones que se celebraron ante la Comisión Nacional para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, mismas que deben constar en el expediente respectivo.

En cuanto a las Instituciones Financieras, es de agregar, que si las mismas no señalan mediante sus representantes legales cualquiera de los requisitos señalados en este rubro, la Comisión Nacional, cuenta con el registro de prestadores de servicios financieros, cuya base se establece en los artículos 46 a 50 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, mismo en que consta dicha información. De ahí que aún en estos casos la autoridad revisora del recurso de revisión, no puede desechar el mismo, toda vez, que cuenta con instrumentos auxiliares para conocer los mismos.

En este punto se toma en cuenta al domicilio, ya que, para ciertas materias determina la competencia, sin embargo en el caso del recurso de revisión en comento, no importa en que delegación se promueva. Toda vez que como se verá más adelante su tramitación y resolución se da en las oficinas centrales de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros.

- c) Domicilio para oír notificaciones y nombre de la persona que promueve o de los autorizados para tal efecto.

Son requisitos de forma y la Ley no exige su manifestación. Pudiéndose aplicar los criterios que vertimos en el anterior punto.

En cuanto al domicilio para oír notificaciones, es pertinente resaltar el criterio vertido en el capítulo pasado, en el sentido, de que, no se debe de omitir, toda vez, que sería justificar a la autoridad revisora para que, si no emite la

resolución administrativa en tiempo, alegue que no lo hizo por no tener el domicilio donde notificar al recurrente, las actuaciones administrativas correspondientes.

En relación del nombre de la persona que promueve encuentra su justificación, para ubicar al promovente y en su caso el expediente respectivo, en el que se desarrolló la cuestión controvertida.

En caso de representación legal, se debe señalar nombre del promovente y con que calidad lo hace, así como el documento en que conste o acredite su personalidad, ya que en caso de no hacerlo, daría lugar al hecho de que la autoridad revisora tenga al recurso por no interpuesto.

d) Autoridad a la que se dirige y propósito de la promoción.

Al señalar a la autoridad a la que se dirige el recurso, se obliga a esta a contestar la promoción.

Cuando se menciona el propósito de la promoción y se tiene por presentado el recurso, se obtienen beneficios para el recurrente tales como:

- Interrumpir los plazos de ejecución en su contra, siempre y cuando garantice el interés de la administración pública.
- Interrumpir los plazos de prescripción.
- Señalar el principio de la instancia.

e) Señalar el acto que se impugna.

El acto de autoridad que se impugna debe constar indudablemente en el escrito de interposición del recurso de revisión, toda vez, que su omisión da lugar a resolver sobre la improcedencia de dicho medio legal de defensa en términos

del artículo 104 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

No obstante ello, dicho ordenamiento legal no obliga a presentarlo sino solo a expresar el acto impugnado, de tal forma que este se puede exhibir en copia simple o transcripción, debiendo destacar el hecho de que la autoridad revisora debe allegarse del expediente en que conste el mismo, con el objeto de dictar una resolución objetiva de la situación planteada.

Cabe señalar que la Ley de la materia no señala el hecho de presentar constancia de notificación del acto impugnado, sin embargo, consideramos, es necesario exhibirla para efectos de computar el plazo de 15 días hábiles que se tiene para interponer el recurso mencionado.

Hay que tomar en cuenta las consideraciones vertidas en el siguiente punto, referentes a la notificación de los actos de autoridad emitidos por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, según las cuales, existen ciertos actos administrativos que no se les aplican las reglas de notificación del Código Fiscal de la Federación, en términos del artículo 7 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Trayendo como consecuencia que en los casos de excepción a que se refiere dicho numeral, solo se cuenta con el acto impugnado, más no con constancia de notificación.

- f) Los agravios que cause el acto impugnado.

Como se señaló en líneas anteriores, los actos administrativos cuentan con la presunción de legalidad, de tal manera que el señalamiento de agravios es con el objeto de controvertir la ilegalidad de los mismos.

De acuerdo con los artículos 102 y 104 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en el escrito en que se interponga el recurso de revisión, se deberán expresar los agravios, ya que en caso de no hacerlo, la autoridad competente desechará por improcedente el recurso.

Debemos de entender por agravio "la lesión o afectación de los derechos e intereses jurídicos de una persona, a través de un acto administrativo, ya sea por que no se aplicó la disposición debida o bien, se dejó de aplicar la misma."⁴⁵

El Poder Judicial de la Federación establecía en épocas anteriores el criterio de que los agravios debían tener como requisitos la expresión de una premisa mayor, premisa menor y una conclusión, es decir, los agravios se formulaban mediante silogismos, de conformidad con la siguiente jurisprudencia:

*Novena Época
 Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Tomo: IX, Enero de 1999
 Tesis: VI.2o. J/152
 Página: 609

AGRAVIOS EN LA REVISIÓN FISCAL. EXPRESIÓN DE. Por agravio se entiende la lesión de un derecho cometida en una resolución de autoridad por haberse aplicado indebidamente la Ley, o por haberse dejado de aplicar la que rige el caso, por consiguiente, al expresarse cada agravio, la técnica jurídico-procesal exige al recurrente precisar cuál es la parte de la sentencia que lo causa, citar el precepto legal violado y explicar a través de razonamientos el concepto por el cual fue infringido. No siendo apto para ser tomado en consideración, en

⁴⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario jurídico mexicano A-CH. Decimatercera edición. Editorial Porrúa y Ediciones UNAM México. 1999 p 125

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

consecuencia, el agravio que carezca de esos requisitos; máxime que dada la naturaleza de la revisión fiscal, quien se queja lo es una autoridad, a la que no puede suplírsele la deficiencia de sus agravios.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 6/90. Distribuidora Daylen, S.A. de C.V. 22 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.

Revisión fiscal 38/95. Juana Ahuatzí Rodríguez. 10 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Revisión fiscal 2/97. Industrias Huamantla, S.A. 14 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Revisión fiscal 12/98. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V. 3 de abril de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Revisión fiscal 42/98. Xeja, S.A. 22 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Segunda Parte-1, página 81, tesis de rubro: "AGRAVIOS, REQUISITOS DE LOS." y Quinta Época, Tomo CXXI, página 2098, tesis de rubro: "AGRAVIOS EN LA REVISIÓN FISCAL."

Sin embargo, en la actualidad este criterio se ha dejado, ya que mediante jurisprudencia, un agravio es claro con que se exprese la causa de pedir, según el siguiente criterio:

*Novena Época
 Instancia: Pleno
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Tomo: XII, Agosto de 2000
 Tesis: P./J. 69/2000
 Página: 5

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

AGRAVIOS EN RECURSOS INTERPUESTOS DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. PARA QUE SE ESTUDIEN BASTA CON EXPRESAR EN EL ESCRITO RELATIVO, RESPECTO DE LAS CONSIDERACIONES QUE SE CONTROVIERTEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, LA CAUSA DE PEDIR. Tomando en cuenta lo dispuesto en la tesis jurisprudencial 2a/J. 63/98, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 323, cuyo rubro es "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR", esta Suprema

Corte de Justicia arriba a la conclusión de que los agravios que se hagan valer dentro de los recursos que prevé la Ley de Amparo no necesitan cumplir con formalidades rígidas y solemnes, ya que, por una parte, los diversos preceptos de este ordenamiento que regulan los referidos medios de defensa no exigen requisitos para su formulación y, por otra, el escrito a través del cual se hagan valer éstos debe examinarse en su conjunto, por lo que será suficiente que en alguna parte de éste se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que las respectivas consideraciones le provocan, así como los motivos que generan esta afectación, para que el órgano revisor deba analizarlos; debiendo precisarse que esta conclusión únicamente exime al recurrente de seguir determinado formalismo al plantear los agravios correspondientes, mas no de controvertir el cúmulo de consideraciones que por su estructura lógica sustentan la resolución recurrida, o, en su caso, las circunstancias de hecho que afectan la validez de esta última.

Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

Amparo directo en revisión 3178/98. Jorge Spinola Flores Alatorre. 25 de abril de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Amparo directo en revisión 314/99. Industrias Pino de Orizaba, S.A. de C.V. 25 de abril de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Arturo Fonseca Mendoza.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número 69/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil."

Aunque los anteriores criterios se refieren a la materia de amparo, debemos de tomar en cuenta que si en esa materia se ha flexibilizado la interpretación, para la expresión de agravios, aún con mayor razón se deben

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

respetar tales reglas en materia de medios ordinarios de defensa del particular, como lo son los recursos administrativos.

g) Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Es importante exhibirlas, ya que con las mismas, el recurrente justifica la procedencia de sus argumentos o agravios planteados en el escrito en que se interponga el recurso de revisión.

Por el contrario si no se presentan las pruebas la violación o ilegalidad del acto impugnado, no será demostrada, declarándose validos e infundados los agravios.

La consecuencia de la no presentación de pruebas en el recurso de revisión que prevé la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, es el de tenerlas por no ofrecidas, en términos de su artículo 104.

En cuanto a los hechos se deben de relacionar con las pruebas y agravios planteados, de manera cronológica, en razón de que la autoridad revisora cuente con mayores elementos que le permiten resolver el recurso de revisión interpuesto.

2.6. Término.

"Término procesalmente hablando es aquel espacio de tiempo dentro del cual se deben realizar determinados actos para que valgan."⁴⁶

Los términos se clasifican en:

- Legales y convencionales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁴⁶ Kelley Hernández, Santiago A. Teoría del derecho procesal Editorial Porrúa Tercera Edición México 2001. p. 131

- Individuales o comunes.
- Prorrogables o improrrogables.
- Fatales o perentorios.



Los términos legales son aquellos que reglamenta la propia Ley, mientras que los términos convencionales serían los que establecerían las partes dentro de un proceso.

Términos individuales son los que se establecen en lo particular a una persona o parte, en tanto que los términos comunes son los que corren simultáneamente para las partes.

Término prorrogable es aquel cuya duración puede ser aumentada por el juez y a la inversa, es término improrrogable aquel cuya duración no se puede ampliar.

Términos fatales o perentorios son aquellos que no se pueden suspender.

De conformidad con el artículo 100 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, el recurso de revisión se deberá interponer dentro del plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Este artículo nos habla de plazo, sin embargo, hay que distinguirlo de lo que es el término, así tenemos que el término es el momento en que debe realizarse algo, es una fecha fija, en tanto que el plazo es el espacio de tiempo en que puede realizarse una determinada conducta procesal.

La mayoría de las veces la legislación hace referencia a un término, mientras que en realidad se refiere a un plazo, de ahí, que se afirma que ambos

vocablos son utilizados como sinónimos. No obstante ello y en cuanto a nuestro estudio, la Ley de la materia se refiere a plazo, es decir, a un determinado lapso de tiempo dentro del cual el particular podrá interponer el recurso de revisión, mismo que es de 15 días.

Cabe destacar que la Ley mencionada se refiere a días hábiles, sin embargo, hay que distinguir como maneja este concepto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros:

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros mediante su Presidente, se encarga de emitir el Acuerdo por el cual se señalan los días inhábiles para efectos de interposición, sustanciación y resolución del recurso de revisión, contemplado en el artículo 99 con fundamento en los artículos 59 fracciones I y V de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 26 fracciones I de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y 10 del Estatuto Orgánico de dicha Comisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de febrero del 2002.

Es de señalar que para la interposición, sustanciación y resolución del recurso administrativo se deben de tomar en cuenta el acuerdo del Presidente de dicho organismo, a efecto de computar los días hábiles.

Respecto a la notificación de la resolución recurrida, hay que señalar la regla a que se refiere el artículo 7 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros:

*Artículo 7 Lo no previsto por esta Ley, se aplicará supletoriamente, para efectos de las notificaciones el Código Fiscal de la Federación
Esta disposición no será aplicable a las notificaciones y resoluciones

TESIS COM.
FALLA DE ORIGEN

dictadas dentro de procesos de Conciliación y Arbitraje, seguidos conforme a lo previsto en esta Ley."

Este artículo hace surgir varios supuestos, a saber son:

- a) Para efectos de notificación como regla general se aplica supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, esto es, y de conformidad a dicho numeral se excluyen los actos dictados dentro del procedimiento conciliatorio y arbitral, de tal manera, que esta supletoriedad aplica generalmente para la imposición de multas.
- b) La supletoriedad del Código Fiscal de la Federación no es aplicable dentro del procedimiento conciliatorio, de tal manera, que todo acto de autoridad o resolución que se dicte dentro de dicho procedimiento, basta con que se entregue a las partes del mismo para que se entienda notificado.

La función del Código Fiscal de la Federación, más que supletoria es de integración, toda vez que complementa a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en materia de notificaciones de ciertos actos.

Sin embargo, la Ley es muy ambigua, toda vez que si las resoluciones dictadas dentro del procedimiento conciliatorio, pueden hacerse llegar por cualquier medio, ya sea correo certificado generalmente o bien personalmente sin que se tenga ninguna constancia de que el acto fue notificado legalmente, más que sólo el talón del Servicio Postal Mexicano.

TESIS CCF
FALLA DE ORIGEN

Por otra parte, no existe requisito alguno en cuanto a que persona se le debe hacer llegar las resoluciones, es decir, en caso de una institución financiera, su representante legal o bien basta que lo reciba cualquier personal administrativo.

Esto se agrava, pues en caso de que las resoluciones dictadas en dicho procedimiento causen agravio a cualquiera de las partes, en que momento se debe tener por notificado el acto.

Al respecto consideramos que en estos casos el plazo para interponer el recurso de revisión se debe de contar a partir de que el recurrente manifieste haber tenido conocimiento del acto reclamado, toda vez, que lo único que sirve de constancia de notificación es el mismo oficio que se le entrega a dicho sujeto.

- c) Se excluye de la aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación, en materia de notificaciones al procedimiento arbitral, esto en razón de que el artículo 73 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, establece que para todo lo no previsto en el procedimiento arbitral se aplicará supletoriamente el Código de Comercio, de tal manera que las notificaciones en dicho procedimiento deben hacerse conforme a las reglas establecidas en dicho ordenamiento legal.

El plazo de 15 días hábiles que se señala para la interposición del recurso de revisión se debe de contar conforme lo señala el artículo 100 de la Ley de la materia, es decir, a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

2.7. Suspensión del acto reclamado.

"La suspensión es una medida de carácter transitorio: la Administración Pública puede, cuando se ha propuesto el estudio de una decisión ya tomada, bien sea en un procedimiento de revocación o de anulación, espontáneo o no, acordar que la decisión previamente dictada no sea eficaz transitoriamente; no la invalida simplemente suspende su eficacia."⁴⁷

En efecto, es mediante la suspensión del acto reclamado como se mantiene viva la materia del recurso.

La suspensión implica la paralización o cesación temporal de algo positivo, esto es, de algo que se realice o sea susceptible de realizarse.

Ahora bien, la cesación temporal de un algo nunca supone la invalidación o anulación de lo transcurrido o verificado con anterioridad, pues solo equivale a la detención de su desarrollo futuro. Consiguientemente la suspensión no tiene efectos retroactivos, sino siempre consecuencias futuras, consistentes en impedir un desenvolvimiento posterior.

De lo anterior, podemos entender a la suspensión como "aquel acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que genera la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistentes en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese algo, a partir de

⁴⁷ Carrillo Flores, Antonio. Estudios de derecho administrativo y constitucional. *Op. cit.* p. 107

dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado."⁴⁸

La materia de suspensión del acto que se impugna en el recurso de revisión establecido en el artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se regula en el artículo 101 de dicho ordenamiento legal que a la letra dice:

"Artículo 101. La interposición del recurso de revisión suspenderá la resolución impugnada. La suspensión solo se otorgará si concurren los siguientes requisitos:

- I. Que la solicite el recurrente;
- II. Que el recurso haya sido admitido;
- III. Que de otorgarse no implique la continuación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta Ley;
- IV. Que no afecten intereses de terceros en términos de ésta Ley, salvo que se garanticen estos en el monto que fije la Comisión Nacional, y
- V. Que se acompañe el documento que acredite el otorgamiento de una garantía por el monto equivalente a lo reclamado."

El momento procesal para solicitar la suspensión de los actos emitidos por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros es en el escrito de interposición del recurso, es decir, es a petición de parte.

La primera parte del artículo 101 hace suponer que con la mera interposición del recurso se suspenderá el acto impugnado en sus efectos, sin embargo, el mismo numeral condiciona el otorgamiento de dicha medida suspensiva a los siguientes requisitos:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁴⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo. Sexta edición. Editorial Porrúa, México. 2000. pp. 422. y 423

Como ya se señaló, es necesario solicitar en el escrito de interposición del recurso de revisión que se otorgue la medida suspensiva, de no hacerlo, la autoridad revisora no lo hará de oficio.

A su vez, el recurso debe de ser admitido, en este aspecto cabe destacar que la autoridad revisora en el acuerdo por el cual admite el recurso debe de emitir a su vez si se otorga o no la medida suspensiva.

En relación con lo anterior, la Ley es omisa ya que no obliga a la autoridad a emitir el acuerdo de suspensión en un determinado plazo, ni mucho menos establece una presunción legal, en el sentido de que a la falta del acuerdo que otorgue o niegue la medida suspensiva, ésta se entenderá otorgada.

Sin embargo, es de suponer que al admitirse el recurso la autoridad debe de determinar si se otorga o no la suspensión, de tal manera que al acuerdo de admisión a trámite del recurso le debe de seguir un acuerdo que determine lo pertinente respecto de la suspensión.

En la práctica la autoridad revisora se reserva el acuerdo que admite o niega la suspensión para emitirlo junto con la resolución administrativa que pone fin al recurso de revisión: esto consideramos es irregular, toda vez que se pierde el objeto de la suspensión ya que a ésta se le pretenden dar efectos restitutorios lo cual sólo se puede hacer mediante la resolución administrativa, por lo que la suspensión tiene por objeto únicamente la cesación temporal de las consecuencias del acto reclamado.

Además, el artículo 101 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece que de otorgarse tal medida no debe de implicar

la continuación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a dicha Ley, en relación a este punto, la Ley no señala supuestos en virtud de los cuales se lleguen a dar estos actos u omisiones, por lo tanto, consideramos queda a criterio de la autoridad el determinar si se causan o no infracciones a la Ley.

La medida suspensiva no deberá afectar intereses de terceros en relación con la Ley de la materia y en caso de que así suceda se podrán garantizar estos conforme al monto que fije la propia Comisión Nacional.

En términos del artículo 21 fracción XI del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, la Dirección General Contenciosa es la facultada para fijar el monto de la garantía, conforme a las siguientes reglas:

*Artículo 21. Corresponde a la Dirección General Contenciosa el ejercicio de las siguientes atribuciones:

XI. Establecer de conformidad con lo previsto en el Código Fiscal de la Federación, el monto y demás condiciones de la garantía que deberá otorgar ante la Comisión Nacional, quienes interpongan el recurso de revisión, en contra de las sanciones pecuniarias impuestas en términos de la Ley.

De lo anterior se desprende que la Dirección General Contenciosa fijará el término y condiciones de la garantía conforme al Código Fiscal de la Federación y solo la misma se otorgará cuando se interponga el recurso de revisión en contra de sanciones pecuniarias.

Al respecto cabe hacer ciertas consideraciones:

- Las reglas para establecer los términos y condiciones para garantizar en este caso el interés de la administración, conforme al Código Fiscal de la Federación, se establecen en los artículos 141 a 144, sin embargo, las

TESIS C.C.
FALLA DE ORIGEN

mismas han sido interpretadas por el Poder Judicial Federal en el sentido de que reúnen las reglas para garantizar el interés fiscal mayores requisitos que la Ley de Amparo para suspenderlos y en consecuencia procedía acudir directamente al amparo sin necesidad de agotar los medios ordinarios de defensa como una excepción al principio de definitividad, establecido en el artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo.

Dicho criterio es el siguiente:

"Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Marzo de 2000

Tesis: 2a./J. 19/2000

Página: 131

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

AMPARO. PROCEDE CONTRA COBROS FISCALES SIN NECESIDAD DE AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS O EL JUICIO DE NULIDAD, PORQUE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE LA MATERIA, PARA SUSPENDERLOS. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo en materia administrativa es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los medios o recursos ordinarios que establezca la ley del acto, por aplicación del principio de definitividad, excepto cuando la mencionada ley que rige el acto exija, para conceder la suspensión, mayores requisitos que la Ley de Amparo. Ahora bien, en contra de los cobros regidos por el Código Fiscal de la Federación, procede el recurso de revocación o el juicio de nulidad que, como optativos, establece en los artículos 116 y 125, y si bien es cierto que el mismo ordenamiento establece la suspensión en los artículos 141, 142 y 144, en ellos se establecen mayores requisitos para otorgar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, que en la Ley de Amparo, pues para garantizar el interés fiscal exige, además del importe de las contribuciones adeudadas actualizadas y los accesorios causados, los accesorios que se generen en los doce meses siguientes a su otorgamiento, y que al terminar este periodo, en tanto no se cubra el crédito, ese importe deberá actualizarse cada año y ampliarse la garantía a fin de que se cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluyendo los correspondientes a los doce meses siguientes, exigencias que incuestionablemente son mayores para el contribuyente, en comparación con las condiciones que se prevén en los artículos 125 y 135 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, para otorgar la suspensión del acto reclamado, como máximo, se exige como depósito, la cantidad que se cobra y la garantía de los perjuicios, además de que el Juez de Distrito tiene facultad para no exigir depósito cuando la suma cobrada exceda de la posibilidad del quejoso cuando ya se tenga

constituida garantía ante la exactora, o cuando el quejoso sea distinto del causante obligado directamente al pago, caso este en que puede pedir cualquiera otra garantía. De ahí que resulte incorrecto sobreseer en el juicio de garantías por no haberse agotado los medios ordinarios de defensa.

Contradicción de tesis 61/99. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y las diversas del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito y del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 28 de enero del año 2000. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Tesis de jurisprudencia 19/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del veintiocho de enero del año dos mil."

- En virtud del anterior criterio se adicionó el Código Fiscal de la Federación para establecer los criterios conforme a los cuales se otorgaría la suspensión en el juicio contencioso administrativo en su artículo 208 bis, asimilándose en requisitos a los establecidos en la Ley de amparo para la suspensión del acto reclamado, en consecuencia se tendría que agotar el juicio de nulidad antes de acudir al juicio de amparo agotando el principio de definitividad. Así se ha confirmado por el Poder Judicial Federal, mediante el siguiente criterio jurisprudencial:

*Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Fecha: Noviembre de 2002

Tesis: 2a./J. 155/2002

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL JUICIO CORRESPONDIENTE DEBE AGOTARSE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL NO PREVER LA LEY DEL ACTO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107. Fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73. fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías en materia administrativa es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los medios o recursos ordinarios que establezca la ley del acto por aplicación del principio de definitividad, excepto cuando esta ley exija mayores

TESIS C.C.
FALLA DE ORIGEN

requisitos que los que señala la Ley de Amparo para conceder la suspensión; en ese sentido, si el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación no exige mayores requisitos para conceder la suspensión contra resoluciones administrativas impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que los que establece la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, debe concluirse que el juicio de amparo indirecto resulta improcedente contra esa clase de resoluciones cuando no se ha agotado, previamente, el juicio de nulidad.

Contradicción de tesis 102/2002-SS. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito y los Tribunales Colegiados Décimo Tercero y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 22 de noviembre de 2002. Unanimitad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 155/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de diciembre de dos mil dos."

- Estos criterios no fueron tomados en cuenta por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros al expedirse su Estatuto Orgánico, de tal manera que si se fija la garantía conforme a los artículos 141 a 144 del Código Fiscal de la Federación, no sería necesario agotar el recurso de revisión establecido en el artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros al reunir mayores requisitos para la suspensión del acto reclamado que la Ley de Amparo, en consecuencia, se podría acudir directamente en juicio de nulidad sin agotar previamente el recurso administrativo.
- La garantía se exige por parte de la Comisión Nacional en dos supuestos: cuando se impugna una sanción económica, en este caso, se garantiza el interés de la administración pública y cuando se afecten intereses de terceros, se deberá entender este requisito como de efectividad, es decir.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

se hace depender la concesión de la suspensión al otorgamiento de una garantía.

- La garantía que se otorga ante la Comisión Nacional es generalmente cuando se esta impugnando una sanción económica, generalmente estas se dan a instituciones financieras. Esto plantea un problema, toda vez que existen algunas instituciones como son las crédito que por Ley son consideradas de acreditada solvencia económica y en consecuencia no se les obliga a otorgar garantía, conforme al artículo 86 de la Ley de Instituciones de Crédito. El problema surge cuando a otros miembros del sistema financiero mexicano no se les otorga la medida suspensiva al no dar garantía, ya que por Ley no tienen solvencia económica, por ejemplo las casas de bolsa, las cuales en términos de la Ley del Mercado de Valores no se consideran solventes.
- Lo anterior ha marcado la pauta para que la Comisión Nacional niegue la suspensión a las instituciones financieras que no otorgan garantía y que por Ley no tienen solvencia. Consideramos que esta es una práctica indebida, toda vez que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros exige que se garantice, y no distingue respecto a que instituciones se les exime de otorgar garantía y a cuales se les obliga a darla. Siendo inconstitucional este hecho ya que no se respeta la igualdad jurídica que se protege como garantía individual entendiéndose ésta en la ausencia de diferencias y distinciones frente a los demás sujetos.

- Se ha establecido por ciertos precedentes que el recurso de revisión previsto en el artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros no es necesario agotarlo previamente al juicio de amparo ya que para suspender el acto impugnado exige mayores requisitos que los que establece la Ley de Amparo.
- Efectivamente, la fracción V del artículo 101 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros exige que se acompañe con el escrito de interposición del recurso el documento que acredite el otorgamiento de una garantía por el monto equivalente a lo reclamado, a su vez, la fracción III condiciona el otorgamiento de la suspensión a que no se causen infracciones a esa Ley; estos requisitos no los contempla la Ley de amparo. Dichos precedentes se citan para ser más precisos:

Novena Época

Instancia: DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Enero de 2002

Tesis: I.12o.A.13 A

Página: 1341

RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS. NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTÍAS, PUES PARA SUSPENDER EL ACTO IMPUGNADO EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LOS CONSIGNADOS EN LA LEY DE AMPARO. El artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece que en contra de las resoluciones de la Comisión Nacional dictadas fuera del procedimiento arbitral se podrá interponer, por escrito, recurso de revisión. A su vez, el diverso numeral 101 de la propia ley, prevé que la interposición del recurso suspenderá la resolución impugnada, si concurren los siguientes requisitos: I. Que la solicite el recurrente; II. Que el recurso haya sido admitido; III. Que de otorgarse no implique la continuación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta ley; IV. Que no afecten intereses de terceros en términos de esta ley, salvo que se garanticen éstos en el monto que fije la Comisión Nacional; y V. Que se acompañe el documento que acredite el otorgamiento de una garantía por el monto

TESIS CO.
FALLA DE ORIGEN

equivalente a lo reclamado. El contexto de este último precepto legal permite ver que los requisitos exigidos en las fracciones I, III y IV son coincidentes con los consignados en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo; sin que deba considerarse una exigencia mayor el requisito previsto en la fracción II, consistente en que el recurso haya sido admitido, pues la circunstancia de que se condicione la medida cautelar a que el recurso sea admitido, no constituye un requisito adicional a los señalados por el artículo 124 de la ley de la materia para su concesión, ya que aun cuando en este numeral no se exige que la demanda de garantías sea admitida para conceder la suspensión, el Juez de Distrito al recibirla está obligado, en términos de lo dispuesto en el artículo 145 de la ley de la materia, a atender, previamente a cualquier otra cuestión, a su procedencia y después a la medida suspensiva, pues de encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia deberá desecharla de plano, sin suspender el acto reclamado. En cambio, el requisito previsto en la fracción V del citado precepto, si debe considerarse como una exigencia adicional, en la medida en que condiciona la concesión de la suspensión a que se acompañe en el escrito en que se interponga el recurso de revisión, el documento que acredite el otorgamiento de una garantía por el monto equivalente a lo reclamado, a diferencia del juicio constitucional, en el que no se exige la exhibición previa de garantía alguna, ya que corresponde al Juez de Distrito el señalamiento de la misma. Por otra parte, la suspensión surte desde luego sus efectos, desde el momento en que es decretada por el Juez de Distrito, de acuerdo con lo establecido por el artículo 139 de la ley de la materia, aun cuando se recurra la determinación del juzgador, teniendo el quejoso el término de cinco días para exhibir la garantía que se haya fijado. Además, la suspensión puede concederse aun sin la fijación de garantía alguna, como lo señala el artículo 135, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, en que el Juez discrecionalmente puede relevar al quejoso de la obligación de otorgarla, cuando se trate del cobro de contribuciones en sumas que excedan de la posibilidad del agraviado.

DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 8612/2001. Grupo Nacional Provincial, S.A. 17 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Héctor Reyna Pineda."

Dicho criterio se ha repetido en otra tesis aislada:

"Novena Época

Instancia: OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

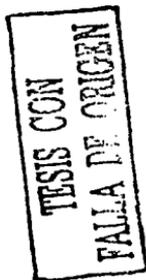
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI. Agosto de 2002

TeSis. I 8o A.34 A

Página 1365

RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 99 DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS. NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTÍAS. PUES PARA SUSPENDER EL ACTO IMPUGNADO EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LOS

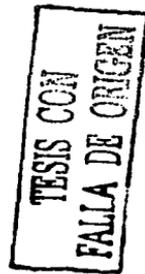


CONSIGNADOS EN LA LEY DE AMPARO. Del análisis del artículo 124 de la Ley de Amparo se aprecia que éste exige para la procedencia de la medida cautelar los siguientes requisitos: a) que la solicite el agraviado; b) que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; y, c) que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto; por su parte, el artículo 101 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece como requisitos para otorgar la suspensión del acto, cuando se interpone el recurso de revisión previsto en su artículo 99, los siguientes: a) que se solicite por escrito; b) que se hubiere admitido el recurso; c) que de otorgarse no implique la continuación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta ley; d) que no se afecten intereses de terceros en términos de dicha ley, salvo que se garanticen éstos en el monto que fije la Comisión Nacional; y, e) que se exhiba documento que acredite el otorgamiento de garantía por el monto equivalente a lo reclamado. De la comparación de los requisitos exigidos por ambos ordenamientos legales para conceder la suspensión del acto, se advierte que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros exige mayores requisitos que los que consigna la Ley de Amparo para otorgar la medida cautelar de que se trata, pues si bien ambas leyes coinciden en señalar ciertos requisitos para la concesión de la suspensión del acto, tales como: a) que sea solicitada por el promovente; b) que sea procedente la instancia; y, c) que no se lesionen derechos de terceros, sin embargo, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros introduce dos requisitos más para la procedencia de la citada medida cautelar que los previstos en la Ley de Amparo, como son: a) que con el otorgamiento de la suspensión del acto no se continúen realizando actos u omisiones que impliquen infracciones a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, y b) que exhiba el documento que acredite el otorgamiento de garantía por el monto equivalente a lo reclamado; requisitos que no se encuentran contemplados por la Ley de Amparo, por lo que no es necesario agotar previamente al juicio de amparo el recurso de revisión mencionado. No es óbice para la determinación que precede, que la Ley de Amparo, en su artículo 125, exija que en los casos en que sea procedente la suspensión, pero pueda ocasionarse daño o perjuicio a tercero, se concederá la misma si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se pudiesen causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo, ya que este requisito no atañe a la procedencia de la medida cautelar, sino a su eficacia.

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 2104/2001 Fianzas Comercial América, S.A. 30 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario Rubén Tapia Estrada.

Vease. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XV, enero de 2002, página 1341, tesis I,12o.A.13 A., de rubro: "RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS: NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTÍAS. PUES PARA SUSPENDER EL ACTO IMPUGNADO EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LOS CONSIGNADOS EN LA LEY DE AMPARO."



2.8. Improcedencia.

La autoridad revisora del recurso de revisión deberá abstenerse de dictar resolución respecto del fondo del asunto en los siguientes casos:

- a) Que el recurso no se interponga dentro del plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La anterior causal de improcedencia deriva del hecho de considerar consentido al acto que se debió impugnar dentro de dicho término. Dicho consentimiento consiste en que no se haya promovido el recurso en el término de que la norma aplicable señala al efecto.

- b) Que al acto administrativo en controversia haya sido impugnado por medio de otra vía, es decir, se haya interpuesto juicio de nulidad o en su caso, el juicio de amparo indirecto.

El gobernado debe intentar una sola vía, aún cuando la Ley determina la opcionalidad entre impugnar el acto mediante recurso administrativo o mediante su interposición en la vía jurisdiccional, su justificación es clara, ya que si se permitiera al particular impugnar en dos vías diversas un mismo acto administrativo, existiría la posibilidad de que se llegará a situaciones resueltas contradictoriamente.

Esta causal de improcedencia se debe tomar en cuenta por la autoridad revisora, desde nuestro particular punto de vista al considerar la opcionalidad del recurso de revisión de conformidad con el artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

- c) De acuerdo con el artículo 104 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, si no se señala en el escrito de interposición del recurso de revisión el acto impugnado se debe desechar el mismo por improcedente.

Esta causal de improcedencia nos lleva al hecho de que al interponer el recurso de revisión, se debe de exigir al acto impugnado de manera documental, y en caso de no hacerlo, no obstante que la Ley de protección no señala la prevención en caso de que se omita este requisito.

Considero debe recurrirse al particular para que subsane tal omisión, al considerarse este como una instancia del particular para proteger sus intereses, o bien en su defecto, requerir a la autoridad emisora del acto impugnado para que exhiba documento en que conste el mismo, esto es, en razón de la facultad que otorga el artículo 103 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros a la autoridad revisora para allegarse de los elementos de convicción que considere necesarios, en este caso buscaría el comprobar la existencia del acto recurrido.

- d) El artículo 104 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, señala que en caso de que no se expresen agravios en el escrito de interposición del recurso, la autoridad competente debe desecharlo por improcedente.

Los agravios son necesarios expresarlos en el escrito de interposición del recurso, dado que en virtud de la presunción de legalidad de los actos administrativos, el recurrente debe controvertir la ilegalidad de los mismos y en

caso de no hacerlo, sería como reconocer la legalidad y en consecuencia, la validez de la resolución que se combate.

Además, la no expresión de agravios se podrá prestar a que la autoridad revisora estime que el acto administrativo recurrido no le cause al particular ningún agravio en sus derechos jurídicamente tutelados.

e) Cuando los actos impugnados sean revocados por la autoridad.

Esto en función de que el interés jurídico del gobernado queda liberado de afectación al momento de que el acto administrativo ha sido dejado sin efectos, de tal forma que no existen agravios contra un acto administrativo que ya no existe.

f) Que se impugne una resolución para la cual no es procedente la interposición del recurso de revisión, esto es, en caso de actos dictados dentro del procedimiento arbitral, no es posible interponer dicho medio legal de defensa conforme el artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

2.9. Periodo probatorio.

Prueba en general son "los medios, instrumentos y conductas humanas, con las cuales se pretende lograr la verificación de las afirmaciones de hecho."⁴⁹

El vocablo prueba en la terminología jurídica tiene cualquiera de los siguientes significados:

a) Medios probatorios.

⁴⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario jurídico mexicano P-Z. Decimatercera edición. Editorial. Porrúa y Ediciones UNAM. México, 1999. p. 2633

José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina señalan que la denominación medios de prueba corresponde a las fuentes de donde el juez deriva las razones que producen su convicción.

"Se trata de todas aquellas cosas, hechos o abstenciones que puedan conducir en el ánimo del juez certeza sobre los puntos litigiosos."⁵⁰

b) Procedimiento probatorio.

"Es la fase procesal del juicio en que el juzgador otorga un plazo a las partes para que ofrezcan o exhiban los elementos objetivos necesarios para dilucidar la cuestión planteada."⁵¹

Esta fase procesal cuenta con varias etapas las cuales parten desde el ofrecimiento, la recepción y el desahogo de los medios materiales y objetivos ofrecidos por las partes al órgano encargado de impartir justicia, hasta su valoración.

c) Actividad probatoria.

Se entiende como la actividad procesal que realizan las partes con el objeto de producir alguna influencia en el criterio o decisión de quien va a resolver la cuestión controvertida.

d) Grado de convicción.

Es el alcance que se ha logrado con las pruebas presentadas para acreditar los hechos materia de controversia.

⁵⁰ Colegio de profesores de derecho procesal. Diccionarios jurídicos temáticos. Volumen IV Derecho Procesal. Editorial. Oxford. México. 2000. p. 221.

⁵¹ Esquivel Vázquez, Gustavo A. La prueba en el juicio fiscal federal. Editorial Porrúa. Tercera edición. México. 2000. p. 5.



e) Motivos de prueba.

Son aquellas argumentaciones o causas que producen efectos en la determinación que tome el juzgador respecto de los hechos en litigio.

De lo anterior la prueba de manera general se define "como el conjunto de actos y elementos objetivos y subjetivos que son presentados al juzgador o resolutor, para que este se encuentre en aptitud de sustentar la decisión con la cual va a dilucidar el litigio o el recurso planteado."⁵²

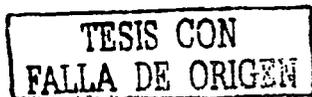
La prueba es una institución procesal y en consecuencia procedimental, ya que un elemento de una parte lo es también del todo, pues se ubica y entiende necesariamente en un contexto procedimental y procesal.

Además, referente a los recursos administrativos, los cuales se ha entendido por la doctrina que se desarrollan mediante un procedimiento, dentro de este se contempla la prueba como parte de su trámite y resolución.

El artículo 102 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros señala que el recurrente deberá presentar en el escrito de interposición del recurso de revisión las pruebas que al efecto considere convenientes.

El consenso general es en el sentido de que en los recursos administrativos se pueden utilizar todas las pruebas admisibles en derecho, con excepción de la confesional por posiciones de las autoridades.

⁵² Esquivel Vázquez, Gustavo A. *Op. cit.* p. 7.



Siendo la función del recurso administrativo el realizar un nuevo examen de sus actos de administración, ésta debe tener libertad suficiente para cumplir con tal cometido sin estar sujeta a determinadas pruebas ni algún sistema tasado, es decir, la administración debe emplear y practicar los medios probatorios que estime pertinentes, sin someterse a regla alguna. Su límite sería la prohibición que la propia norma le impusiera para usar y practicar algunas pruebas, apegándose al principio de legalidad.

Los artículos 102 y 103 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros señalan el contenido del periodo probatorio, es decir, ofrecimiento, admisión y desahogo.

La presentación u ofrecimiento se deberá de dar en el escrito de interposición del recurso, ya que si se omiten las pruebas, su efecto será el de no tenerlas por ofrecidas, y en consecuencia, la violación a la legalidad que se debía demostrar respecto del acto impugnado, no lo será, teniendo como consecuencia la declaración de validez del mismo, en perjuicio del recurrente, al declararse infundados sus agravios.

Su admisión se debe de dar en el acuerdo u auto admisorio del recurso de revisión a efecto de que la autoridad revisora en su caso conceda al interesado un plazo no menor de 5 días hábiles ni mayor de 10 para el desahogo.

Siguiendo la postura de que no existe una verdadera controversia entre la administración y el particular que recurre el acto administrativo, las pruebas que éste aporte son tendientes a buscar la revocación, modificación o anulación del acto, efectos que resultan de una reconsideración o análisis de la autoridad

conforme a una mayor objetividad. En ese sentido se debe de ver al período probatorio como una oportunidad que se le da a la administración de revalorar sus actos conforme a la Ley y a los hechos, de tal forma que la autoridad revisora no se debe sujetar a las pruebas que aporte el recurrente, sino también a las derivadas de otras fuentes.

En materia de recursos administrativos el capítulo de pruebas es poco elaborado, y doctrinalmente se acepta el hecho de aplicar lo dispuesto en el derecho común de acuerdo al caso concreto y a la materia, dejándose la carga de la prueba al administrado para comprobar la ilegalidad del acto impugnado, sin que haya reglas para valorar la fuerza probatoria de ellas.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que uno de los objetivos o fines de los medios de prueba es el de conocer la verdad con base en la vinculación que realiza el órgano revisor entre los hechos afirmados y los medios probatorios ofrecidos por la parte recurrente, por tanto, no debe de haber una limitante en cuanto a la prueba, toda vez que es un instrumento base de cualquier proceso o procedimiento.

De lo anterior, se debe concluir, que el período probatorio regulado para el recurso de revisión son admisibles cualquier tipo de prueba, toda vez, que la misma Ley permite al particular ofrecer las pruebas que el considere pertinentes para acreditar la razón de su dicho, salvo la confesional por posiciones de la autoridad.

Además, se faculta a la autoridad revisora para que pueda allegarse de todos los elementos de prueba que considere necesarios para conocer la verdad.

Sin embargo, dicha facultad de la autoridad revisora debe entenderse a favor del particular, ya que la misma no se debe de prestar a que discrecionalmente la autoridad examine las probanzas conforme a su criterio.

Si bien es cierto, como se señaló que en materia de pruebas se debe de tomar en cuenta el derecho común, también lo es, el hecho de que se debe de establecer en Ley cual es la supletoriedad que se amerita en la materia.

Lo anterior, en razón de que las pruebas son una formalidad esencial del procedimiento, la cual, debe tomar en cuenta la autoridad como la oportunidad de defensa del particular.

Esto es, la autoridad revisora, al emitir su resolución administrativa debe de manifestar los criterios que tomó en cuenta para tomar su determinación, incluyendo como se valoraron las pruebas.

Recordando que la autoridad solo puede hacer lo que la Ley le permite y si bien, el artículo 102 y 103 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros permite a la autoridad revisora allegarse de los elementos de prueba que estime pertinentes, también lo es que dicha facultad se debe sujetar a las garantías de legalidad, fundamentación y motivación que establece el artículo 16 constitucional.

2.10. Autoridad revisora.

El artículo 100 de Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece que el recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió la resolución correspondiente y será resuelto por el Presidente o por el área de la Comisión Nacional que este determine.

De lo anterior, se desprende que el escrito de interposición del recurso debe ir dirigido, a la autoridad que emitió la resolución correspondiente o bien al Presidente de la Comisión Nacional.

De acuerdo con la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se le da competencia a la Comisión Nacional para conocer y resolver el recurso de revisión que se interponga en contra de sus resoluciones, esto con fundamento en el artículo 11 fracción XXIII, el cual a la letra señala:

"Artículo 11. La Comisión Nacional esta facultada para:
XXIII. Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional."

En específico, el artículo 26 fracción III de la Ley de la materia, señala que corresponde al Presidente de la Comisión Nacional, conocer y resolver sobre el recurso de revisión, dicho numeral señala lo siguiente:

"Artículo 26. Corresponde al Presidente de la Comisión Nacional:
III. Imponer las sanciones que correspondan de conformidad con lo establecido en esta Ley, así como conocer y resolver sobre el recurso de revisión, y proponer a la Junta la condonación total o parcial de las multas."

En relación a la facultad del Presidente de la Comisión Nacional para conocer y resolver del recurso de revisión, el último párrafo del mencionado artículo 26 señala que dicha autoridad ejercerá sus funciones directamente o mediante acuerdo delegatorio, como en la siguiente oración se describe:

"El Presidente ejercerá sus funciones directamente o mediante acuerdo delegatorio, a través de los Vicepresidentes, Directores Generales y demás servidores públicos de la Comisión Nacional, salvo aquellas a que se refiere el artículo siguiente. Los acuerdos por los que se deleguen facultades serán publicados en el Diario Oficial de la Federación."

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Conforme al Estatuto Orgánico de ésta Comisión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de febrero del 2002, la autoridad que debe conocer sobre la interposición y resolución del recurso de revisión es la Dirección General Contenciosa de acuerdo al artículo 21 fracción IX de dicho ordenamiento legal, que a la letra dice:

"Artículo 21. Corresponden a la Dirección General Contenciosa, el ejercicio de las siguientes atribuciones:
IX. Atender y resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de la Comisión Nacional;..."

Sin embargo, el artículo 26 en su último párrafo, faculta al Presidente de la Comisión Nacional a delegar sus facultades, como lo es el hecho de conocer y resolver el recurso de revisión. De tal manera, que se debe emitir un acuerdo delegatorio que determine a quién corresponde dicha competencia más no que se establezca en el Estatuto Orgánico, ya que de hacer esto último se estaría en contra del espíritu de la Ley.

Por delegación de facultades se entiende "trasladar la actitud legal de obrar en determinados asuntos, del superior jerárquico al inferior, y tiene por objeto hacer más expedito el despacho de los negocios administrativos, disminuyendo el volumen de trabajo de los altos mandos del ente público."⁵³

La delegación de facultades deriva de que los asuntos por disposición legal corresponde originariamente al superior jerárquico, cuyo despacho se traslada al

⁵³ Martínez Morales, Rafael I. Diccionarios jurídicos temáticos. Volumen III. Derecho Administrativo. Editorial, Oxford, México, 2000. p. 60.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

inferior, en todo caso es la propia Ley la que debe permitirla y el acuerdo que decida esta a de publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La delegación de facultades es consecuencia de la relación jerárquica y no debe confundirse con el sistema de suplencias, ya que en este, existe un mecanismo destinado a sustituir las ausencias de un funcionario, dicha figura jurídica en relación a nuestro tema se establece en el título V capítulo I artículo 45 del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional.

Existe criterio del Poder Judicial de la Federación, en ese sentido:

*Novena Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

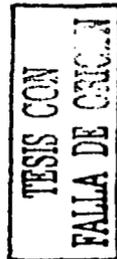
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Abril de 1999

Tesis: I.4o.A.304 A

Página: 521

DELEGACIÓN DE FACULTADES Y SUPLENCIA POR AUSENCIA. DISTINCIÓN. Existe diferencia entre la delegación de facultades y la firma por ausencia, ya que mientras a través de la primera se transmiten las facultades de los titulares de las dependencias a favor de quienes las delegan, facultades que son propias del delegante de conformidad con las disposiciones de las leyes orgánicas de las propias dependencias, la delegación requiere de la satisfacción de diferentes circunstancias para ser legal, como son: a) que el delegante esté autorizado por la ley para llevarla a cabo, b) que no se trate de facultades exclusivas y c) que el acuerdo delegatorio se publique en los diarios oficiales. Cuando se está en este supuesto el servidor público que adquiere las facultades en virtud de ese acto jurídico puede ejercerlas de acuerdo con su criterio y será directamente responsable del acto y de sus consecuencias. Ahora, por lo que respecta a la suplencia por ausencia, el funcionario suplente, en caso de ausencia del titular de las facultades legales, no sustituye en su voluntad o responsabilidad y es al sustituido a quien jurídicamente se le puede imputar la responsabilidad de los actos, porque es el autor de los que lleguen a emitirse y sólo en un afán de colaboración y coordinación administrativa que permita el necesario ejercicio de la función pública de manera ininterrumpida se justifica la labor de la suplencia, que se reduce a un apoyo instrumental que perfecciona y complementa el desarrollo de un acto emanado del suplido, así la miscelánea fiscal emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe atribuirse a su titular, ya que el Subsecretario se limita a suscribir dicha resolución, pero esto no significa de modo alguno, que el Subsecretario sea el creador intelectual y responsable de las reglas que forman la miscelánea fiscal. Por lo tanto, se reitera, para que opere la delegación de facultades es necesario un



acuerdo del delegante en donde especifique las facultades que serán objeto de las mismas, acuerdo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, en tanto que la suplencia por ausencia es una figura que la ley contempla, pero que deja al reglamento interior de cada Secretaría determinar los casos en que operará y no necesita cumplir con la formalidad de la delegación, sino que basta mencionar que con ese carácter se está actuando y, desde luego, funde legalmente su actuación a través del precepto que lo faculte.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2474/98. Cablevisión, S.A. de C.V. 28 de octubre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, febrero de 1999, página 241, tesis 2a. XVIII/99, de rubro: "SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SUPLENCIA POR AUSENCIA. EL ARTÍCULO 105 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA DEPENDENCIA CORRESPONDIENTE NO ES INCONSTITUCIONAL PORQUE NO EXCEDE LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 16 Y 18 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL."

El Acuerdo de delegación de facultades debe satisfacer los requisitos constitucionales del acto administrativo, es decir, estar fundado y motivado, debe existir competencia del órgano para los asuntos que se delegan, debe presentarse en forma escrita, estar basado en la Ley, debe existir un procedimiento adecuado y no retroactivo, asimismo se debe emitir por el funcionario al que originalmente le corresponde atender la materia, en virtud de que la Ley así se lo permite. Lo anterior con el objeto de que se dé certeza jurídica al particular.

En la actualidad, la facultad para conocer y resolver el recurso de revisión corresponde a la Dirección General Contenciosa de la Comisión Nacional en términos del artículo 21 fracción IX del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros antes citado

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cabe hacer una reflexión respecto al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional en el sentido de su naturaleza.

Antes de su expedición, existía el Reglamento Interior de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 1999, en ejercicio de la facultad reglamentaria del ejecutivo federal que establece el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la vigencia de este reglamento interior existió un acuerdo delegatorio del 9 de diciembre de 1999, en el cual se daba competencia a la Dirección General Contenciosa para conocer y resolver el recurso de revisión, sin embargo, en virtud del artículo 2 transitorio del Estatuto Orgánico de 22 de febrero de 2002, se abroga el reglamento interior de la Comisión Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 1999 y en consecuencia se abroga tácitamente el mencionado acuerdo delegatorio.

Sin embargo, en las reformas y adiciones que se realizaron a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero del 2000, se sustituyó en dicho ordenamiento legal el término Reglamento Interior por el de Estatuto Orgánico, atendiendo a lo previsto en la Ley Federal para las Entidades Paraestatales.

En el artículo 2 transitorio de dicho decreto se estableció que en tanto se expedía el Estatuto Orgánico, continuaría vigente en todos sus términos el Reglamento Interior.

De ahí que la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional en ejercicio de la facultad que le confiere los artículos 22 fracción VI de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y 15 antepenúltimo y penúltimos párrafos, y 58 fracción VIII de la Ley Federal para las Entidades Paraestatales, aprobó en sesión celebrada el 18 de diciembre de 2001, el Estatuto Orgánico.

El Presidente de la mencionada Comisión en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 4, 5, 16, 22 fracción VI y 26 fracciones I y II de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, y 59 fracciones I y XI de la Ley Federal para las Entidades Paraestatales, publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros el día 22 de febrero del 2002.

De manera genérica, el término estatuto se ha definido como "un ordenamiento parareglamentario que se da en algunos organismos descentralizados a efecto de regular su actividad interna. Los expide el órgano de gobierno del ente.

Sus disposiciones no deben afectar la esfera jurídica de los particulares. Su nivel es inferior a la Ley y al reglamento."⁵⁴

El fundamento que se pretende dar a dicha práctica es el de la jerarquía, es decir, del poder del mando del superior y de la obligación de obediencia del subalterno.

⁵⁴ Martínez Morales, Rafael I. Diccionarios jurídicos temáticos. Volumen III. Derecho Administrativo. *Op. cit.* p. 109.

Estos actos no solo afectan el orden interno de la administración pública, en cuya eficacia se centra el poder jerárquico hacia los subalternos, sino que también afecta a los administrados.

La justificación legal que se pretende dar a la práctica parareglamentaria se subordina a la presencia de un texto, sin embargo la administración no puede justificar la legalidad de dichas medidas con tal argumento, cuando afectan directamente a los administrados, e incluso son contrarias al derecho público por ser verdaderas fuentes de competencia.

En razón de lo anterior, considero que el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional es violatorio de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16, toda vez que confiere competencia a determinados órganos que con sus actos afectan la esfera jurídica del particular.

De esta forma, la técnica jurídica determina que dicho Estatuto Orgánico debe emitirse en ejercicio de la facultad reglamentaria del ejecutivo federal establecida en la fracción I del artículo 89 de la Constitución, no obstante que dicho ordenamiento se fundamenta en la Ley Federal para las Entidades Paraestatales, al tener mayor jerarquía la Constitución.

Toda vez que el reglamento es una norma de carácter general, abstracta y general, expedida por el titular del poder ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una Ley previa.

Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una Ley, por lo que jerárquicamente aquel está subordinado a ésta.

Dicha facultad se califica como materialmente legislativa, aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se identifica con los denominados reglamentos heterónomos, dicha heteronomía radica en que sólo se deben expedir por la existencia de una Ley previa a la cual deben de pormenorizar, y su validez jurídico constitucional depende de ella en cuanto a que no deben rebasar su ámbito de regulación.

El reglamento tiene como requisitos formales el refrendo ministerial, la publicación en el Diario Oficial de la Federación y su procedimiento de creación debe ser dentro de la administración pública.

De ninguna manera se debe entender que la facultad reglamentaria, es una facultad legislativa delegada por el Congreso de la Unión, sino es un acto del ejecutivo indelegable, de lo que se desprende que la emisión del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional por parte de la Junta de Gobierno, esta invadiendo la facultad reglamentaria del ejecutivo federal.

En consecuencia, el Estatuto Orgánico de la Comisión en comento, tiene una jerarquía inferior a la Ley e incluso al reglamento, de conformidad con el artículo 133 constitucional, de ahí, que sólo se debe de limitar a determinar la organización o los aspectos internos de la Comisión, pero no en conceder facultades que por Ley están establecidas a otros órganos ni mucho menos que dichas facultades puedan ser ejercidas respecto de los gobernados.

Lo ideal sería que se emitiera un acuerdo delegatorio en el cual el Presidente de la Comisión Nacional delegue la facultad para conocer y resolver del recurso de revisión establecida en el artículo 26 fracción III de Ley de

Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros con fundamento en el último párrafo de dicho numeral.

De acuerdo a lo señalado en párrafos anteriores, se debe entender lo siguiente:

- a) La facultad para conocer y resolver del recurso de revisión, establecido en el artículo 99 de la Ley de la materia, es del Presidente de la Comisión Nacional, en términos del artículo 26 fracción III.
- b) El último párrafo del artículo 26 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, señala que el Presidente ejercerá directamente sus funciones o mediante acuerdo delegatorio, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.
- c) Se entiende que la facultad para conocer y resolver el recurso de revisión es delegable mas no que dicha facultad se asigne a una unidad administrativa como es la Dirección General Contenciosa mediante Estatuto Orgánico, sino que se debe emitir un acuerdo delegatorio, conforme lo dispone el último párrafo del numeral antes citado.

2.11. Término para que la autoridad resuelva.

Alfonso Nava Negrete señala que los recursos administrativos de manera genérica omiten referirse a la existencia del silencio administrativo, el cual permitiría constreñir a la autoridad a no alargar de manera indefinida la resolución

que recaer al recurso, colocando a los administrados en incertidumbre jurídica respecto de sus intereses, por lo cual, considera necesario establecer la confirmativa ficta.

Por silencio administrativo se entiende "la ausencia de acto cuando debería de haberlo."⁵⁵

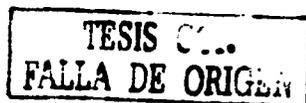
La doctrina considera dos posibles consecuencias del silencio de la administración: la negativa y la confirmativa ficta. Es decir, ante la falta de respuesta a los planteamientos de los gobernados se puede suponer que se han resuelto de manera negativa o afirmativa.

El artículo 103 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros dispone en su última parte la obligación de la autoridad revisora para que una vez concluido el periodo probatorio ésta resuelva dentro de los cinco días hábiles siguientes, sin embargo, no establece sanción alguna en caso de que no se emita en dicho término.

Consideramos es necesario el reformar el ordenamiento legal en comento con el objeto de que se establezca alguna consecuencia ante la falta de resolución administrativa una vez que se ha cumplido el plazo de referencia, de lo contrario se está ante una norma imperfecta y se deja sin certeza jurídica al particular que se vea afectado por una resolución de la Comisión Nacional.

Entendiendo por norma imperfecta aquella que no se encuentra provista de

⁵⁵ Martínez Morales, Rafael I. Diccionarios jurídicos temáticos. Volumen III. Derecho Administrativo. *Op. cit.* p. 261.



sanción. "Las que fijan los deberes de las autoridades supremas carecen a menudo de sanción."⁵⁶

Esta consecuencia podrá ser la confirmativa ficta entendiéndose por ésta como a todo recurso interpuesto por el particular y no sea resuelto ni notificado por la autoridad revisora en determinado tiempo contado a partir de la fecha de interposición del recurso se entenderá que se ha confirmado el acto impugnado.

Lo anterior toda vez que en la actualidad no existe alguna consecuencia jurídica en caso de que la autoridad revisora del recurso de revisión no emita la resolución administrativa dentro de los cinco días hábiles siguientes a que se concluyó el periodo probatorio.

Así, dicha confirmativa ficta podrá impugnarse mediante juicio de nulidad.

2.12. Efectos de la resolución administrativa.

La resolución administrativa que ponga fin al recurso de revisión es un acto administrativo, cuyas características son: el ser concreto, individual y particular. Su finalidad es de resaltar no estriba en dirimir ninguna controversia, resolver ningún conflicto jurídico ni mucho menos solucionar una cuestión contenciosa, ya que dichos objetivos forman parte del acto jurisdiccional.

En términos de la última parte del artículo 104 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la resolución del recurso de revisión podrá desechar, confirmar, mandar reponer por uno nuevo el acto impugnado que

⁵⁶ García Máynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Cuadragésimo séptima edición. Editorial. Porrúa. México. 1995. p. 91.



lo sustituya o revocarlos, y deberá ser emitida en un plazo no superior a los treinta días hábiles.

Del anterior numeral se desprende los siguientes efectos:

- Desechar el recurso por improcedente, en este caso se dio alguna de las causas de improcedencia a que se hizo mención en apartados anteriores, en consecuencia, la autoridad revisora no procede a dar análisis al fondo del asunto.
- Confirmar el acto impugnado, la autoridad revisora concluye del análisis del recurso que el mismo se dictó conforme a la legalidad y de acuerdo a las razones de oportunidad que tuvo en su momento la autoridad emisora del acto, en consecuencia el órgano revisor emitirá su resolución administrativa con consideraciones tendientes a confirmar el acto.

La confirmación del acto trae consigo ciertos efectos a saber son:

- a) Si se impugno una multa emitida por la Comisión Nacional, la misma se actualizará conforme al Código Fiscal, lo anterior en términos del artículo 105 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
- b) Una vez que se ha notificado, comienza el término para que el particular que se considere afectado por dicha resolución administrativa considere impugnar o no la misma ya sea mediante juicio de nulidad o bien mediante juicio de amparo indirecto. El artículo 106 de Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros señala que contra la resolución emitida para resolver el recurso de revisión no procederá otro; al respecto es de

mencionar que este artículo se refiere a que no procederá ningún otro recurso administrativo en contra de la resolución al recurso de revisión, sin embargo, no limita al particular, en el sentido de que éste si se considera agraviado pueda interponer cualquier otro medio legal de defensa.

- Mandar reponer el acto impugnado por uno nuevo que lo sustituya, de conformidad con el artículo 104, este acto nuevo debe ser emitido en un plazo no superior a los treinta días hábiles, sin embargo es una norma imperfecta, toda vez que si se emite fuera de este plazo, no se establece sanción alguna. Por lo tanto, considero que se debe establecer la figura de caducidad de las facultades de la autoridad administrativa, en el sentido de si la autoridad a la que se ordena emitir el nuevo acto no lo hace en el plazo mencionado, pierde su facultad para emitirlo y si lo hace la misma será nula. Lo anterior toda vez que el hecho de no establecer esta figura produce la posibilidad de perpetuar la actuación de la autoridad administrativa en determinado asunto.
- Revocar el acto impugnado, en este supuesto, la actividad revisora de la autoridad concluye en su estudio que el acto impugnado fue consecuencia de una violación procesal consistente en que no existe adecuación entre los hechos generadores del procedimiento y las normas administrativas, en consecuencia, el acto no encuadra en ninguna hipótesis legal que haya llevado a su emisión. Debiéndose revocar el acto impugnado

sin que subsista ninguna facultad de la autoridad en relación con el mismo.

Independientemente del efecto que contenga la resolución administrativa la misma se debe notificar.

Entendiendo por notificación "aquella etapa del procedimiento administrativo por cuyo medio se da a conocer al gobernado un acto que le afecta de manera directa."⁵⁷

La Dirección General Contenciosa en uso de la facultad que le confiere el artículo 21 fracción V del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional, debe notificar los actos, acuerdos y resoluciones que se deriven de la tramitación del recurso de revisión, con el objeto de que se hagan del conocimiento del particular.

La notificación le permite al particular enterarse del contenido del acto y en su caso empezar el cómputo de los términos para su impugnación mediante el contencioso administrativo o el amparo o en su caso se da la pauta para el cumplimiento de obligaciones del particular frente a la autoridad.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁵⁷ Martínez Morales, Rafael I. Diccionarios jurídicos temáticos Volumen III Derecho Administrativo. *Op. cit.* p. 168.

CAPÍTULO III. Juicio contencioso administrativo como medio de control de la legalidad.

3.1. Antecedentes.

El control jurisdiccional puede ser ejercido por Tribunales de lo Contencioso Administrativo, creados ex profeso con la finalidad de resolver controversias entre el estado y los particulares según el principio de justicia retenida (Sistema Francés) o bien, por el Poder Judicial, sin que exista una jurisdicción especial para analizar la legalidad de los actos administrativos, según el principio de unidad de jurisdicción (Sistema Anglosajón).

Según la posición ideológica, se considera que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo pueden o no contradecir la división de poderes, ya que el sistema francés señala que cada poder es independiente, y no debe ser interferido por los otros dos, por lo que el Poder Judicial no puede juzgar los actos del ejecutivo, sino que debe ser este mismo el que debe controlar la legalidad de sus actos, a través de los órganos adecuados, reteniendo la administración la facultad de juzgar sus propios actos.

De acuerdo con el sistema anglosajón, un poder debe equilibrar y controlar a los otros, por lo que el Poder Judicial debe limitar al Poder Ejecutivo, conociendo sobre la legalidad de los actos administrativos, de acuerdo a lo establecido en el derecho común, existiendo unidad de jurisdicción, es decir, la facultad de dirimir controversias es exclusiva del Poder Judicial, aún cuando en ellas sea parte el estado.

3.1.1. Época colonial.

Durante la época colonial, predominó un sistema judicialista, ya que si bien no existía una separación estricta de las funciones públicas, se encomendaba a los organismos judiciales, es decir, a las audiencias y en última instancia al Consejo de Indias, con competencia sobre conflictos derivados de actos administrativos, incluso los provenientes de Virreyes, abarcando los asuntos tributarios, pero estos últimos se atribuyeron en virtud de las Ordenanzas de Intendentes de 1786, a la Junta Superior de Hacienda, como órgano de apelación en esa materia.

En esa época, se utilizó un interdicto posesorio, ante el Virrey y las audiencias, para la tutela de los derechos personales, posesorios, de propiedad e incluso, contra actos provenientes de autoridades administrativas.

El Consejo de Estado francés surgió de una antigua institución llamada Consejo del Rey, con facultades en los litigios y reglamentos de asuntos administrativos, sin embargo, desapareció para crearse algo semejante. En efecto, el 16 y 24 de agosto de 1790, se crearon el Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura, como órganos dependientes de la administración pública, elaborando proyectos de Ley y reglamento, y resolviendo controversias administrativas.

Esta Ley, separa las funciones administrativas de las judiciales. Los tribunales administrativos surgieron por la desconfianza de los gobiernos revolucionarios ante el espíritu conservador de la Indiatra, y por el temor de que no dieran una interposición justa a la nueva legislación administrativa.

3.1.2. Constitución de Cádiz de 1812

La Constitución de Cádiz de 1812 se promulgó tanto en España como en el Virreinato, pero no tuvo una adecuada aplicación. A la influencia francesa se debe la creación de un Consejo de Estado, que fungía como Consejo del Rey, sin embargo, el mismo no fue desarrollado en la práctica.

Efectivamente este ordenamiento instituyó un Consejo de Estado, cuyas funciones para ser más explícitos se transcriben:

"Artículo 236. El consejo de Estado es el único consejo del rey, que oírá su dictamen en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción á las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados."

3.1.3. Constitución de Apatzingán de 1814

Durante los primeros años del siglo XIX prevalecía la idea de que las controversias debía solucionarlas el Poder Judicial, influenciados por la constitución norteamericana. Tal y como lo señala la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, la cual no tuvo aplicación, de acuerdo con el artículo 196 de dicho ordenamiento.

Al declararse la independencia, subsistió el principio general de que las controversias entre la administración y los gobernados debían plantearse ante los tribunales ordinarios, algunos de los cuales en los estados se encontraban especializados en materia tributaria.

3.1.4. Constitución Federal de 1824.

Un aspecto restringido de proceso administrativo se introdujo por el artículo 137 fracción segunda de la Constitución Federal de 1824, dando facultad a la

Suprema Corte de decidir las controversias sobre los contratos o negociaciones celebrados por el gobierno federal o sus agentes, como a continuación se señala:

*Artículo 137. Las atribuciones de la corte suprema de justicia son las siguientes:

II. Terminar las disputas que se susciten sobre contratos ó negociaciones celebrados por el gobierno supremo ó sus agentes.

III. Consultar sobre pase ó retención de bulas pontificas, breves y rescriptos, espedidos (sic) en asuntos contenciosos."

También se estableció un Consejo de Gobierno compuesto por la mitad de miembros del Senado, uno por cada Estado, que tendría por Presidente al Vicepresidente de la República, con facultades, previstas en los artículos 110 fracción XXI y 116 fracción IX, en el sentido de emitir dictámenes en las consultas que le hiciera el Presidente de la República, como a continuación se señala:

*Artículo 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

XXI. Conceder el pase ó retener los decretos conciliares, bulas pontificas, breves y rescritos, con consentimiento del congreso general, si contiene disposiciones generales; oyendo al senado, y en sus recesos al consejo de gobierno, si se versaren sobre negocios particulares ó gubernativos; y á la corte suprema de justicia, si se hubieren espedido (sic) sobre asuntos contenciosos."

*Artículo 116. Las atribuciones de este consejo son las que siguen:

IX. Dar su dictamen en las consultas que le haga el presidente á virtud de la facultad XXI del artículo 110, y en los demás negocios que le consulte."

3.1.5. Leyes constitucionales de 1836.

El artículo 2 fracción III de la primera ley constitucional de 1836, introdujo un medio de impugnación judicial denominado reclamo, interpuesto contra las declaraciones de expropiación expedidas por el Presidente de la República o por los gobernadores de los estados, este artículo se señala a continuación:

*Artículo 2. Son derechos del mexicano:

3º. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte, Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación.



si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el Gobierno y Junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica ó secular, sea individuo particular, previamente indemnizado á tasación de peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia en caso de haberla.

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo."

3.1.6. Bases Orgánicas de 1843.

Las Bases Orgánicas de 22 de junio de 1843 dan facultad en materia contenciosa administrativa a la Suprema Corte de conformidad con el artículo 118 fracción IV de la misma, el cual a la letra dice:

"Artículo 118. Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:
IV. Conocer en todas las instancias de las disputas que se promuevan en tema de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno."

3.1.7. Bases para la Administración de la República de 1853 y Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.

Por otra parte, existieron dos intentos sin aplicación efectiva de sustituir la tradición judicialista por el sistema francés del Consejo de Estado, a saber son:

- a) En las Bases para la Administración de la República del 22 de abril de 1853, artículo 104 a 114, como organismo de jurisdicción retenida, inspirando a Teodosio Lares para que se expidiera la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, ambos del 25 de mayo de 1853.
- b) Durante el segundo imperio, se creó nuevamente el Consejo de Estado como órgano de jurisdicción retenida, artículo 14 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1865

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

desarrollado en el artículo 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios, de 12 de octubre de 1865, así como por la Ley de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, ambos del primero de noviembre de 1865.

También se creó un tribunal de cuentas que resolvía todo lo relativo a las cuentas de las personas y funcionarios encargados de manejar fondos. Estos no tuvieron aplicación práctica.

3.1.8. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de mayo de 1853.

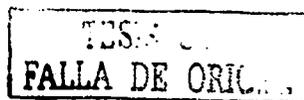
A mediados del siglo XIX, Teodosio Lares influenciado por la legislación francesa y en especial por la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado formuló el proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, que al ser aprobado por el poder legislativo se conoció como Ley Lares.

"Dicha Ley provocó muchas críticas y se impugnó ante los Tribunales Federales declarándola inconstitucional."⁵⁸

Teodosio Lares estaba en contra de los Tribunales Administrativos, que serían incompatibles con la división de poderes, pero no estaba en contra de la jurisdicción contenciosa administrativa, la cual debía dejarse en manos de los agentes del poder ejecutivo.

Esto lo fundamentó comentando que es imposible que la administración

⁵⁸ Margáin Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo. Editorial Porrúa. Décima edición. México. 2001. p. 62.



existiera sin la facultad de juzgar sus propios actos, porque conocer y decidir acerca de los actos de la administración, es administrar, y la facultad de administrar es propia del ejecutivo, y el poder ejecutivo no podía ejercerse por el poder judicial.

Los Tribunales Judiciales no debían intervenir en los actos administrativos, porque entonces estarían administrando por lo tanto, concluía que el juicio contencioso administrativo debía pertenecer a la jurisdicción administrativa.

Señalaba que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

Para la jurisdicción contenciosa creó una sección especial dentro del Consejo de Estado, que estaría integrada por cinco abogados nombrados por el Presidente de la República.

Como institución novedosa y peculiar creó un trámite previo al juicio, desarrollado en el reglamento de la Ley, consistente en que la demanda se acompañaría con una memoria en la que se expusiera los hechos y fundamentos legales de la instancia, fijándose conclusiones precisas, el objeto de la reclamación, las pruebas, entre otras formalidades.

La memoria permitía una solución del caso antes del juicio, sino había arreglo dentro del plazo de un mes se tendría por agotado el trámite, y se daba curso a la demanda, corriendo traslado de ella el Procurador General encargado de la defensa de la administración, se recibían las pruebas y alegatos de las partes y se pronunciaba la sentencia.

En contra de la sentencia había dos recursos: de aclaración y de nulidad.

TESIS CO.
FALLA DE ORIC.

El primero procedía cuando la resolución era contradictoria, ambigua o confusa; el segundo en los casos de falta de emplazamiento, por falta de citación para prueba, de oportunidad de ser oído o para sentencia.

La Ley Lares tuvo muy corta aplicación pues la Revolución de Ayutla desconoció los actos del gobierno del dictador, y así por la Ley de 26 de noviembre de 1855 se abolieron las Leyes que desde 1852 regían la administración de justicia.

En la Constitución de 1824 se estableció un sistema de defensas judiciales para el particular frente a la administración, los Tribunales Federales mexicanos, hasta la expedición del Código Labastida de 1897, sin embargo eran reglas complicadas y contradictorias, y no fue un medio eficaz de defensa hasta que se creó el juicio de amparo, organizándose el control judicial de la administración.

3.1.9. Constitución de 1857.

Desde la promulgación de la Constitución de 1857 se impugnó el establecimiento del Contencioso administrativo en México. La misma reestableció el principio de división de poderes entregando las controversias de lo contencioso administrativo al conocimiento del Poder Judicial.

Esta Constitución en su artículo 50 que coincide con el 49 del ordenamiento constitucional actual, considera inconstitucional que el Poder Ejecutivo invadiera funciones y facultades propias del Poder Judicial, substituyéndose a los tribunales administrativos, dicho numeral señala:

*Artículo 50. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el

legislativo en un solo individuo.*

Algunos tribunales administrativos creados al principio de la revolución de 1910 fueron la Comisión Consultiva de Indemnizaciones (D.O.F. del 30 de junio de 1911). La Ley de Reglamentaciones por Daños Provenientes de la Revolución de 30 de agosto de 1919 reformó la anterior.

3.1.10. Tesis de Vallarta.

Ignacio Vallarta, siendo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares, al considerarla violatoria del principio de división de poderes, porque la existencia de un Tribunal Administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el ejecutivo y el judicial, en materia administrativa en el Presidente de la República.

En los argumentos de inconstitucionalidad se olvidó incluir el artículo 13 al crear un Tribunal Administrativo, el artículo 14 porque no se sigue un juicio ante los tribunales y el artículo 17 porque la administración no puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar un derecho.

Una vez declarada inconstitucional la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, la justicia administrativa en México por disposición de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, se manejaba por medio de tribunales de la federación que conocían de las controversias sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales. Este criterio se aplicó mediante los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908 al regular algunos procedimientos en los juicios seguidos por los administrados contra las autoridades administrativas federales en materia de nacionalidad, extranjería.

TESIS C.
FALLA DE ORIGEN

expropiación y patentes.

Existieron tres opiniones acerca de la interpretación de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, que durante algún tiempo fue homólogo del artículo 104 fracción I de la Constitución de 1917, a saber son:

- a) La tesis de Don Ignacio L. Vallarta, consistente en que aún sin reglamentación era posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración que contrarie la legislación federal.
- b) La tesis de Federico Mariscal, sostiene que sin la reglamentación del citado precepto no es posible la tramitación de una contienda entre un particular y la administración.
- c) La tesis de Rafael Ortega, el cual afirmaba que este precepto constitucional sólo se refiere a controversias entre particulares, pero no del particular contra la autoridad.

Otro antecedente del contencioso administrativo formal son los Jurados de Generales que establecían las Leyes Militares de 1902.

3.1.11. Constitución de 1917.

El artículo 104 fracción I de la Constitución de 1917, continuó el sistema judicialista, en cuanto otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se suscitarán sobre el cumplimiento o aplicación de leyes federales, sin embargo, no hace referencia expresa a la materia administrativa, pero la doctrina, legislación y jurisprudencia han considerado que se incluya dentro de las controversias civiles

en sentido amplio.

El contencioso administrativo se reguló mediante un proceso de legalidad ante los tribunales ordinarios derivado de la interpretación de los artículos 104 fracción I, 42 fracción I y 25 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Con este fundamento, las Leyes Orgánicas del Poder Judicial Federal de 1934 y de 1936 dieron facultad a los Jueces de Distrito para conocer de actos administrativos.

Sin embargo, fue irrelevante hasta el 10 de febrero de 1927 que se promulgó la Ley de la Tesorería de la Federación.

3.1.12. Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927.

Este ordenamiento estableció en su capítulo V el juicio de oposición interpuesto ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución. Si no se formulaba la demanda en ese plazo se tenía por consentida la resolución administrativa.

Debía hacerse del conocimiento a la autoridad exactora por parte del juzgado ante quién se interpuso demanda, con el objeto que suspendiera el procedimiento de ejecución.

Se tramitaba en primera instancia ante los Jueces Federales de Distrito y en apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito. Contra la sentencia de segundo grado podía interponerse el recurso de suplica según la fracción segunda del artículo 104 constitucional o bien el juicio de amparo, a elección de

los administrados, mientras que las autoridades sólo podían interponer el segundo, y que por este motivo es el antecedente del recurso de revisión fiscal introducido en el mismo artículo constitucional por reforma de diciembre de 1946.

El recurso de suplica se suprimió por reforma constitucional el 18 de enero de 1934.

A este procedimiento judicial de oposición se refirió Vallarta al hablar acerca de la constitucionalidad de los procedimientos económico coactivos regulados en la Ley del 20 de enero de 1837, y que según habían quedado proscritos por la Constitución de 1857, inclinándose por la constitucionalidad de los mismos, sin embargo, reconocía que la Ley debía respetar el derecho de los particulares para pedir la revisión judicial de los procedimientos fiscales, pero no como un requisito previo, sino como un trámite posterior.

La Suprema Corte llegó a considerar este recurso como de agotamiento obligatorio, declarando improcedente el juicio de amparo si el particular no interponía previamente dicho medio ordinario de defensa.

Sin embargo, el juicio sumario de oposición cayó en desuso, ya que se tenía la oportunidad abierta de acudir al amparo en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales.

Para los particulares, el juicio de amparo tenía ventajas manifiestas sobre el juicio sumario de oposición: la rapidez de su tramitación, el no tener que asegurar el interés como requisito para la presentación de la demanda, sino solo para obtener la suspensión y sobre todo la efectividad de las resoluciones que se dictan dentro del amparo. Los Códigos de Procedimientos Civiles Federales de

1897 y 1908 prohibían los mandamientos coactivos contra la hacienda pública.

Con el tiempo, se observó que el juicio de oposición era largo y deficiente para el particular, toda vez que faltaba una forma expedita de obtener la ejecución de los fallos; pero principalmente para la hacienda pública por las siguientes causas:

- No había comunicación entre los agentes del ministerio público y las autoridades fiscales;
- De acuerdo con la Ley admitida la demanda y otorgada la garantía correspondiente, el procedimiento administrativo de ejecución quedaba en suspenso y en muchos casos no había interés del actor para que el juicio siguiera; y
- Cuando la sentencia de segunda instancia era favorable a la hacienda pública, el particular podía recurrir en amparo ante la Suprema Corte, pero aquella no podía hacerlo cuando el fallo de apelación le era adverso, entre otras causas dio la pauta para considerarlo como una vía no adecuada para resolver las controversias entre la Hacienda Pública y el contribuyente.

La cuestión constitucional básica que planteaba la creación del Tribunal Fiscal, era definir las facultades del Poder Judicial de la Federación en el control de la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo según la fracción I del artículo 104 constitucional.

Durante la vigencia de la constitución de 1857 era una facultad del Poder Judicial de la Federación controlar la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo.

En México se creó un sistema mixto, de control jurisdiccional de los actos administrativos, pues si bien, existen Tribunales de lo Contencioso Administrativo, sus decisiones son revisables por el Poder Judicial Federal, lo cual según la Ley de Justicia Fiscal, más adelante comentada, fue resultado de la tradición jurídica mexicana al establecerse desde 1929 criterio jurisprudencial que determinaba que podía concederse al particular un recurso o medio de defensa cuyo conocimiento estuviera cargo de una autoridad distinta de la judicial y posteriormente acudir al juicio de amparo en contra de la resolución que ahí se dictará.

Esta tesis apoyo la creación de recursos administrativos, así como también de procedimientos jurisdiccionales.

Se justificó la validez de los Tribunales Administrativos en el sentido de que el cobro de las contribuciones que determinaba el artículo 31 fracción IV de la Constitución llevaba un deber de los gobernados y en contraparte un derecho del estado, que se concretizaba en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren para su validez y cumplimiento de calificación del Poder Judicial. Esto no quería decir que los particulares no podían acudir a los Tribunales Judiciales para la revisión de tales actos administrativos, por tanto, el establecimiento de los Tribunales Administrativos no limita el derecho de los gobernados para acudir al juicio de amparo ni limita la competencia del Poder Judicial Federal.

Nava Negrete señala que antes de que se expidiera la Ley de Justicia Fiscal, la justicia Administrativa estaba en manos del juicio de amparo convertido en medio procesal para controlar la legalidad de los actos administrativos.

La competencia de los tribunales ordinarios para conocer de controversias

administrativas se fue atenuando con la abrogación del recurso de suplica, poco a poco aparecieron algunos órganos de jurisdicción retenida, especialmente en materia fiscal, como por ejemplo el Jurado de Penas Fiscales creado por la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, del 15 de abril de 1924; la Junta Revisora introducida por la Ley del Impuesto sobre la Renta de 18 de marzo de 1925; y en forma paralela otro Jurado de Revisión, en la Ley de Organización del Servicio de la Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal del 11 de enero de 1929.

Antes de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal no existía la jurisdicción administrativa fiscal en nuestro país, sino solo órganos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de impuesto sobre la renta y de infracciones fiscales.

3.1.13. Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936.

Con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, se dio el primer paso para crear Tribunales Administrativos dotados de autoridad por lo que hace a sus facultades, forma de proceder y su organización.

Fue expedida por decreto de 30 de diciembre de 1935.

Con la creación de este tribunal, se suprimen el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del impuesto sobre la Renta y se derogan los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que establecía el juicio de oposición y los asuntos pendientes de resolución ante tales órganos pasaron al Tribunal Fiscal para su resolución.

La justificación para la creación de este tipo de Tribunales fue que las

controversias del estado con los particulares era de cierta naturaleza que implicaban para su resolución el manejo de conocimientos técnicos especializados propios del Poder Ejecutivo, es decir, entrañaban un conocimiento profundo sobre la administración.

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación no solo traería como crítica el hecho de vulnerar la división de poderes sino que daba lugar al establecimiento de tribunales especiales, expresamente prohibidos por el artículo 13 de la Constitución. Asimismo, la administración pública se convertiría en juez y parte dentro del procedimiento contencioso administrativo.

En cuanto al problema de validez constitucional de la Ley que crea un tribunal administrativo se reconoce que no se pueden crear independientes en lo absoluto, es decir, que no pueden dictar sus fallos sin que se sujeten al examen de una autoridad, como lo es a través del amparo, en consecuencia, nada se opuso a la creación de tribunales administrativos independientes del poder ejecutivo, más no del judicial.

Se consideró que el Tribunal Fiscal estaba en contra del contenido del artículo 104 de la Constitución que determina que los tribunales federales debían conocer de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de Leyes federales, justificando que el artículo 14 sólo se refiere al orden criminal o civil no incluyendo dentro de estos al orden administrativo.

Efectivamente, el establecimiento del Tribunal Fiscal dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, sin embargo, la Suprema Corte

considero que la garantía de jurisdiccionalidad consagrada en el artículo 14 constitucional, no implicaba que el juicio se tuviera que seguir ante un órgano judicial, ya que mientras el poder judicial tuviese conocimiento de los asuntos contenciosos administrativos a través del amparo, la Constitución no se vulneraría.

Este Tribunal se estableció inicialmente con competencia exclusiva sobre materia fiscal, pero mediante diversas reformas se ha ido ampliando su competencia para conocer sobre controversias en materia administrativa.

En resumen, los tribunales administrativos decidían cuestiones administrativas, pero estas podrían ser revisadas en última instancia por Tribunales Federales mediante el juicio de amparo, a favor de los particulares, lo que evitaría que la administración pública se constituyera en juez y parte.

El Tribunal Fiscal de la Federación está contemplado dentro del marco del Poder Ejecutivo, sin estar sujeto o sea dependiente de él; es decir, se creó como un tribunal administrativo de justicia delegada, cuya función se limitaba a reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos, fuera de esos casos, la competencia le correspondía al Poder Judicial.

La jurisdicción delegada se configura cuando al órgano o tribunal administrativo formula sus decisiones con carácter definitivo y obligatorio, pero dichas decisiones se pronuncian a nombre de la administración, a la cual formalmente siguen perteneciendo, pues la Ley les ha delegado las facultades jurisdiccionales que pertenecían a las autoridades administrativas.

Con la creación de la Ley de Justicia Fiscal se hizo más que crear el primer

tribunal administrativo, ya que se adoptaron ideas renovadoras como lo es el procedimiento oral, la facultad concedida al pleno para uniformar la jurisprudencia en caso de que las salas dictasen sentencias contradictorias, la fijación de jurisprudencia, la prohibición de los magistrados para oír a las partes o recibir de ellas, documentos o alegatos, a no ser con audiencia de las otras.

3.1.14. Código Fiscal de la Federación de 1938

A partir de su creación en 1937 hasta el mes de abril de 1967 en que entra en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, este funcionó como órgano de jurisdicción delegada, según la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, reiterándose en el artículo 146 del Código Fiscal de 1938, en donde, el referido Tribunal se señalaba que dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, aún cuando sería independiente de la Secretaría de Hacienda y cualquier otra autoridad administrativa.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el primero de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938.

Dicho Código Fiscal recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal, y además incorporó lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico coactivo, infracciones y sanciones.

La expedición del Código Fiscal fue un gran avance para la legislación tributaria mexicana, sin embargo, se observaba que quienes litigaban más en la materia eran los contadores.

*Hasta el momento de su derogación, 31 de marzo de 1967, dicho Código

Fiscal no originó mayores problemas para la Hacienda Pública y los contribuyentes. Los defectos de técnica legislativa de que adolecía se fueron corrigiendo mediante diversa reformas que se le hicieron durante sus 28 años y 3 meses de vigencia."⁵⁹

3.1.15. Artículo 104 de la Constitución reforma de 1946.

Con el fin de otorgar mayor seguridad a los gobernados se estableció que las decisiones del Tribunal Fiscal serían autónomas, con el objeto de señalar que no estarían subordinadas a ninguna instancia gubernamental, sino sus sentencias se dictarían en estricto apego al principio de legalidad. Esta autonomía fue contemplada en la reforma al artículo 104 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, que a la letra decía:

"Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:
II. En los juicios en que la Federación este interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias dictadas en segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos..."

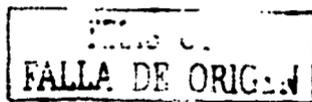
Como consecuencia de la referida reforma constitucional se estableció, a favor de la autoridad fiscal, el recurso de revisión contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, "en asuntos en que el crédito fiscal fuese mayor de 20,000.00, o bien, cuando el crédito era indeterminado."⁶⁰

3.1.16. Código Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966.

Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967,

⁵⁹ Margain Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo. *Op. cit.* p. 66.

⁶⁰ *Ibidem.* p. 69.



para entrar en vigor el 1 de abril del mismo año, se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia Tributaria formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Este ordenamiento no dió un gran avance para el derecho tributario mexicano, como lo fue el Código Fiscal de 1938, ya que sólo se hizo una reestructuración del anterior conforme a los términos del modelo tributario expedido por los organismos internacionales antes mencionados, corrigiéndose errores de técnica legislativa y subsanándose lagunas legales. Se derogaron las normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, con el objeto de establecerlas en la Ley Orgánica del 24 de diciembre de 1966.

3.1.17. Artículo 104 de la Constitución reforma de 1967.

La Constitución se volvió a reformar el 19 de junio de 1967, adicionando la fracción I-B al artículo 104, con el objeto de establecer que las leyes federales podrían instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, teniendo a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la administración pública federal o del distrito y territorios federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Asimismo ésta reforma determinó que era procedente el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones definitivas dictadas por tribunales administrativos, según los casos que se señalen por leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas a consecuencia de un recurso interpuesto entre la jurisdicción contenciosa administrativa.

También se modificó en su parte conducente la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Amparo, estableciéndose con apoyo en el artículo 107 fracción V inciso b de la Constitución Federal, el amparo de una sola instancia contra sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Administrativos; lo que significó el reconocimiento para efectos del amparo de la naturaleza judicial de dichos Tribunales, dotados de plena autonomía, superando el concepto de jurisdicción delegada que tenía el Tribunal Fiscal de la Federación desde su creación en 1937 hasta la expedición de la Ley Orgánica que entró en vigor en abril de 1967.

Cabe mencionar, que con anterioridad a esta reforma, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se impugnaban en amparo indirecto, según el artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo, al considerarse actos administrativos.

3.1.18. Código Fiscal Federal y Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de 1967.

El Código Fiscal Federal y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal que entró en vigor el 1 de abril de 1967, disponían que el Tribunal Fiscal de la Federación era un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la Ley establece, dejando de ser un organismo de jurisdicción delegada para constituirse como organismo jurisdiccional.

La plena autonomía surge "cuando el órgano que resuelve las controversias administrativas, pertenezca o no formalmente al departamento judicial, dicta sus fallos de manera autónoma, sin vinculación ni siquiera formal

con la administración activa."⁶¹

3.1.19. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.

El 2 de febrero de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1995.

Esta Ley, según su exposición de motivos, obedeció al proceso de regionalización en materia de administración tributaria, que desde entonces ha pretendido llevar la sede de la autoridad Tributaria al lugar de origen donde se realiza la situación jurídica o de hecho prevista en las leyes fiscales especiales.

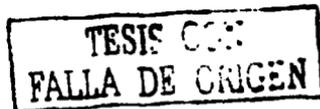
Con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, se conserva la plena autonomía del organismo, emprendiéndose la desconcentración de la justicia administrativa federal, al establecerse una sala superior y varias salas regionales, distribuidas por regiones.

3.1.20. Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1981.

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981, debiendo entrar en vigor el 1 de septiembre de 1982, pero el Congreso de la Unión dispuso que entraría en vigor el 1 de abril de 1983, sin embargo, entró en vigor el 1 de enero de 1983.

En materia de medios ordinarios de defensa este ordenamiento, centralizó el conocimiento de los recursos administrativos.

⁶¹ Fix Zamudio, Héctor. *Op. cit.* p. 59.



3.1.21. Artículo 73 de la Constitución reforma al artículo 73 de 1987.

El 10 de agosto de 1987 se adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo en materia federal, así como del Distrito Federal, ya que anteriormente dicha facultad se encontraba ubicada en el artículo 104 fracción I-B constitucional.

A partir de 1990 sólo se prevé el recurso de revisión que las autoridades demandadas pueden hacer valer contra las sentencias emitidas en su contra por las Salas Regionales y la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

3.1.22. Artículo 73 de la Constitución reforma al artículo 73 de 1993.

El artículo 73 fue reformado el 25 de octubre de 1993 con motivo de la reforma política del Distrito Federal, en la fracción XXIX-H se excluyó de la competencia del Congreso de la Unión el crear tribunales de lo Contencioso Administrativo que resuelvan 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 Constitución.

A nivel local se estableció su base constitucional con la reforma al artículo 116. en su fracción V, a efecto de que en las Constituciones y leyes estatales establecieran tribunales de lo contencioso administrativo.

3.1.23. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1995.

La importancia inicial del Tribunal Fiscal de la Federación radicaba en materia fiscal, pero con el tiempo se ha ampliado, pudiendo conocer sobre

problemas de naturaleza administrativa como el conocimiento de multas por infracciones a cualquier norma administrativa federal.

Bajo la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1995 y entró en vigor el 1 de enero de 1996, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, se conceptualiza como un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos; integrada por una Sala Superior y Salas Regionales.

3.1.24. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1995 reforma de 31 de diciembre de 2000.

El Tribunal Fiscal de la Federación cambió su denominación según el artículo décimo primero fracción tercera de las disposiciones transitorias publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre del 2000, por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, instituyéndose como un verdadero control jurisdiccional sobre la mayoría de los actos de la administración pública.

De estos antecedentes se advierte una tendencia para crear lo que hoy es una realidad: un tribunal federal de justicia administrativa, tomándose como base al Tribunal Fiscal, ampliándose sus facultades, comprendiendo el conocimiento genérico de controversias administrativas federales.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa consideramos no solo es un Tribunal de anulación, sino también de plena jurisdicción, esto en virtud de que tiene competencia hacia materias que propiamente no corresponden a un Tribunal de nulidad.

Ya que es de recordar que en un principio surgió como un Tribunal que conocía del recurso por desvío de poder.

3.2. Concepto y definición de lo contencioso administrativo.

El actuar de la administración pública debe de estar sujeto al principio de legalidad, cuando la autoridad no se conduce conforme a la Ley deben existir medios al alcance del particular para que la administración actúe conforme a la legalidad.

La administración pública está sujeta al orden jurídico existente, ya sea constitucional, legal o reglamentario, en ese mismo orden se establecen los medios ordinarios para que los particulares afectados por una actividad ilegal de la administración, sea prontamente reparado.

El control que la administración ejerce sobre sus propios actos mediante los recursos administrativos es insuficiente, toda vez que no existe la imparcialidad necesaria para considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y en consecuencia dejarlo sin efecto y más aún cuando dichos órganos actúan con criterios uniformes. Además el establecimiento de tribunales que resuelvan las controversias entre el particular y la administración, deriva de establecer un límite a los órganos administrativos, impidiendo que ellos revisen el acto, o bien, someter la controversia a un tercero imparcial.

Se ha considerado que la justicia administrativa abarca tanto los recursos administrativos, como el contencioso administrativo. Entendiendo por Justicia Administrativa "los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa."⁶²

El instrumento de justicia administrativa que cuenta con mayor eficacia en cuanto al control de la legalidad de los actos administrativos es la jurisdicción administrativa. Entendiendo por jurisdicción "la función pública que tiene por objeto resolver controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del estado, el cual decide dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial."⁶³

Función pública "es la manifestación del estado que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos que son sometidos a la consideración de su órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial."⁶⁴

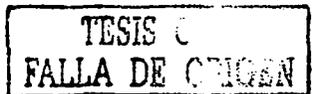
Siendo jurídicos el control del recurso administrativo y el control del contencioso administrativo, el primero es de orden administrativo y el segundo de orden jurisdiccional, a este último la doctrina lo ha denominado de diferentes maneras como es justicia administrativa, jurisdicción administrativa, jurisdicción contenciosa administrativa, entre otros.

No se debe confundir con la jurisdicción administrativa, ya que contencioso administrativo es un proceso, solo se puede hablar de jurisdicción administrativa

⁶² *Ibidem*, p. 53.

⁶³ *Ibidem*, p. 54.

⁶⁴ Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo en el Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa. Sexta edición. México, 2000. p. 15.



ya sea especial u ordinaria, según el tipo de tribunal o simplemente hablar de jurisdicción administrativa para referirse al contencioso.

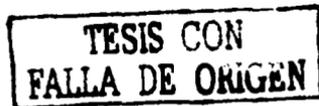
Para Andrés Serra Rojas cuando el acto administrativo se somete a un órgano jurisdiccional, nos referimos a justicia administrativa, en el cual se somete la decisión del litigio entre la administración y el particular a un tercero independiente, con el fin de respetar el derecho administrativo.

"La jurisdicción como función del estado alude a la extensión y límites del poder de juzgar. La jurisdicción de los tribunales administrativos o el control jurisdiccional de la administración, son los encargados de resolver las controversias o reclamaciones entre la administración y los particulares, con motivo de la aplicación de una Ley administrativa y se denomina contencioso administrativo o función de control de legalidad de la administración pública como sujetos de derechos administrativos."⁶⁵

El control jurisdiccional de los actos de la administración, surge del criterio de considerar que debe haber órganos diferentes que puedan juzgar y decidir con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la administración. Dicho control se ha encargado tanto a tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial como a tribunales independientes del mismo, es decir, a los tribunales administrativos.

El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la administración a dado lugar al contencioso administrativo.

⁶⁵ Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.* p. 783



De esta forma, el contencioso administrativo aparece como el medio legal idóneo para la defensa del particular frente a la administración y conducto propio para la conservación y efectividad del derecho administrativo, de tal manera, que será un juez quien examine el acto administrativo con el objeto de ver si se ha ajustado o no a la norma legal y no sea un acto encubierto bajo el interés estatal ajeno al derecho.

El Diccionario de la Real Academia Española a definido al contencioso administrativo como: "el orden jurisdiccional instituido para controlar la legalidad de la actuación administrativa y el sometimiento de esta a los fines que la justifiquen."⁶⁶

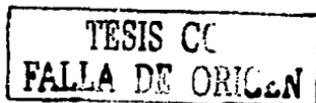
Otros autores consideran que el contencioso administrativo es un concepto más amplio y abarca fenómenos ajenos a la justicia administrativa, ya que el contencioso administrativo es estrictamente "la contienda que nace por el obrar de la administración pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella.

En ese sentido, debe comprenderse incluso dentro del contencioso administrativo los recursos administrativos. Sin embargo, la justicia administrativa se reserva a los procesos administrativos."⁶⁷

De manera genérica, se define al derecho contencioso administrativo "como el conjunto de normas que regulan las defensas que tiene el particular y el

⁶⁶ Real Academia Española Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Tomo I. Editorial Espasa-Calpe. España. 2001. p. 636.

⁶⁷ Serra Rojas. Andrés *Op cit* p 782



servidor público, frente al poder del estado, así como la forma de hacerlas valer."⁶⁸

Miguel Acosta Romero entiende por contencioso administrativo "la existencia de un tribunal que no depende del Poder Judicial, al que le llaman administrativo y al que señalan que tiene plena autonomía para dictar sus fallos y que resuelve conflictos entre los particulares y la administración pública, derivados de actos administrativos, que lesionan o causan agravios al particular, y en los que se tramita un proceso que termina en una sentencia que es de anulación."⁶⁹

También se ha entendido como un "juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia de un acto o resolución dictada por esta última y que lesiona los derechos o interés del primero."⁷⁰

Es una controversia que se promueve a instancia de parte agraviada ante un organismo jurisdiccional, ya sea por el gobernado o por la autoridad, por la primera cuando le causa agravio un acto administrativo, mientras que a la segunda cuando existe una resolución administrativa que da un beneficio al particular. Para tal efecto el procedimiento inicia con la presentación de la

⁶⁸ Treviño Garza, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo Editorial Porrúa Segunda edición. México. 1998 p 6

⁶⁹ Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial Volumen II. *Op. cit.* p. 640 y 641.

⁷⁰ Sánchez Gómez, Narciso. Derecho fiscal mexicano. *Op. cit.* p. 559

demanda por escrito por parte del demandante, subsecuentemente se admite y manda a emplazar a la parte demandada y en su caso a los terceros que pudiesen estar involucrados, con el fin de que contesten la demanda dentro del plazo que marca la Ley, presentando las pruebas que consideren necesarias para acreditar la verdad de su dicho, continúan con el desahogo de las mismas en la audiencia de Ley, se reciben alegatos, el cierre de la instrucción y la emisión de la resolución respectiva que debe notificarse en tiempo a las partes interesadas.

A su vez el contencioso administrativo se ha definido desde dos puntos de vista, atendiendo a la materia y al órgano que conoce de la controversia, en:

- Formal; y
- Material.

Desde el punto de vista formal el contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer de las controversias que provoca la actuación administrativa, así pueden existir tribunales especiales denominados Tribunales Administrativos, ubicados en el Poder Ejecutivo, o bien pueden ser Tribunales Judiciales, ubicados en el Poder Judicial.

Desde el punto de vista material existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos por un acto emitido por una autoridad administrativa. Desde este punto de vista se puede concebir al contencioso administrativo no sólo ante Tribunales Administrativos, sino aún en casos de que en la controversia se someta por la Ley al conocimiento del poder judicial ordinario.

Para el conocimiento del contencioso administrativo material podemos clasificar en dos grupos los sistemas que pueden conocer del mismo: el sistema de los Tribunales Administrativos y el sistema de los Tribunales Ordinarios.

El sistema de los Tribunales Administrativos denominado también de Justicia Administrativa se refiere a la existencia de una jerarquía de Tribunales completamente diferentes a los del Poder Judicial.

El sistema de los Tribunales Ordinarios se refiere a la existencia de Tribunales pertenecientes al Poder Judicial.

El sistema de los Tribunales Administrativos se basa en una interpretación especial del principio de separación de poderes a saber: "para que este principio quede respetado basta que la función jurisdiccional no se ejercite ni por el legislador ni por el administrador y que, por tanto, no hay inconveniente en establecer una jerarquía de Tribunales, con tal de que este separada del poder judicial y del administrativo."⁷¹

Ese mismo sistema se funda en que la separación de poderes se logra más eficazmente si al poder judicial se le prohíbe intervenir en las funciones del poder administrativo. Contra a esta interpretación se ha dicho que la separación de poderes se debe de entender como cada uno de ellos en su unidad y que por lo tanto cuando a la administración se le agregan tribunales independientes del poder judicial se rompe la unidad de este al intervenir en su esfera de acción. de

TESIS C.
FALLA DE ORIGEN

⁷¹ Fraga, Gabino. Derecho administrativo. Editorial Porrúa Cuadragésima primera edición México. 2001. p. 447.

allí se ha originado el sistema judicial al cual corresponde conocer o aplicar la Ley.

La jurisdicción contenciosa administrativa se diferencia de la ordinaria en dos aspectos fundamentales: el primero, en razón de la naturaleza de la contienda en cuanto solo pueden ser partes en la contienda el particular afectado por el acto administrativo y la autoridad emisora; la segunda diferencia es respecto a la apreciación de la contienda, ya que en el contencioso administrativo, el tribunal solo es un órgano revisor del acto, y por lo tanto, la controversia debe ser resuelta conforme a los aspectos materia del acto.

Efectivamente el contencioso administrativo es solo la contienda que surge por el actuar de la administración pública, cuando la misma afecta derechos de particulares.

El contencioso administrativo material debe de contar con ciertas características para su procedencia como son que el acto que provoca la controversia sea un acto administrativo el cual debe de tener los siguientes caracteres:

- El acto administrativo debe de tener el carácter de definitivo, es decir, que se haya agotado la vía administrativa en la cual la autoridad haya dictado su resolución, salvo cuando exista un recurso administrativo el cual el particular pueda optar entre agotarlo o intentar juicio ante el tribunal administrativo.
- El acto administrativo debe ser dictado en uso de una facultad regulada por la Ley, es decir, se trate de una facultad reglada, sin

TESIS CC.
FALLA DE ORIGEN

embargo, un acto derivado de una facultad discrecional de la autoridad puede ser objeto de controversia.

- El acto administrativo debe de derivar de facultades administrativas provenientes del poder público, es decir, quedan fuera los actos en que la administración se sujete a la legislación civil.
- El acto administrativo debe de causar una violación al particular a su interés personal y directo.

Es decir, debe causar una violación al derecho subjetivo del gobernado, entendiéndose por este como aquel interés protegido directamente por la norma jurídica, con todos sus elementos a saber son un sujeto activo y un sujeto pasivo, una prestación debida y un precepto o acto administrativo que le sirve de fundamento y protección.

En lo general, el contencioso administrativo significa un sistema de garantías que el estado reconoce a los particulares en su relación con la administración, en lo particular es la controversia que surge entre el particular y la administración a consecuencia de un derecho violado, es decir, implica toda actividad jurisdiccional encaminada al examen de la legalidad de los actos administrativos.

Sin embargo, consideramos que los medios de defensa con que cuenta el particular afectado por un acto de autoridad administrativa se engloban en el concepto justicia administrativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En tanto que el contencioso administrativo se refiere a la contienda que existe entre la administración pública y el particular que se ve afectado o beneficiado, por un acto de autoridad, en el primer caso surge el juicio de nulidad como medio de control de la legalidad al alcance del particular que se ve afectado por un acto de autoridad, mientras que en el segundo supuesto tenemos el juicio de lesividad, partiendo del principio que la autoridad administrativa no puede modificar sus resoluciones cuando las mismas son favorables al particular.

A su vez la jurisdicción administrativa solo se refiere a la función con que cuenta el estado para resolver las controversias que surjan entre la administración pública y el particular, la cual se encuentra encomendada a los tribunales de lo contencioso administrativo, refiriéndolo a una jurisdicción administrativa especial, en tanto que cuando dicha función recae en los tribunales encuadrados en el Poder Judicial nos referimos a una jurisdicción administrativa ordinaria.

3.3. Naturaleza jurídica de lo contencioso administrativo.

La doctrina administrativa tradicional considera que el contencioso administrativo forma parte de la teoría general del derecho administrativo, mientras que en contraposición los procesalistas consideran al contencioso administrativo como una institución que realiza los fines que al derecho procesal se le han encomendado.

La teoría administrativa considera que el derecho administrativo y el contencioso administrativo tienen los mismos propósitos, esforzarse para que los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

finés del estado se cumplan en estricto apego a la Ley, surgiendo el derecho procesal administrativo.

En su desarrollo, el derecho administrativo y el derecho procesal administrativo tienen vinculación, el segundo es consecuencia del primero.

Así como el procedimiento administrativo tiene un proceso necesario para la aplicación de la Ley administrativa, de este modo, el derecho procesal administrativo como conjunto de normas que regulan el proceso administrativo, señala una fase superior en la cual se cumplieron los actos de la administración y surgen los planteamientos de controversias por parte de los particulares en procesos jurisdiccionales, ya sea ante el Poder Judicial de la Federación o ante los tribunales administrativos.

Destacan así dos puntos de vista: el sustantivo y el adjetivo, administrativo y procesal, o sea su determinación conceptual por administrativas o bien por los procesalistas. Dentro de la primera postura se encuadra al contencioso administrativo como una contienda o litigio administrativo. En la postura procesal se ha dicho que es una acción o pretensión procesal, recurso o proceso administrativo.

3.3.1. Contienda o litigio administrativo

Desde su nacimiento, el contencioso administrativo se ha entendido como una controversia suscitada entre los particulares y al administración pública, derivada de actos emitidos por esta última, los cuales lesionan la esfera jurídica de los primeros.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por su parte, juicio viene de latín iudicium que es el acto de decir o mostrar el derecho. En general viene a ser una resolución jurisdiccional que resuelve una controversia.

No se identifica con el litigio, pues el conflicto es el contenido de todo proceso jurisdiccional.

El contencioso administrativo es un juicio, toda vez que jurisdiccionalmente se resuelve una controversia de carácter administrativa en general, ante tribunales de la misma naturaleza que observan el procedimiento legal correspondiente.

3.3.2. Acción o pretensión procesal

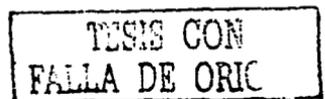
Acción viene del latín actio, movimiento, actividad, acusación. En sentido procesal la acción puede concebirse como el "poder jurídico de provocar la actividad de juzgamiento de un órgano que decida los litigios de intereses jurídicos."⁷²

La pretensión es la afirmación de la existencia de un interés o derecho y la exigencia de su satisfacción, buscando que el interés ajeno se subordine.

De ésta manera, la pretensión busca una resolución para ello se ejercita por medio de la acción.

En esta postura se da a conocer que al impugnarse en la vía jurisdiccional un acto administrativo se esta ejercitando un derecho de acción. Sin embargo, el contencioso administrativo es algo más que una acción procesal, ya que su

⁷² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario jurídico mexicano A-CH Op. cit. p. 31



sustancia no se agota en el derecho de acción, es todo un proceso, un juicio por el que se lleva una contienda administrativa.

3.3.3. Recurso procesal.

Esta postura proviene de la doctrina francesa del siglo XIX, consistente en que "todos los casos en los cuales la decisión de un Ministro (autoridad administrativa), era susceptible de un recurso contencioso ante el Consejo de Estado, se afirmaba que tal decisión era en sí un primer juicio y que el recurso ante el Consejo de Estado no es más que un recurso de apelación."⁷³

En la doctrina, el recurso procesal se encuadra en la idea de proceso, en el concepto de función jurisdiccional y el procedimiento tratándose de la función administrativa. En el campo procesal el recurso es un medio de impugnación de las resoluciones jurisdiccionales.

Ignacio Burgoa considera que al interponerse un recurso se da origen a una nueva o tercera instancia, consideradas prolongaciones procesales de la primera. Resultando, que el recurso no es más que una fase o instancia prolongadora de un juicio, cuya función es revisar la legalidad del auto o sentencia recurrida.

Efectivamente el recurso es un medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante el tribunal o juez de mayor jerarquía y excepcionalmente ante



el mismo juzgador, con el objetivo de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.

Con estas ideas no es posible atribuir la naturaleza de recurso al contencioso administrativo, pues el proceso ante la jurisdicción administrativa no es una segunda instancia, que sigue a la instancia administrativa donde se interpuso el recurso, ya que la administración que dictó el acto impugnado interviene en el mismo a defender el acto, lo cual, no sucedería si el contencioso fuera un recurso.

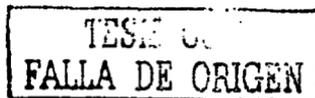
"El contencioso por otra parte, representa el ámbito jurisdiccional de impugnación de los actos administrativos y su antecedente inmediato es el ámbito administrativo de impugnación ultimado por el recurso administrativo, del cual no puede considerarse como continuación ni menos parte integrante por tratarse de un procedimiento administrativo."⁷⁴

Son consecutivos en el tiempo, más no son parte de una misma estructura procesal, son la unión de dos funciones y campos diversos, como lo es la relación juicio recurso.

3.3.4. Proceso administrativo.

Fue a partir de que los tribunales administrativos contaban con jurisdicción delegada cuando se crea la idea de proceso contencioso administrativo para dejar de ser una mera revisión de los actos que crea la administración.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 114.



Conforme a la doctrina procesal que pugna por la unidad del derecho procesal se acepta como parte de este al derecho procesal administrativo como aquel encargado de estudiar el proceso administrativo como un procedimiento en el que actúa la función jurisdiccional ante el conflicto de la administración y los administrados derivado de un acto administrativo, que será juzgado a la luz del derecho, es ya innegable que el contencioso de manera sustantiva y adjetiva se a constituido como institución procesal administrativa.

El proceso "es la serie de actos realizados por el órgano regulador, las partes y los terceros, relacionados entre si por el fin que se persiguen, que es satisfacer las pretensiones de las partes."⁷⁵

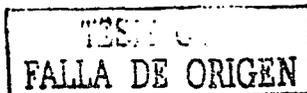
"El procedimiento son las formalidades de que deberán estar revestidos los actos dentro del proceso para que valgan."⁷⁶

"El juicio es la contienda que sostienen dos o más partes con intereses opuestos, ante un órgano regulador que la dirige y concluye con una resolución."⁷⁷

En ese sentido se puede decir que todo juicio es un proceso, pero no todo proceso es un juicio, porque hay procesos en los que no hay controversia.

Si bien proceso y procedimiento pueden considerarse gramatical y etimológicamente como sinónimos, existen diferencias, como ya se señaló el proceso implica que se realicen una serie de actos ante y por un órgano

⁷⁵ Kelley Hernández. Santiago A. *Op. cit.* p. 103
⁷⁶ *Idem.*
⁷⁷ *Idem.*



jurisdiccional con el objeto de resolver una controversia, en tanto, que en el procedimiento hacemos referencia a la serie de pasos tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico.

En ese sentido, el contencioso administrativo surge como un proceso administrativo promovido por los gobernados o la administración contra actos de esta última, sustanciado ante órganos jurisdiccionales. De él conoce la jurisdicción administrativa en su sentido amplio, ya sean tribunales administrativos o bien el Poder Judicial, con el objeto de respetar la legalidad en las relaciones jurídicas administrativas.

La doctrina coincide con este criterio, ya que el término proceso administrativo se ha orientado como aquel que se sigue ante tribunales contencioso administrativos y en los cuales es parte fundamental la administración pública.

Por otra parte, no se debe confundir el proceso civil del proceso administrativo, ya que este último, posee un carácter especial, esto debido a la naturaleza pública de los intereses que representa la administración, a la presunción de legalidad de los actos administrativos, a la indole ejecutiva de los actos administrativos y a la inembargabilidad de los bienes de la administración.

En efecto, la presunción de legalidad de manera general, releva a la administración de probar sus actos, por lo que, la ilegalidad deberá ser demostrada por el particular.

Si obtiene sentencia favorable, el particular condenándose a la administración al pago de una cantidad de dinero, el particular no posee un medio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

idóneo para hacer efectivo el fallo, sino que debe esperar a que las condiciones presupuestales que permitan cumplir con la condena, esto debido a la imposibilidad de embargar bienes al estado como consecuencia no existe un proceso de ejecución administrativa.

Mayor es el privilegio que tiene la administración al ser ejecutivos sus actos, lo que la posibilita a reconocer situaciones jurídicas impuestas al particular sin necesidad de llevar a cabo un proceso o sentencia.

Los anteriores principios provocan una desigualdad procesal entre la administración y el particular afectado, que no se dan en el proceso civil. Además, existen otras diferencias entre estos procesos, a saber son:

- a) El interés público del administrativo frente al privado del civil.
- b) Los sujetos: administración contra particular en el administrativo y particular contra particular en el civil.
- c) Generalmente es más rápido y menos formal el proceso administrativo del civil.

Por lo anterior consideramos que la naturaleza jurídica del contencioso administrativo se puede determinar desde dos puntos de vista: para el derecho procesal administrativo el contencioso administrativo es un proceso iniciado ya sea por el particular o por la autoridad, contra actos de ésta última que se desarrolla ante órganos jurisdiccionales, de él conoce la jurisdicción administrativa en su sentido amplio, ya sea los Tribunales Administrativos o bien los Tribunales Ordinarios. Para el derecho administrativo se concibe al contencioso administrativo como un juicio, entendido como el acto de decir o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mostrar el derecho, es decir, es un juicio a través del cual jurisdiccionalmente se resuelve una controversia entre la administración y el particular, por Tribunales Administrativos u Ordinarios.

3.4. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conforme a la reforma de 31 de Diciembre del año 2000.

"La competencia es el límite de la jurisdicción, es decir, la jurisdicción es la función del estado de decir el derecho y la competencia es el límite de esa función."⁷⁸

De acuerdo con el sistema que esta actualmente en vigor, en nuestro país, la materia contenciosa administrativa, se divide en dos sectores:

- a) Existen determinados actos y resoluciones de la administración pública, ya sea federal o local, que pueden impugnarse ante tribunales administrativos especializados y excepcionalmente ante tribunales ordinarios.
- b) En los demás casos, los actos y resoluciones que no puedan ser impugnados ante dichos órganos, se deben combatir, mediante el juicio de amparo.

Mediante el artículo tercero del decreto por el que "se expiden nuevas Leyes fiscales y se modifican otras", del 7 de diciembre de 1995 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mismo mes y año, se expidió la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que entró en vigor el primero de

⁷⁸ Gómez Lara, Cipriano Teoría General del Proceso. Editorial Harla. Novena edición. México. 1996. p. 174.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

enero de 1996 y abrogó a la Ley Orgánica anterior, conforme a los artículos primero y segundo transitorios respectivamente de la nueva Ley Orgánica.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se divide en material, territorial y en razón de la cuantía, sin embargo, para objeto de nuestro estudio solo nos referiremos a la competencia material, en relación a la impugnación de resoluciones administrativas derivadas del recurso de revisión ante la CONDUSEF, así como, en materia de imposición de multas por parte de este organismo.

La competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra contenida en el artículo 11 de la Ley Orgánica en vigor, el cual es correspondiente al artículo 23 de la Ley Orgánica abrogada.

En el citado artículo, se incorporan las resoluciones que se emitan dentro de un procedimiento administrativo conforme al artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo vigente, y por el otro lado, se contempló el juicio de lesividad.

Asimismo el mencionado numeral fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000, por lo que se reformaron sus fracciones XIII, XIV y XV. Estas reformas ampliaron el conocimiento del Tribunal para las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, o resoluciones que decidan recursos administrativos en las materias contenidas en el artículo 11 que se comenta, competencia que antes estaba restringida a las resoluciones que resolvieran el recurso

RES CON
FALLA DE ORIGEN

administrativo, conforme al artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Conforme a estas últimas reformas, también conocerá de las controversias suscitadas por una resolución negativa ficta, dentro de las materias señaladas en el artículo 11 en comento, contemplada dentro de Leyes especiales o en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como de las controversias suscitadas por la negativa de la autoridad, expedir la constancia de haberse configurado la afirmativa ficta.

En el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se establece como condición para el conocimiento de dicho Tribunal que las resoluciones combatidas, deben de tener el carácter de definitivas. Por su parte, en el párrafo previo al antepenúltimo, se establece que las resoluciones se consideraran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa.

Efectivamente, las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tienen competencia para ventilar juicios sobre resoluciones de diversa índole, siempre y cuando tengan el carácter de definitivas, entendiéndose por ello a todas aquéllas que no puedan ser impugnadas por un recurso o medio de defensa cuya interposición sea obligatoria, de acuerdo a la Ley de la materia y siempre y cuando, dichas resoluciones no hubiesen causado estado, por virtud del tiempo transcurrido entre su notificación y el plazo marcado para impugnarlas y esto no se haya hecho.

Del análisis del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), se deduce las materias que pueden ser objeto de juicio ante las salas regionales de ese organismo, en relación con nuestro objeto de estudio:

3.4.1. Multas derivadas de infracciones a normas administrativas federales

Esta facultad surge a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, en su artículo 23 fracción III, incluyendo en ese entonces las multas por infracción a las disposiciones fiscales del D.F.

Si bien es cierto que existen opiniones que aseguran que todo ingreso percibido por el Estado tiene el carácter de fiscal, la doctrina en su mayoría considera que a pesar de que el estado puede percibir ingresos fiscales dentro de los que se encontrarían los impuestos, derechos, contribuciones especiales y los aprovechamientos como multas y recargos que derivan de los anteriores, existen otro tipo de ingresos los cuales derivan de aprovechamientos no fiscales como lo es las multas que se imponen por infracciones a disposiciones de carácter no fiscal

La Ley Orgánica del TFJFA da la base para que ante este organismo se impugnen multas en materia administrativa.

En la tesis de jurisprudencia 8/97 se resolvió la contradicción de tesis 100/95, por la cual el Poder Judicial Federal considera que conforme al principio de definitividad y la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, antes de acudir a dicho medio legal de defensa contra la imposición de multas administrativas no fiscales, estas deben ser impugnadas ante el TFJFA, ya que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

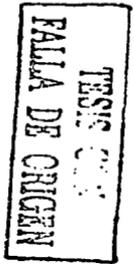
ante el juicio de nulidad puede lograrse su modificación, revocación o nulificación.

Este criterio a la letra dice:

*Novena Época
 Instancia: Segunda Sala
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Tomo: V, Marzo de 1997
 Tesis: 2a./J. 8/97
 Página: 395

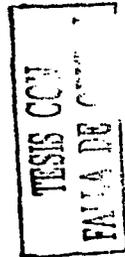
MULTAS ADMINISTRATIVAS O NO FISCALES. PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO CONTRA LAS. De conformidad con el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, las multas por infracción a normas administrativas federales, tienen el carácter de aprovechamientos, no así de contribuciones, las que, por su parte, se encuentran previstas por el artículo 2o de dicho código. El artículo 135 de la Ley de Amparo vigente, no alude a créditos fiscales en general, sino a una de sus especies: las contribuciones, por lo que excluye de su contenido a los aprovechamientos, entre los que se encuentran las multas administrativas. De conformidad con el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, para suspender la ejecución de una multa no fiscal, como lo es la impuesta por la Procuraduría Federal del Consumidor, sólo debe garantizarse el interés fiscal, el cual se constituye únicamente con el monto de la sanción impuesta, pues las multas no fiscales no causan recargos, de acuerdo con la parte final del artículo 21 de dicho código. En materia de amparo, la suspensión que, en su caso, proceda contra el cobro de dichas multas, debe regirse, no por la regla especial prevista por el artículo 135 del propio ordenamiento, sino por las reglas generales contenidas en los artículos 124, 125 y 139 de la ley de la materia, al no participar las indicadas multas administrativas del carácter de contribuciones, sino de aprovechamientos. Así, de acuerdo con los tres últimos numerales, para conceder la suspensión definitiva, se exige: que la solicite el agraviado, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, que con la ejecución del acto reclamado se causen al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación, y que el peticionario otorgue garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la suspensión se causaren a algún tercero, en caso de que el quejoso no obtuviera sentencia favorable en el juicio de amparo, entendiéndose por tercero, para este efecto, cualquier persona física, persona moral privada u oficial, que tenga un interés contrario al quejoso. De acuerdo con lo anterior se concluye que conforme al principio de definitividad que rige al juicio de garantías, contenido parcialmente en la fracción XV del artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, antes de acudir al amparo contra las multas administrativas, éstas deben ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que a través del juicio de nulidad fiscal puede lograrse su modificación, revocación o nulificación, y para suspender su ejecución, el Código Fiscal de la Federación no exige mayores requisitos que los consignados por la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva.

Contradicción de tesis 100/95 Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito y el Segundo Tribunal



Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 24 de enero de 1997. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Juan José Franco Luna.

Tesis de jurisprudencia 8/97. Aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión pública de veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Gutiérrez, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Genaro David Góngora Pimentel."



Efectivamente, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, prevé en su artículo 11 fracción III, el supuesto en comento.

"Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros en su carácter de organismo descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene facultades de autoridad para imponer sanciones por infracciones derivadas de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros de conformidad con el artículo 10 de este ordenamiento.

Esta facultad de imponer sanciones deriva del artículo 11 fracción XXI, correspondiendo ejercitarla al Presidente de dicho organismo conforme el artículo 26 fracción III de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Asimismo, es de recordar que el Presidente de esta Comisión, puede ejercer esta función directamente o mediante acuerdo delegatorio, el que a la fecha no se ha expedido.

Por lo que respecta a las multas que impone este organismo, cabe hacer

las siguientes consideraciones:

- a) El catálogo de infracciones por las cuales se puede imponer multa se encuentra establecido en el artículo 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, refiriéndose en su mayoría a infracciones derivadas del procedimiento conciliatorio y arbitral.
- b) Las multas son impuestas por diferentes Direcciones Generales de acuerdo con su Estatuto Orgánico, sin embargo, como es una facultad del Presidente y que solo la puede delegar estimamos que formalmente no es la vía para dar competencia a estas autoridades un Estatuto Orgánico.
- c) Las multas que impone ésta Comisión Nacional tienen la naturaleza jurídica de ser aprovechamientos, los cuales se encuadran dentro de la definición que hace el Código Fiscal de la Federación, de crédito fiscal, de acuerdo con el artículo 4 del mencionado ordenamiento.
- d) En ese sentido y según el artículo 97 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, las multas que impone la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros no pueden ejecutarse por ella misma, sino a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Conforme a estos argumentos los gobernados (instituciones financieras)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que se vean afectados por la imposición de una multa por parte de este organismo descentralizado tienen como medio de defensa el recurso de revisión que establece el artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Sin embargo, y de acuerdo al estudio que se hizo en el capítulo anterior de este recurso y atendiendo a su naturaleza optativa, las instituciones financieras pueden interponer directamente el juicio de nulidad y la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá conocer de dicha impugnación, ya que, tiene competencia en razón de la mencionada fracción III del artículo 11 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

3.4.2. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones a que se refiere el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esta fracción de nueva redacción y que se adicionó por las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2000, establece como competencia del tribunal conocer de los recursos administrativos interpuestos en contra de las resoluciones administrativas cuya materia se refieren las demás fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica.

Esta fracción relacionada con la fracción XIII establece que la competencia material del Tribunal en materia de recursos administrativos es:

1. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de todos los asuntos en materia administrativa, aun de las no contempladas en las demás fracciones del artículo 11 de la Ley

Orgánica, tratándose del recurso de revisión a que refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. De ahí el cambio de denominación del Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que con la actual fracción XIII el tribunal imparte justicia administrativa.

2. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los asuntos relativos a las demás fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica, fundamentalmente de carácter fiscal, razón por la cual, además de impartir justicia administrativa, el tribunal imparte justicia fiscal conforme a su original competencia material.

La fracción comentada a la letra dice:

"Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:
XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo..."

Para el doctor Acosta Romero la reforma que se dio a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el año 2000, implica un crecimiento desorbitado en las atribuciones y facultades del mencionado Tribunal así como en su estructura y presupuesto.

Considera muy grave que la materia administrativa sea objeto de un juicio de legalidad de tramitación forzosa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dejando fuera del análisis constitucional a los actos administrativos, y solo los Tribunales Colegiados de Circuito conocerían de las

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

sentencias de dicho tribunal.

Para algunos autores el hecho de que se este acrecentando la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materias que no son fiscales, cuestiona el criterio de la especialización que en un momento se maneja en su creación.

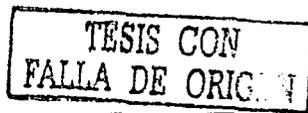
Con lo cual se pretende instituir un tribunal administrativo federal, evitando que se analice la constitucionalidad de los actos de la administración pública.

La tradición del Poder Judicial se esta limitando a que solo puede conocer de la constitucionalidad de los actos administrativos, orientándose al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa todas las cuestiones de legalidad que pueden en un momento dado vulnerar garantías individuales.

Sin embargo, estimo que esta opinión no es del todo acertada, ya que antes de ésta reforma, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no podía conocer de las resoluciones a los recursos administrativos que se excluyen de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es el caso de la materia financiera.

En la fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, da la factibilidad de poder impugnar las resoluciones a recursos administrativos, respecto de la competencia que conceden las demás fracciones.

Como ya se señaló, la fracción III de este numeral da competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de las multas por infracciones a normas administrativas federales, en este supuesto, una multa

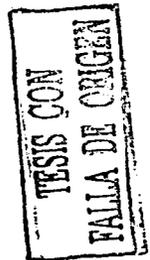


impuesta por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros se puede impugnar ante este Tribunal.

Asimismo, el particular, que se vea afectado por este acto, puede elegir agotar el recurso administrativo de revisión a que hace referencia el artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y contra la resolución al recurso procede el juicio de nulidad debido a la incorporación de la fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica.

*Novena Época
 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Tomo: XVIII, Julio de 2003
 Tesis: 1.7o A.225 A
 Página: 1242

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN REVISIÓN POR LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF) De conformidad con el artículo 11, fracción XIV, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicho órgano jurisdiccional es competente para conocer de resoluciones administrativas definitivas, entendidas éstas como aquellas determinaciones que no admitan recurso administrativo, o cuando la interposición de éste sea optativo, y que además reflejen la voluntad de la administración pública en un asunto de su competencia, o que sin poner fin al procedimiento afecten derechos sustantivos de los gobernados. En tal virtud, las resoluciones que dicta la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros al resolver el recurso administrativo de revisión, en términos de los artículos 99 a 105 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, son impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre y cuando encuadre en alguno de los supuestos previsto en el artículo 11 de su ley orgánica. La circunstancia que el artículo 106 de aquel ordenamiento disponga que en contra del fallo que resuelve el recurso de revisión no procede ningún otro, se refiere exclusivamente a recursos administrativos ante la propia institución (CONDUSEF), lo cual le confiere el carácter de definitivas a tales resoluciones, pero no puede interpretarse que excluya al juicio contencioso administrativo ante Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como medio de defensa, ya que la competencia de este último se encuentra regulada en el artículo 11 de su ley orgánica. SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO



Amparo en revisión 1677/2003 Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 21 de mayo de 2003 Unanimidad de votos Ponente: F. Javier

Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales."

Esta reforma considero fue acertada, ya que antes de la misma sólo se podía interponer el juicio de amparo indirecto contra la resolución al recurso de revisión, mismo en el que se analizaba la constitucionalidad del acto administrativo, sin embargo, se dejaba el análisis de la multa al Poder Judicial Federal.

Actualmente, es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quien puede analizar las multas impuestas por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros y que de acuerdo con el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación tiene la naturaleza jurídica de aprovechamiento, lo cual, trae como ventaja que se someta al análisis de legalidad ante dicho tribunal.

Por tanto al resolver sobre la legalidad de la resolución al recurso de revisión, debe analizar las causas que le dieron origen como lo puede ser la imposición de una multa administrativa, y ver si la misma se sujeto o no a la legalidad, constituyéndose el juicio de amparo en la última instancia de defensa con que cuenta el particular, según se desprende del siguiente precedente:

*Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XVII, Junio de 2003
Tesis I 7o A 224 A
Página 1024

MULTAS IMPUESTAS POR LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF) ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO SI ANTES NO SE AGOTARON LOS MEDIOS DE DEFENSA ORDINARIOS PROCEDENTES De conformidad con el artículo 11, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, dicho órgano jurisdiccional es competente para conocer de multas impuestas por infracción a las normas administrativas federales; por tanto, si la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros impone una multa con fundamento en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, resulta indudable que se acredita el supuesto señalado por la ley orgánica en comento, motivo por el cual el afectado puede optar por interponer el recurso de revisión previsto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, o el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si no lo hace, e interpone el juicio de amparo indirecto en contra de la resolución por la cual se le impone una multa, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, relativa al principio de definitividad que rige al juicio de garantías, al no haberse agotado el medio ordinario de defensa que, como se dijo, es el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tomando en consideración, además, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación no prevé mayores requisitos que la Ley de Amparo para suspender el acto reclamado. SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1677/2003. Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 21 de mayo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

3.5. Juicio Contencioso Administrativo como medio de control de la legalidad de las resoluciones administrativas.

Han existido muchas controversias alrededor del contencioso administrativo algunas referentes a la constitucionalidad, a la especialización, autonomía, o en cuanto a la jurisdicción de los tribunales que conocen del mismo, de esta forma se analiza cada uno de los puntos de vista y las implicaciones que cada uno con lleva, teniendo un apartado especial, lo referente a la jurisdicción, ya que estimo que es el tema toral, para instituir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como un control de la legalidad de los actos administrativos efectivo.

3.5.1. En cuanto a la constitucionalidad:

Desde la promulgación de la Constitución de 1857 se impugno el

TESIS C...
FALLA DE ORIGEN

TESIS C...
FALLA DE ORIGEN

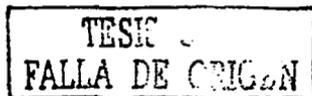
establecimiento del contencioso administrativo en México. En ese momento se argumentó que el sistema de lo contencioso administrativo violaba el principio de división de poderes que consagraba el artículo 50 de la Constitución de 1857, lo que hoy es el artículo 49, al juzgar que en materia administrativa, la administración concentra facultades que corresponden al Poder Judicial.

También se señalaba que violaba el artículo 13 al crear un Tribunal Administrativo, el artículo 14 porque no se sigue un juicio ante los Tribunales y el artículo 17 porque la administración no podía hacerse justicia por sí misma.

Ante tales argumentos, se buscó cual era el sistema que se podía implementar de acuerdo con la Constitución, surgiendo dos opiniones al respecto:

1. El Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar de las controversias que se susciten por actos de la administración pública. El procedimiento para resolverlas es el establecido para las otras controversias de que conoce el mismo poder, en consecuencia, las cuestiones contenciosas administrativas estarían comprendidas en las facultades del Poder Judicial. Esta tesis además, afirmó que la Constitución de 1857, hizo depender al Poder Ejecutivo del Poder Judicial.
2. La justicia federal sustituyó a los tribunales administrativos, pero las controversias sólo se podían resolver mediante el juicio de amparo.

La primera de éstas tesis, apoyó su dicho en el artículo 97 fracción I de la Constitución de 1857, que fue homologado en algún tiempo del artículo 104 fracción



I de la Constitución de 1917. Este precepto ordenaba lo siguiente:

"ARTÍCULO 97. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:
I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales."

Ignacio L. Vallarta, impugna el contencioso formal y acepta el contencioso material, y sostiene que "aún sin reglamentación es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración que contrarie la legislación federal, pretender establecer en México un contencioso administrativo de tipo europeo, quebrantaba la Constitución, supuesto que era parte del sistema que nunca podían reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que, por lo tanto, todo lo contencioso, por virtud de la citada fracción I del artículo 97, era de la incumbencia natural de los jueces."⁷⁹

El precepto constitucional tiene un alcance limitado, toda vez, que se reduce a controversias entre particulares o en las que el estado actúa en su carácter de derecho privado, excluyéndose las controversias entre los particulares y el poder público.

Se puede concluir que "el artículo 104 fracción I citado, no comprende los casos en que la Federación es parte, ni se objeta la legalidad de un acto administrativo; se trata sencillamente de acciones que corresponden a la nación y de todos aquellos casos que reclaman la intervención de la autoridad judicial."⁸⁰

Este problema a perdido actualidad en virtud de las reformas

⁷⁹ Kaye, Dionisio J. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Themis. Sexta Edición. México. 2000. p. 78
⁸⁰ *Op Cit* p. 79.



constitucionales y legales sobre la materia.

En efecto, como se señaló anteriormente, con motivo de las reformas y adiciones a los artículos 104 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es válido el argumento de inconstitucionalidad que se planteo, al surgir el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Por tanto, el estado actual del problema de la constitucionalidad del Contencioso Administrativo en México se puede reducir a los siguientes conceptos:

- a) Después de la reforma al artículo 104, fracción I de la Constitución, no es de discutirse la constitucionalidad de los Tribunales Administrativos creados por una ley federal, siempre y cuando, dichos tribunales cuenten con plena autonomía para dictar sus fallos.
- b) La aceptación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación antes y después de la reforma citada.
- c) El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene gran utilidad como medio de control de la legalidad de actos no sólo fiscales sino en general actos administrativos en virtud de su ampliación de facultades.

3.5.2. Respecto a la especialización.

Fueron varias razones entre las que se encuentran las políticas, las que se

invocaron para crear este Tribunal, pues se hablo, de la autonomia, de la especialización por materia y también de disminuir la carga de trabajo del Poder Judicial Federal.

Para Miguel Acosta Romero, la inserción de tribunales administrativos en el sistema jurídico mexicano fue un capricho de quienes decidieron copiar el sistema francés de Tribunales Administrativos, sin tomar en cuenta que en México existe el juicio de amparo.

Dichos argumento se dieron desde la iniciativa de reformas al artículo 104 fracción I de la Constitución fundamentalmente referida a la autonomía de los tribunales administrativos y sobre la carga de trabajo que en ese entonces tenía el Poder Judicial Federal.

Otra razón es que con la creación de dichos tribunales se aligera la carga de trabajo del Poder Judicial, sin embargo, todas las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa llegan a la jurisdicción de amparo, ya sea por vía directa o a través de recursos híbridos.

Es una realidad que en materia fiscal "el ciudadano ya no puede someter a juicio de amparo por violación de garantías constitucionales, los actos de las autoridades fiscales y que es necesario agotar el procedimiento de legalidad ante el Tribunal Fiscal, y luego interponer los recursos ante el Poder Judicial Federal, bien por vía de amparo o por vía de recursos que nada tienen que ver con el amparo, por lo que se excluye del control constitucional la materia fiscal."⁸¹

⁸¹ Acosta Romero, Miguel. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal. Editorial Porrúa. Sexta edición. México. 2001. p. 134.

TESIS
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, es de mencionar que las reformas que se han dado al sistema judicial federal mexicano, a partir de 1987, se inclinan a constituir a dicho poder en un verdadero tribunal constitucional, dejando las cuestiones de legalidad para los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito.

A su vez, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha creado como una instancia que analiza la legalidad de los actos de la administración pública, en virtud de las recientes reformas a su ley orgánica, lo que da pauta a crear un medio de defensa a favor del particular, para impugnar actos de autoridad, siguiendo el principio de la especialización de dicho órgano, que si bien la misma ha sido muy debatida, no demerita la capacidad de sus funcionarios para analizar las cuestiones de legalidad que se someten a su consideración.

3.5.3. En cuanto a la autonomía.

Por otra parte, se cuestiona la presunta autonomía de los tribunales administrativos, la cual en ningún ordenamiento jurídico se precisa en que consiste, sin embargo, se podría entender como la capacidad de los tribunales para aplicar la Ley sin estar subordinado a los otros dos poderes.

Lo importante era crear mecanismos sin que dejará de intervenir el Poder Judicial, con organismos especializados en materia contenciosa administrativa, reconociendo el carácter especial de esas controversias, de tal manera que se dejarán de aplicar los principios del derecho privado a la materia administrativa.

El hecho de que dichos organismos se encuentren en un poder u otro, no trae gran significado, si el juez es autónomo de la administración activa para

TESIS C.
FALLA DE ORIGEN

decidir.

La autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, ya que cambió su denominación según el artículo décimo primero fracción tercera de las disposiciones transitorias publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre del 2000, es lo que permite que se ejerza un control jurisdiccional sobre los actos de la administración pública, ya que es lo único que garantiza la imparcialidad sobre la cual deben apoyarse los magistrados al dictar sentencia, permitiendo mayor objetividad al resolver una controversia entre el estado y el particular. A diferencia del recurso administrativo en el cual no existe objetividad al implicar que el estado sea juez y parte, violentando el principio de impartición de justicia.

Se garantiza la autonomía de los magistrados al ser estos nombrados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado y en sus recesos por la Comisión Permanente, según el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. De esta forma, dichos nombramientos no solo serían voluntad del ejecutivo, sino también del legislativo, por lo que sus decisiones no deberían de estar influenciadas.

Este sistema para algunos cuestiona la autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aunado a que no existe una verdadera carrera judicial ni tampoco un consejo general que lo administre.

Mientras que el Poder Judicial de la Federación si cuenta con ambas instituciones en virtud de reformas a la constitución publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994 y la nueva Ley Orgánica del Poder

TESIS C.
FALLA DE ORIGEN

Judicial Federal de 26 de mayo de 1995.

No obstante ello, la autonomía de los Tribunales Administrativos no solo debe radicar en un sistema de nombramiento, sino básicamente en la conciencia de cada magistrado y por otro lado mediante la implementación de sistemas de elección de candidatos, así como la creación de la institución de un servicio de carrera, incrementándose con ello la autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.5.4. Juicio Contencioso Administrativo como medio de control de la legalidad.

Dos son los principios rectores de la actividad del estado: el estado de derecho y el principio de legalidad.

El estado de derecho se caracteriza por el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los particulares y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos.

El principio de legalidad implica que las actividades derivadas de las funciones estatales deben sustentarse en normas jurídicas, independientemente de la fuente de donde provengan, respetando la jerarquía normativa.

Conforme a estos principios, el sistema jurídico coloca al estado y al gobernado en una relación jurídica de la que derivan para uno poderes, competencia o prerrogativas y para otro, derechos, libertades y garantías.

En el campo del derecho administrativo la aplicación de la relación jurídica surge con el estado de derecho, en el cual, se transforma al individuo de un sujeto de poder a un sujeto de derecho, al someter al derecho la actuación del estado y

TESIS
FALLA DE ORIGEN

proteger los derechos públicos subjetivos de los gobernados.

Esta relación jurídica se torna en administrativa cuando los derechos y obligaciones estén regulados por un régimen de derecho administrativo.

A través de la relación jurídico tributaria se tutelan y se garantizan los derechos y deberes de la administración y del gobernado.

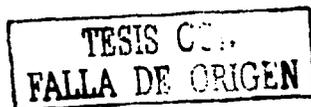
La protección jurídica del gobernado de acuerdo con el sistema jurídico deriva del tipo de situación jurídica en que se encuentren, ya sea que titularice un derecho subjetivo, un interés legítimo o bien un interés simple, correspondiéndole al primero una protección de mayor intensidad que decrece y se reduce para las otras figuras.

Los derechos públicos subjetivos de los gobernados se consideran "como la facultad de un particular para exigir de la administración una determinada conducta se traduce en un hacer, en un dar o un no hacer, protegida por el derecho objetivo de manera directa.

Este derecho dependiendo del sistema jurídico se encuentra protegido por un recurso administrativo o por la jurisdicción administrativa, ante tribunales administrativos o judiciales, según sea el caso."⁸²

La norma jurídica puede referirse solo a la organización, contenido y procedimientos, que ha de regir la actividad administrativa, con el fin de garantizar intereses generales, protegiendo al particular de forma indirecta, surge con esto un interés legítimo o reflejo.

⁸² Lucero Espinosa, Manuel. *Op cit* p. 6.



Se diferencia del derecho subjetivo, en que este es propio y excluyente, ya que la norma lo protege directamente y solo lo podrá hacer valer su titular. En cambio con el derecho reflejo, aunque protegido por la norma, no afecta de manera directa sino en general toda vez que al gobernado no se le da la facultad de exigencia respecto de otras personas, de esta forma el interés legítimo se protege de manera objetiva.

Por otro lado, cuando el gobernado solo pretende que la Ley sea cumplida sin que lo proteja directa o indirectamente, dicho interés es vago e impreciso, en razón de que el gobernado no tiene un interés personal y directo, a esto la doctrina lo ha denominado interés simple.

El interés simple solo da lugar a hacer denuncias ante la administración sobre aquello que considera ilegítimo, y el interés legítimo puede dar lugar a interponer un recurso administrativo, que la administración esta obligada a resolver.

La posibilidad de la actuación ilegal de la administración pública hace necesario el establecimiento de medios de control de la legalidad.

En el derecho administrativo, a esto se le denomina justicia administrativa, la cual se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para analizar los actos administrativos.

Estos medios pueden ser indirectos y directos. En los primeros se encuadran los mecanismos de autotutela administrativa, derivados del poder de revisión que tienen los órganos superiores sobre sus inferiores.

Los medios directos implican la participación del gobernado y dentro de

TLS
FALLA DE ORIGEN

ellos tenemos los recursos administrativos y los procesos jurisdiccionales.

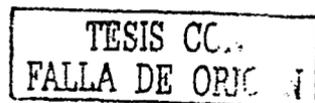
Estos medios de control constituyen una garantía para la protección de los derechos de los gobernados, cuyo objeto es analizar la legalidad de los actos administrativos, con el propósito de encauzarlos dentro del marco legal.

Diversos han sido los métodos para buscar el control de la legalidad de las actuaciones de la administración pública. Entre estos, se puede destacar como aportación mexicana el juicio de amparo previsto por nuestra Constitución en el artículo 103 y 107, por el cual, se busca un control judicial de los actos administrativos.

Sin embargo, en virtud de la práctica surge la necesidad de no recargar a los tribunales de la federación de la impugnación de actos administrativos que los particulares estimen ilegales o contrarios a sus garantías. De esta manera, se han creado otros medios del control de la legalidad como son:

- a) La creación de recursos o instancias ante la propia autoridad administrativa que emitió el acto constituyendo un medio de autocontrol de la legalidad de sus actos por parte de la propia administración.
- b) La creación en términos del artículo 73 fracción XXIX-H Constitucional de Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir controversias entre la administración y los particulares.

Con base en dicho precepto constitucional, surge el contencioso



administrativo, como medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, constituyéndose como una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, al verse afectados por actos administrativos ilegales.

Al referirnos a control jurisdiccional debemos de entender lo que implica el concepto de jurisdicción el cual tiene varias acepciones:

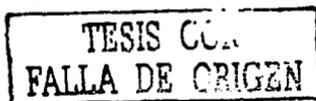
- Como conjunto de atribuciones de una autoridad.
- Como demarcación territorial sobre la que se ejerce una función.
- Como sinónimo de competencia.
- Como equivalente a potestad jurisdiccional.⁵³

La potestad jurisdiccional anteriormente se limitaba al proceso civil y al proceso penal, quedando apartada de aquellos supuestos en los que actuará el gobierno, ni siquiera se le confiaba la tutela de los derechos fundamentales del individuo, ya que se pensaba que con su proclamación era suficiente para su efectividad.

En nuestros días, la potestad jurisdiccional ha evolucionado de tal manera que mediante esta se controla una parte de la administración, mediante la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, así como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La función jurisdiccional en México se ha fraccionado, entre el Poder Judicial Federal en ciertas materias como la civil, penal y la de amparo, y más

⁵³ Acosta Romero, Miguel et al. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal. *Op cit.* p 123



recientemente con las controversias constitucionales previstas en la reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 de la Constitución Federal y en un sistema de jurisdicción administrativa que ha ido creciendo día a día, a partir de su inicio en 1936 con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta evolución trae como consecuencia que la constitución establezca el ámbito de ejercicio de la potestad jurisdiccional, conforme a lo siguiente:

"1. Tutela de los derechos y libertades de las personas:

(Artículos 14 y 16 de la Constitución, 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y 1 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal)

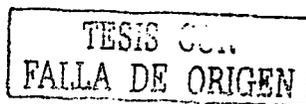
2. Monopolio en la imposición de las penas: (artículo 21 de la Constitución)

3. Control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa: (fracción XXIX inciso H del artículo 73 y 104 fracción I-B de la Constitución Política Mexicana.

4. Control de la Constitucionalidad de las Leyes: (artículos 114 fracción I; y 158 de la Ley de amparo), y control de la constitucionalidad de los actos de autoridad: (artículo 103 de la Constitución, artículos 1 y 114 fracción II de la Ley de amparo; entre otros."⁸⁴

Esta división de la potestad jurisdiccional, nos demuestra que el principio de la división de poderes, no se ha entendido como tal, sino como una separación interna en un mismo ente, concibiéndose a lo separado como partes de un todo.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 124 y 125.



en el cual colaboran entre si.

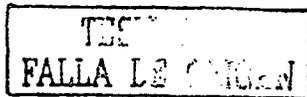
En ese sentido los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, formal y materialmente realizan funciones administrativas, legislativas y judiciales. Asi tenemos que el Poder Legislativo primordialmente legisla, pero juzga al constituirse como jurado y administra en su operación interna; el Poder Judicial juzga primordialmente, pero legisla a través de jurisprudencia y ejerce su administración interior; en tanto que el Poder Ejecutivo principalmente administra, pero legisla mediante reglamentos y otras disposiciones de carácter general y juzga mediante los tribunales administrativos.

De esta forma tenemos que el Estado es una unidad y se manifiesta mediante diversas formas, por tanto cada uno de los poderes tiene asignado una función especializada, que no es exclusiva, ya que las tres partes realizan las tres funciones, aunque cada uno de ellas tiene una función que predomina.

Por lo tanto, la existencia de tribunales administrativos, es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que ejerce una función jurisdiccional, no rompe con la integridad del estado como unidad.

La potestad jurisdiccional esta determinada constitucionalmente por tres principios:

- a) Unidad, la jurisdicción es única, porque es una potestad que emana de la soberanía popular. De ahí que se diga que el ejercicio de la potestad es único, sin embargo, en la práctica es imposible, apareciendo varios órganos jurisdiccionales en los que se distribuye la función jurisdiccional, como lo es el Tribunal



Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- b) Exclusividad, la potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales determinados en las Leyes, en sentido estricto, debieran ser solo los integrantes del Poder Judicial, sin embargo, también se confiere a tribunales especializados ajenos a este, como lo es, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- c) Juez legal o predeterminado, deriva de la Constitución en su artículo 14, sirve para determinar como se ha de conformar la organización del conjunto de órganos que se dotan de potestad jurisdiccional.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano jurisdiccional toda vez que conforme a derecho esta dotado para conocer y resolver las controversias de naturaleza administrativa, y para cumplir sus funciones esta revestido de la autoridad necesaria para declarar el derecho a favor de la parte que le asista, esto se demuestra en virtud de la sentencia que recae a la controversia.

Por lo que respecta a los tribunales administrativos, tiene como características principales las siguientes: debe de estar creado en Ley, es decir, debe preexistir una norma general abstracta e impersonal, de cumplimiento obligatorio, que dicha autoridad se le otorguen facultades para resolver conflictos de intereses entre partes como competencia funcional, principal y permanente.

En el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la norma

TESIS C. C.
FALLA DE ORIGEN

que contempla su existencia es el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución que faculta al Congreso de la Unión para crear Tribunales del Contencioso Administrativo, con plena autonomía para dictar sus fallos.

"De esta forma, para que una autoridad formalmente administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales o materialmente judiciales tenga la naturaleza de Tribunal Administrativo, se requiere:

- a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante Leyes expedidas por el Congreso de la Unión (o, en su caso, por las legislaturas locales);
- b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y
- c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares."⁶⁵

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa hasta el momento y según las características antes mencionadas, tiene la naturaleza de un tribunal administrativo.

A partir del 1 de enero del año 2001, el Tribunal Fiscal de la Federación dejó de tener tal denominación para llamarse Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según consta en el artículo décimo primero de los artículos transitorios contenido en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

⁶⁵ Sánchez Pichardo, Alberto C. *Op. cit.* p. 268

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000.

Este cambio de nombre no sólo se hizo para designar correctamente a la autoridad jurisdiccional a la que hacemos referencia, sino que la nueva denominación del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un indicio de que dicho Tribunal está evolucionando en el sentido de la plena jurisdicción e incluso, "existe el proyecto de que deje de formar parte del poder ejecutivo para ser parte del poder judicial federal."⁵⁶

Antonio Carrillo Flores, señalaba que en México debía existir un Tribunal Federal de lo Contencioso con potestad para controlar la legalidad de la acción estatal en todas las ramas de la administración pública.

Señalando que el Tribunal Fiscal con las reformas que se habían llevado a cabo desde su creación, demostraba su confianza al no tener oposición de la opinión pública lo que lo llevo a ampliar su competencia, podría constituirlo en dicho Tribunal que conociera de la materia contenciosa administrativa, cambiando su denominación, carácter y funciones, y cuyas sentencias fueran revisables por la Suprema Corte de Justicia.

La competencia actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no solo abarca la materia fiscal sino también la administrativa, de ahí que el acto primario administrativo no esta sujeto al análisis de constitucionalidad en primer lugar, sino al proceso de legalidad, esto trae como consecuencia:

⁵⁶ *Ibidem* p. 259.

TESIS C. J. F.
FALLA DE ORIGEN

- a) Que el amparo directo por regla general se convierte en la última instancia para que el particular se defienda de un acto administrativo.
- b) Que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se convierta en Tribunal especializado en materia administrativa.
- c) Se descarga al Poder Judicial del pesado número de asuntos a su cargo.
- d) No se pone en riesgo la imparcialidad del juzgador al ser tribunales autónomos.

Efectivamente, el Poder Judicial de la Federación, no se le excluye toda vez que su intervención es en cuanto al análisis de la sentencia que llegue a dictar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que son impugnables por las partes, ante los Tribunales Colegiados de Circuito, bien sea por las autoridades a través del recurso de revisión o por los particulares por medio del amparo administrativo, según sea el caso.

El proceso contencioso administrativo que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en nuestros días tiene una importancia técnica práctica, ante la optatividad de los recursos administrativos, ya que los agraviados por las resoluciones dictadas por autoridades administrativas, optan por acudir directamente ante dicho órgano, por encontrar un medio más eficaz de defensa que el recurso administrativo, abreviándose una instancia, en aras del principio de economía procesal.

A su vez, dicho organismo en su creación, solo conocía de la materia fiscal.

TES
FALLA DE ORIGEN

sin embargo su competencia se ha ido ampliando, con el objeto de que conozca de cualquier clase de controversia administrativa, asimismo su autoridad se ha ido modificando, de ser un tribunal de anulación, a de plena jurisdicción, toda vez que sus sentencias en algunos casos son de condena y no solo declarativas.

La opinión más común es que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de anulación, sin embargo, desde la Ley de Justicia Fiscal en su artículo 58 se facultó al entonces Tribunal Fiscal de la Federación para que en los casos de declaración de nulidad indicará en que términos se debía de dictar la nueva resolución, excepto en los casos en que se mandará a reponer el procedimiento, situación que actualmente se contempla en el artículo 239 fracción III primero y último párrafo del Código Fiscal de la Federación.

Esta disposición rebasa el concepto de contencioso de anulación, toda vez, que la sentencia del tribunal no se limita a declarar la nulidad sino que, indirectamente regula la emisión del nuevo acto de autoridad, lo que para efectos de protección equivale al ejercicio de una jurisdicción plena.

En tanto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ha constituido como un tribunal de anulación o de plena jurisdicción, que resuelve controversias sobre la legalidad del contenido de los actos administrativos, como consecuencia de ser impugnadas ya sea por la autoridad administrativa, o bien, por los gobernados

Es de señalar las diferencias que existen entre el contencioso administrativo de anulación y el de plena jurisdicción, atendiendo a la finalidad, al procedimiento, la sentencia y sus efectos.

TESIS CON
FALLA DE CIGEN

Por su finalidad el contencioso administrativo de anulación, busca el mantenimiento de la legalidad en los actos de las autoridades administrativas, por lo cual algunos autores consideran que basta con tener un interés legítimo para que se puede promover dicho medio legal de defensa; mientras que en el de plena jurisdicción se busca el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo.

El contencioso administrativo en México se creó con el objeto de proteger los derechos públicos subjetivos de los gobernados, ya que para la procedencia del juicio es necesario que el acto que se combate afecte el interés jurídico del demandante, según se desprende del artículo 202 fracción I, del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

*Artículo 202. Es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:
I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

Por el procedimiento, el contencioso de anulación, se desarrolla, en un juicio en el cual la administración, como parte demandada ve limitada su actividad a rendir un informe que el requiera el tribunal. En cambio en el de plena jurisdicción, tiene las características del proceso judicial, con la participación de ambas partes en el proceso que tiene sus etapas procedimentales como lo son: la instrucción, alegatos, sentencia, en las cuales las partes podrán esgrimir sus argumentos jurídicos, así como las pruebas tendientes a acreditar su dicho.

Consideramos conforme a este criterio que el contencioso administrativo que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reviste las características de plena jurisdicción, según se desprende de su regulación en

TESIS C
FALLA DE ORIGEN

el Código Fiscal de la Federación, que lo instituye como un proceso que se desarrolla conforme a etapas procedimentales, con base en principios de un juicio procesal.

Conforme a la sentencia, el contencioso de anulación, sólo se limita a declarar la validez o la nulidad del acto, a fin de que la autoridad administrativa que la emitió las sustituya por otras providencias, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la resolución judicial, en cambio, en el de plena jurisdicción se emite una sentencia de condena, especificada a determinadas prestaciones a cargo de la administración y en beneficio del particular.

El contencioso administrativo regulado en el Código Fiscal de la Federación reviste ambos criterios, ya que en la mayoría de los casos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se limita a dictar una sentencia en la que declara la nulidad o validez del acto impugnado, según las fracciones I, II y III del artículo 239, del referido cuerpo legal y en otros reconoce un derecho subjetivo y condena al cumplimiento de una obligación de acuerdo con la fracción IV del numeral antes citado, dicho numeral señala:

Artículo 239. La sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
- IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

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

Por los efectos de la sentencia, el contencioso de anulación, solo anula el acto impugnado. mediante una sentencia declarativa, la cual no puede ser ejecutada por el tribunal, en tanto el tribunal con plena jurisdicción si puede ejecutar sus resoluciones, al buscar el restablecimiento de un derecho subjetivo.

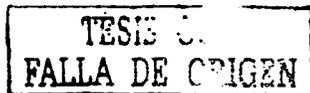
De acuerdo con este criterio el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de anulación, ya que carece de medios eficaces para hacer cumplir sus resoluciones.

En la práctica se ha demostrado la independencia funcional y de criterio que durante toda su existencia ha caracterizado al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resolver con objetividad e imparcialidad sus fallos.

Para algunos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido un tribunal que no tiene plena jurisdicción. Entendiendo por jurisdicción el decir o declarar el derecho. En este sentido es la potestad del estado para decidir sobre situaciones sociales. contempladas en las Leyes, y sobre las cuales existe controversia, tramitándolas y decidiendo respecto de ellas conforme a la legislación aplicable. con fuerza vinculatoria para las partes.

El concepto de jurisdicción tiene cinco elementos:

a) Notio



- b) Vocatio.
- c) Coertio.
- d) Iudicium.
- e) Imperium.

La notio o conocimiento es la facultad de realizar las acciones necesarias para conocer una cuestión y a comprobar la verdad para que de acuerdo con los argumentos vertidos por las partes se pueda tomar una decisión.

Sería lo que equivale a la instrucción en el proceso administrativo. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no cuenta en su totalidad con la notio, ya que no es tribunal de conocimiento en el sentido de que lo son los tribunales judiciales ya que el acto administrativo impugnado supone ya la existencia de un procedimiento de conocimiento respecto al hecho controvertido. La controversia surge en razón de que el particular considera que el procedimiento de conocimiento o la resolución no se dictó conforme a derecho. De esta forma, el conocimiento del fondo se dio durante la tramitación del procedimiento administrativo formativo del acto, de tal manera que el juzgador solo tiene conocimiento de las causas de anulación del procedimiento, pero no sobre el fondo del asunto.

La vocatio es la facultad de llamamiento de las partes para que comparezcan a juicio, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta con dicha facultad.

La coertio es la facultad de declarar perdido el derecho para ejercer las acciones dentro del plazo legal al efecto o la de realizar acciones sustitutivas que

TEC
FALLA DE ORIGEN

las partes omitieron.

El iudicium o decisión es la facultad de pronunciar una resolución conforme a la legalidad, declarando el derecho que le corresponda a cada sujeto, y determinado la correspondencia de los hechos controvertidos conforme a la norma legal aplicable. La resolución donde consta ésta decisión debe tener como elementos una estructura lógica jurídica y un acto de voluntad.

En ambos elementos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene facultades limitadas, respecto a la coertio, puede imponer multas como medidas de apremio; y en el segundo caso, no está facultado para emitir resoluciones que sustituyan los actos impugnados, sino que habrá de declarar, en todo, caso la nulidad del acto administrativo para determinados efectos o una nulidad lisa y llana.

En cuanto al imperium es la facultad para hacer cumplir sus decisiones mediante el uso de la fuerza pública.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene facultades para hacer cumplir sus sentencias de manera restringida, como consecuencia de la facultad limitada de la coertio, según se desprende del procedimiento del juicio de nulidad establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Además, en algunos casos las sentencias que dicta el tribunal son de anulación, lo que implica que no se pueden ejecutar.

Esto desvirtúa la utilidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que la ejecución es un efecto inmediato que se debe buscar en una sentencia para su eficacia, y en un tribunal de anulación lo que falta son los

FALLA DE ORIGEN

medios efectivos para hacer cumplir la decisión, ya que un fallo declarativo no podría ejecutarse. Se caería en una casuística para analizar cuando una sentencia es declarativa o cuando es constitutiva.

La falta de medios de ejecución ha creado la opinión de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es de plena jurisdicción, lo cual es un problema muy grande, toda vez que si la sentencia es favorable a la autoridad, ésta tienen todos los medios de coerción para ejecutar sus actos, por el contrario, si la sentencia es favorable al particular, no hay medios eficaces para obligar a la administración a cumplir.

Efectivamente, ha sido tradicional que el juicio de amparo fuese el medio legal para la ejecución de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, debido a que el Código Fiscal hasta antes de enero de 1988 no contemplaba ningún medio de ejecución, con la adición al artículo 239 del Código vigente a partir del 15 de enero de 1988 se estableció la figura de la queja para el cumplimiento de sentencias, la cual, ahora esta contenida en el artículo 239-B del Código Fiscal por reformas en el año de 1996, teniendo el tribunal un cierto grado de imperium para coaccionar a la autoridad responsable a cumplir sus sentencias.

No obstante ello, el recurso de queja es limitado, ya que el medio de coacción solo se da a través de la imposición de una multa por el equivalente de 30 a 90 días de su salario normal de la autoridad responsable de acuerdo con el artículo 239 fracción III segundo párrafo del Código Fiscal, más aún, dicho recurso solo se puede promover por una sola vez, lo que implica que si la autoridad vuelve a incurrir en incumplimiento pese a haber sido multada, el

TESIS COF
FALLA DE ORIC... I

tribunal no tendrá ya facultad alguna para obligar a la autoridad responsable a ejecutar el acto en los términos que se especifican en la sentencia.

En razón de lo anterior es necesario dotar de medios jurídicos o mejorar los ya existentes con el fin de constituir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como un control de la legalidad de los actos de la administración pública efectivo.

TESIS C. 7
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

1. El recurso administrativo es el medio legal de defensa establecido en ley para la defensa de los particulares que son afectados por actos emanados de una autoridad administrativa y el mismo le ha causado agravio, interpuesto ante la autoridad emisora, su superior jerárquico o algún órgano especial, para que este haga un nuevo examen del acto impugnado conforme a razones de legalidad y oportunidad, y de ser factible se revoque, modifique, confirme o se mande a reponer por un nuevo acto administrativo que lo sustituya.
2. La relación entre la administración pública y el particular se rige por una serie de normas y principios que regula la actividad de la primera. El más importante es el principio de legalidad que obliga a la autoridad administrativa al emitir sus resoluciones apegarse al marco de la juricidad. En caso de que dicha actividad este fuera de la legalidad, el recurso administrativo es un medio de control de los actos de la administración pública. Así podemos encontrar dos fundamentos del recurso administrativo: por un lado, la administración busca realizar un nuevo examen del acto administrativo impugnado para ver si el mismo se apego a la legalidad con el fin de ser más eficiente; y para el particular afectado es un medio legal de defensa que tutela su esfera jurídica contra los actos de la administración pública.
3. La importancia del recurso administrativo como medio legal de defensa consiste en lo siguiente:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

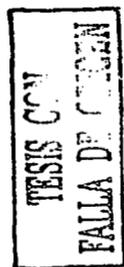
- Obtener resoluciones rápidas, cumpliendo con el principio de inmediatez de los actos administrativos.
 - Permite a la autoridad administrativa realizar un nuevo examen del acto impugnado conforme a la ley y a la realidad.
 - Es un instrumento de impartición de justicia administrativa previo a la vía jurisdiccional.
 - La resolución que recae a la interposición del recurso administrativo debe cumplir con el principio de legalidad.
 - Es un medio legal de defensa a favor de los particulares afectados por actos de la administración.
 - Representa una actividad de control correctivo de naturaleza administrativa sobre sus propios actos.
- 4 El recurso administrativo es un instrumento jurídico muy importante en la legislación mexicana, sus desventajas atienden a la actitud de la autoridad revisora, más no a su esencia, por lo tanto se deben buscar soluciones para perfeccionar dicho medio legal de defensa.
- 5 La función de la autoridad revisora consiste fundamentalmente en realizar un nuevo examen de la legalidad y oportunidad del acto impugnado, es decir, en su resolución, debe analizar las circunstancias de derecho y de hecho que originaron la emisión del acto administrativo, con estricto apego a las funciones que le confiere la ley, y con ello se confirme, revoque, modifique o se mande a reponer el acto administrativo por uno nuevo que lo sustituya.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

6. Podemos clasificar al recurso administrativo, de acuerdo con los siguientes criterios:

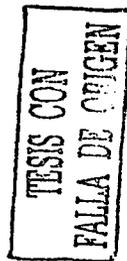
- En atención a la autoridad ante la que se interpone el recurso, existen doctrinalmente los recursos no contenciosos como lo es la revisión jerárquica. Los que se promueven ante una autoridad administrativa diversa a la que dictó el acto reclamado, ya sea el superior jerárquico o bien un órgano especial, de acuerdo con el reglamento o estatuto orgánico de la dependencia, denominados recursos contenciosos, aunque consideramos que la instancia administrativa no conlleva una controversia, sino un examen del acto administrativo.
- En atención a nuestra legislación federal, existen recursos administrativos especiales y generales. Especiales cuando se establece en ordenamientos jurídicos que tienen autonomía respecto de los de carácter general, por ejemplo, el recurso de revisión de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Generales cuando se establecen en un ordenamiento considerado supletorio respecto a lo no previsto en una ley especial, por ejemplo el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el recurso de revocación del Código Fiscal de la Federación.

7. Los recursos administrativos deben de estar establecidos en ley formal y material, por la cual se emitió el acto impugnado, aunque se puede establecer en una ley diversa, siempre y cuando ésta establezca su procedencia. En ese sentido, los recursos que se creen en reglamentos de



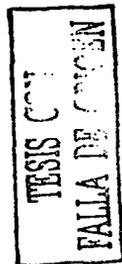
una ley, no hay obligación de agotarlos, ya que implicaría que el reglamento tuviese mayor jerarquía que la ley.

8. La ley debe establecer ciertos elementos para el recurso administrativo, como son: el plazo de interposición, la autoridad que deba tramitarlo y resolverlo, la obligación de resolverlo, así como la procedencia del mismo y cuestiones referidas a la forma que debe tener el escrito de interposición del recurso, cabe señalar que estos últimos no son necesarios para la existencia del medio legal de defensa e incluso para su procedencia.
9. La suspensión de los efectos del acto impugnado se ha considerado un elemento secundario del recurso administrativo y una medida que deja provisionalmente sin efectos el acto impugnado. Generalmente la misma se condiciona a la solicitud del recurrente, y al otorgamiento de una garantía. Destacando que es una medida de carácter provisional, ya que una vez resuelto el acto administrativo y declarado válido el acto impugnado, este puede ser ejecutado por la autoridad administrativa, salvo que se otorgue la misma medida, en la vía jurisdiccional o constitucional, según proceda.
10. La ley que regula el recurso administrativo, debe permitir que se pueda recurrir la resolución del recurso administrativo, por otro medio legal de defensa ya que en caso de establecer una prohibición no sería necesario agotarlo al ser violatorio del artículo 13 constitucional constituyendo la autoridad revisora en un Tribunal Especial.
11. La naturaleza jurídica de la resolución que recae al recurso administrativo, es la de un acto administrativo, al ser una manifestación unilateral y



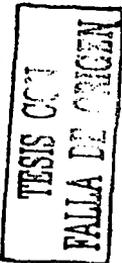
externa de voluntad, de autoridad competente, en ejercicio de la potestad pública para satisfacer el interés general. Es una resolución consecuencia del examen que hizo la autoridad revisora del acto impugnado, dentro de la misma esfera administrativa, con el objeto de analizar si el mismo se dicto conforme a la legalidad o por razones de oportunidad, no existiendo una controversia. En consecuencia, al ser un medio interno de control de los actos administrativos, la resolución del recurso no implica el desarrollo de una actividad jurisdiccional, sino administrativa.

12. Un instrumento eficaz para que la autoridad revisora no prolongue en el tiempo la emisión de su resolución de forma indefinida, es el establecimiento de un plazo determinado para dictar la misma, así como una consecuencia del silencio administrativo, en el recurso administrativo se le denomina confirmativa ficta. La confirmativa ficta permite al recurrente que al finalizar el plazo que establece la ley para que la autoridad resuelva y ésta no lo hace, se entienda confirmado, pudiéndose impugnar dicha ficción, mediante las vías jurisdiccionales que procedan.
13. La resolución del recurso administrativo puede confirmar el acto impugnado, modificarlo, nulificarlo, mandar a reponer el procedimiento o que se emita un nuevo acto administrativo, o bien se deseche el recurso por improcedente o se tenga por no interpuesto. Además cumple con el principio de definitividad y si la misma sigue causando agravio al particular podrá impugnarla, por la vía jurisdiccional o constitucional en su caso.
14. La resolución administrativa debe cumplir con los requisitos mínimos que



establece la ley que regule el acto, con el objeto de cumplir las formalidades esenciales del procedimiento a que se refiere la Constitución. Una última formalidad es la notificación de la resolución al recurso administrativo, con el fin de que se haga de conocimiento del particular y este ejerza derechos, cumpla obligaciones o podrá ejercitar los medios de defensa que estime convenientes en el plazo que establece la ley.

15. La protección y defensa al usuario de servicios financieros se ha encomendado a diversos organismos que en la actualidad solo cuentan con facultades de inspección y vigilancia sobre el sistema financiero mexicano, como lo son la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNSF y la CONSAR, las cuales tenían a su cargo las instituciones del procedimiento arbitral y conciliatorio. Para hacer cumplir sus resoluciones en esos procedimientos, imponían multas por infracciones a los mismos. Las instituciones financieras que se vieran afectadas por la imposición de una multa por infracciones a las reglas de los procedimientos conciliatorio y arbitral, por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNSF y la CONSAR podían interponer el recurso de revocación, de agotamiento obligatorio, salvo en materia de sistemas de ahorro para el retiro en el cual era optativo. Con la publicación de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1999, surge la CONDUSEF como organismo descentralizado encargado de la protección y defensa de los usuarios de los servicios financieros, mediante la administración de los procedimientos conciliatorio



y arbitral en materia financiera, en consecuencia la inspección y vigilancia del sistema financiero mexicano se encarga a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNSF, y la CONSAR, ya que en virtud del artículo 2 transitorio de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se derogan sus facultades en materia conciliatoria y arbitral.

16. El fundamento legal del recurso de revisión de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros lo encontramos en el título VII denominado "de las sanciones y del recurso administrativo", capítulo II "de la sustanciación del recurso" de la ley de la materia. A su vez, el fundamento constitucional de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se encuentra en el artículo 73 fracción X.

17. La CONDUSEF cuenta con facultades de autoridad para hacer cumplir sus determinaciones y resoluciones, las cuales se centran en los procedimientos conciliatorio y arbitral. De acuerdo con esto el recurso de revisión procede en los siguientes casos:

- Como regla general contra los actos dictados por la CONDUSEF dentro del procedimiento conciliatorio.
- Contra la imposición de multas administrativas por infracciones al procedimiento conciliatorio, tomando en cuenta el catálogo de infracciones a que se refiere el artículo 94 de la ley de la materia.
- Conforme al artículo 79 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, procede en contra de las resoluciones dictadas en el procedimiento arbitral, siempre que contra las mismas proceda

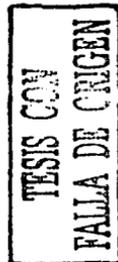
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

apelación o revocación conforme al Código de Comercio, no obstante que es improcedente el recurso contra estos actos. En la práctica, se impugnan las resoluciones por los recursos a que se refiere el Código de Comercio.

- Contra la imposición de multa por no cumplimiento del laudo arbitral por parte de las instituciones financieras.

18. El recurso de revisión es de naturaleza optativa, en razón de que el artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros señala que en contra de las resoluciones dictadas por la CONDUSEF se podrá interponer por escrito recurso de revisión. Al utilizar el vocablo podrá, se debe entender como la posibilidad del particular de decidir agotar el recurso administrativo establecido en la ley que regula el acto impugnado o bien el juicio de nulidad o el amparo según proceda. No implica que el particular pueda o no recurrir el acto, ya que esto es una posibilidad que tiene cualquier medio de defensa. Lo importante, es que el particular se le respete el principio de acceso a la justicia con el objeto de que se analice la legalidad del acto impugnado, siendo que la vía más objetiva es aquella en la que interviene un tercero imparcial y no así la instancia administrativa. No obstante ello a la fecha no existe un criterio uniforme ni sustentando por el Poder Judicial de la Federación, en ese sentido, por lo cual, se causa incertidumbre jurídica al particular.

19. El recurso de revisión debe presentarse por escrito, este a su vez cuenta con elementos esenciales y accesorios. Los elementos esenciales hacen



que el recurso sea procedente y fundado, estos son: que se señale el acto impugnado conforme el artículo 104 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, así como la fecha de notificación, los agravios que se hayan causado, ya que en caso de no señalarse se desechará el recurso por improcedente. Cabe señalar que los agravios no se deben sujetar a reglas de expresión, ya que si en materia constitucional se ha flexibilizado el concepto de los mismos, con mucha mayor razón se deben aplicar estos criterios en materia de recursos administrativos. Se deben señalar los hechos para ubicar cronológicamente la emisión del acto, así como las pruebas, ya que en caso de no señalarse, se tendrán por no ofrecidas conforme el artículo 104 de la ley de la materia, declarándose válido el acto impugnado.

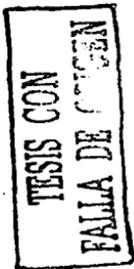
20. Los elementos accesorios se refieren a la forma y se pueden subsanar, ya sea por el recurrente o por la autoridad revisora: El nombre del recurso, aunque basta que solo se señale la intención de recurrir, nombre, denominación o razón social y domicilio del recurrente, estos requisitos son subsanables siendo la autoridad revisora la que cuente con ellos si con anterioridad se realizaron actuaciones ante la CONDUSEF, además tratándose de instituciones financieras cuenta con el Registro de Prestadores de Servicios Financieros como auxiliar en estos casos; el señalamiento del domicilio es para efectos de que la autoridad revisora no se justifique al no emitir su resolución en tiempo; señalar la persona que promueve, con que calidad lo hace, así como exhibir el documento que

acredite su personalidad, ya que en caso de no hacerlo, se tendría por no interpuesto; la autoridad a la que se dirige y propósito de la promoción.

21. El plazo para interponer el recurso de revisión es de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel que surta efectos la resolución recurrida, sin embargo, hay que tomar en cuenta lo siguiente:

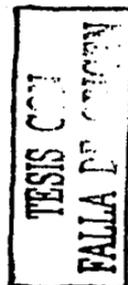
- Para computar los días hábiles es necesario tomar en cuenta el acuerdo que emite el presidente de la CONDUSEF, por el cual se señala días inhábiles para la interposición, sustanciación y resolución del recurso de revisión.
- En cuanto a las notificaciones es de señalar lo siguiente: en los términos del artículo 7 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se aplica el Código Fiscal de la Federación como ordenamiento integrador, para la notificación de multas, los acuerdos y resoluciones derivados del procedimiento conciliatorio se notifican por cualquier medio, generalmente correo certificado con acuse de recibo, quedando como constancia de notificación el talón del servicio postal mexicano, y respecto al procedimiento arbitral se aplica supletoriamente el Código de Comercio para efectos de notificaciones conforme al artículo 73 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

22. La suspensión del acto reclamado se regula en el artículo 101 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, el cual hace suponer que con la sola interposición del recurso se suspenderá la



resolución, sin embargo, se condiciona al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Se debe solicitar en el escrito de interposición.
- Se debe admitir el recurso, no obstante ello la ley es omisa en cuanto a señalar el plazo en que la autoridad revisora debe emitir tal resolución, ni existe una presunción legal en el sentido de que a falta de emisión de tal acto se entenderá que la suspensión ha sido otorgada. Consideramos que tal acuerdo se debe emitir junto con la resolución por la que se admite el recurso y no como se ha llevado en la práctica que se emite junto con la resolución al recurso, ya que con ésta conducta se pretende dar a la suspensión efectos restitutorios los cuales son objeto del recurso.
- Que no se afecten intereses de terceros, a menos que se garanticen. Surgen dos supuestos: para garantizar los intereses de terceros, la Comisión Nacional toma en cuenta para fijar la garantía el monto de lo reclamado; cuando se interpone recurso en contra de multas se deba garantizar el interés de la administración, para tal efecto la Comisión Nacional faculta mediante su Estatuto Orgánico a su Dirección General Contenciosa para fijar la garantía conforme el Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, las reglas y condiciones que establece este ordenamiento, en sus artículos 141 a 144 han sido interpretados por el Poder Judicial en el sentido de reunir mayores requisitos para la suspensión que la ley de amparo, por lo tanto, se podría ir directamente



al amparo, como una excepción al principio de definitividad establecido en el artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo. No obstante ello, cuando se impugna una multa se debe agotar previamente el juicio contencioso administrativo, ya que en ésta vía se puede suspender el acto reclamado con requisitos similares a los de la ley de amparo.

- La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros no distingue a que instituciones financieras se les exigirá garantía y a cuales no, pero en la práctica se les exime a algunas por su solvencia reconocida por ley, mientras que otras deben de garantizar, siendo estos actos inconstitucionales al violar la garantía de igualdad jurídica, consistente en la ausencia de diferencias y distinciones entre sujetos colocados en las mismas circunstancias.
- El poder judicial federal ha resuelto que el recurso de revisión no debe agotarse previamente al amparo, ya que reúne mayores requisitos para la suspensión la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros que la ley de amparo, en virtud de que la primera exige que se acompañe documento en que se acredite se otorgo garantía, así como que no se causen infracciones a la ley, requisitos contenidos por las fracciones V y III del artículo 101 respectivamente y que no contiene la Ley de Amparo en sus artículos 124 y 125.

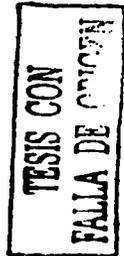
23. Son causas para desechar por improcedente el recurso de revisión las siguientes:

- Que no se interponga dentro de los 15 días hábiles contados a partir

del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, ya que se estaría consintiendo el acto.

- Que el acto administrativo se haya impugnado por otra vía, de acuerdo a nuestra postura el recurso de revisión es optativo; por lo tanto, puede interponerse el juicio de nulidad o el juicio de amparo según proceda, sin necesidad de agotar el recurso de revisión.
- Si no se señala el acto impugnado conforme el artículo 104 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, aunque no se debe exigir la exhibición del mismo y si se desecha por ésta causa, se podrá impugnar ya que la autoridad revisora puede allegarse del mismo ejerciendo la facultad que le otorga el artículo 103 del ordenamiento mencionado.
- Que no se señalen agravios según el artículo 104 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, ya que estos tienen por objeto comprobar la legalidad del acto administrativo y de no señalarse se declararía válido.
- Cuando el acto impugnado sea revocado por la autoridad emisora.
- Cuando se impugne un acto por el cual no es procedente el recurso de revisión, como los actos dictados dentro del procedimiento arbitral, con las salvedades expuestas anteriormente.

24. El recurso administrativo en general tiene por objeto que la autoridad revisora realice un nuevo examen del acto impugnado, para analizar si el mismo se ajusta a la legalidad o a razones de oportunidad. En ese sentido



la autoridad revisora se debe de allegar de todos los elementos de convicción que estime pertinentes para anular, revocar, modificar o mandar a emitir un nuevo acto administrativo. Por lo que respecta al recurso de revisión, se deben ofrecer las pruebas con el escrito de interposición, ya que de lo contrario se tendrán por no ofrecidas declarándose infundados los agravios en términos de los artículos 102 y 103 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Una vez que la autoridad revisora admite el recurso y las pruebas, debe señalar si es necesario un plazo no menor de 5 días y no mayor de 10 días para su desahogo. Como no existe una controversia entre la administración y el particular, sino que ambos buscan que se ajuste el acto impugnado a la legalidad, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros permite que la autoridad se allegue de los elementos de convicción que estime necesarios, teniendo como límite la propia ley. Cabe señalar, que este ordenamiento no establece supletoriedad en materia de pruebas, sin embargo, la autoridad está obligada a señalar cuales fueron los criterios que tomo en cuenta para valorar las pruebas.

25. La facultad para conocer y resolver el recurso de revisión de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, corresponde al presidente de la CONDUSEF, conforme el artículo 26 fracción III de ese ordenamiento. Esta facultad se puede ejercitar directamente o mediante acuerdo delegatorio de acuerdo con el último párrafo del numeral citado. No obstante ello, el artículo 21 fracción IX del Estatuto Orgánico de esta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Comisión Nacional da esa facultad a su Dirección General Contenciosa, siendo que la ley señala que solo se puede atribuir a otro órgano dicha facultad por acuerdo delegatorio, más no por un ordenamiento interior. A su vez, dicho Estatuto Orgánico, no tiene naturaleza jurídica de reglamento, ya que el mismo, no es emitido por el poder ejecutivo federal en ejercicio de la facultad reglamentaria del artículo 89 fracción I de la Constitución, ni mucho menos cuenta con el refrendo ministerial. En consecuencia, es un ordenamiento que solo puede establecer la organización interna del organismo, más no otorgar facultades que por ley corresponde su ejercicio a otras autoridades, ni mucho menos, que con la misma afecten a particulares. De acuerdo con el artículo 133 Constitucional, tienen una jerarquía menor a la ley y al reglamento, por lo tanto, no se pueden emitir resoluciones con base en dicho ordenamiento.

26. El artículo 103 último párrafo de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros dispone que una vez concluido el periodo probatorio, la autoridad revisora debe resolver dentro de los 5 días hábiles siguientes, sin embargo, no establece ninguna sanción para el caso de que no se emita en ese plazo, provocando incertidumbre jurídica para el recurrente, ya que la resolución administrativa se puede prolongar de forma indefinida en el tiempo. Es una norma imperfecta, por lo cual se propone la creación de la confirmativa ficta, en el sentido de que una vez interpuesto el recurso de revisión y el mismo no se haya resuelto ni notificado al particular dentro de los 5 días hábiles siguientes a que

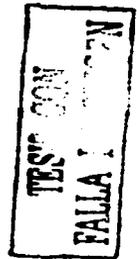
TESIS C
FACULTAD DE ORIGIN

concluyo el periodo probatorio, se entienda que se ha confirmado el acto impugnado y con dicha ficción legal puede impugnarse en juicio de nulidad o juicio de amparo según corresponda.

27. La resolución administrativa que recae a la interposición del recurso de revisión, puede tener los siguientes efectos, de acuerdo con el artículo 104 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros:

- Desechar el recurso por improcedente.
- Revocar el acto impugnado.
- Confirmar el acto impugnado. En caso de que se haya impugnado una multa, la misma se actualizará conforme al Código Fiscal. Comienza a correr el término para que se impugne la resolución por la vía que proceda.
- Mandar a reponer el acto impugnado por uno nuevo que lo sustituya, el cual se debe emitir en un plazo no superior a 30 días hábiles siguientes a que se emitió la resolución, según el artículo 104 de la ley de la materia, pero si se emite después de este plazo no tienen sanción, por lo tanto, se propone se establezca la figura de caducidad de las facultades de la autoridad administrativa, en el entendido de que si esta no emite el nuevo acto administrativo que se mando a reponer en el plazo establecido, ya no podrá hacerlo y si lo hace, este será nulo.

28. El acto con que culmina la instancia administrativa de impugnación ante la CONDUSEF es con la notificación de la resolución al recurso de revisión, facultad que corresponde a la Dirección General Contenciosa de esa



Comisión, según el artículo 21 fracción V de su Estatuto Orgánico.

29. En sus inicios, el contencioso administrativo estuvo a cargo del poder judicial federal, bajo el principio de unidad de jurisdicción, consistente en que el único facultado para resolver las controversias era el poder judicial. Sin embargo, la historia del Contencioso Administrativo ha reflejado una tendencia a disminuir esta competencia al poder judicial, con el objeto de crearse un organismo jurisdiccional especializado en este tipo de controversias como lo fue el Tribunal Fiscal de la Federación. Dicho organismo conocía en sus inicios solo de la materia fiscal, pero la necesidad de establecer un control de la legalidad de la mayoría de los actos de la administración pública, ha originado reformas para que tenga conocimiento de las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares, instituyéndose como un verdadero tribunal de lo contencioso administrativo a nivel federal.

30. Entendemos por contencioso administrativo la controversia que surge entre la administración pública y el particular que le causa agravio un acto administrativo emitido por la primera. También lo entendemos como la actividad jurisdiccional que tiene por objeto establecer un control de la legalidad sobre los actos administrativos. Cuando el particular se ve afectado por un acto administrativo, cuenta con el juicio de nulidad como medio de control de la legalidad, en tanto si se ve beneficiado por un acto de autoridad surge el juicio de lesividad que promueve la autoridad, partiendo del principio que la autoridad administrativa no puede revocar

TESIS CU
FALLA DE ORIGEN

sus resoluciones cuando las mismas son favorables al particular.

31. El recurso administrativo y el contencioso administrativo forman parte de la justicia administrativa, entendiéndose por este el conjunto de medios de defensa con que cuenta el particular afectado por un acto de la administración. Respecto a la jurisdicción administrativa solo se refiere a la función con que cuenta el estado para resolver las controversias que se susciten entre la administración y el particular, encomendada a Tribunales de lo Contencioso Administrativo, refiriéndose a jurisdicción administrativa especial, y jurisdicción administrativa ordinaria cuando es del conocimiento del contencioso administrativo de tribunales pertenecientes al poder judicial.
32. La naturaleza jurídica del contencioso administrativo se puede determinar desde dos puntos de vista: para el derecho procesal administrativo el contencioso administrativo es un proceso iniciado ya sea por el particular o por la autoridad, contra actos de ésta última que se desarrolla ante órganos jurisdiccionales, de él conoce la jurisdicción administrativa en su sentido amplio, ya sea los Tribunales Administrativos o bien los Tribunales Ordinarios. Para el derecho administrativo se concibe al contencioso administrativo como un juicio, entendido como el acto de decir o mostrar el derecho, es decir, es un juicio a través del cual jurisdiccionalmente se resuelve una controversia entre la administración y el particular, por Tribunales Administrativos u Ordinarios.
33. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente

TESIS CO.
FALLA DE OPORTUNIDAD

conforme al artículo 11 fracción III de su ley Orgánica para conocer de la impugnación de multas impuestas por la CONDUSEF en ejercicio de sus facultades de autoridad de acuerdo al artículo 10 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, derivadas en su mayoría por infracciones a los procedimientos conciliatorio y arbitral. Dichas multas tienen el carácter de aprovechamientos y encuadran en la definición de crédito fiscal que hace el Código Fiscal de la Federación en su artículo 4. El poder judicial federal ha manifestado que previo a la interposición del juicio de amparo contra la imposición de multas derivadas de infracciones a normas administrativas federales, se debe agotar el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el cual se puede obtener su revocación, modificación o anulación.

34. Las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 31 de diciembre de 2000, crean una competencia que lo hace un Tribunal de lo Contencioso Administrativo a nivel Federal, toda vez que su análisis de legalidad se extiende a la materia administrativa incluyendo al fiscal. Efectivamente, producto de esa reforma se adiciona la fracción XIV del artículo 11 de su Ley Orgánica por el cual es competente para conocer de las resoluciones dictadas en los recursos administrativos interpuestos contra cualquiera de los supuestos enumerados en sus demás fracciones. Las instituciones financieras que se les haya impuesto una multa por parte de la CONDUSEF, pueden interponer el recurso de revisión del artículo 99 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios

TESIS
FALLA DE ORIGEN

Financieros, y si la resolución al mismo les sigue causando agravio se podrá interponer el Juicio Contencioso Administrativo, siendo competente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conforme a la fracción antes mencionada, instituyéndose como medio de control de la legalidad como lo es de la imposición de multas por parte de ese organismo, analizando las causas que le dieron origen.

35. El medio de control de la legalidad de los actos administrativos más efectivo es el contencioso administrativo, ya que permite someter la controversia de un particular y la autoridad contra actos de ésta última a un tercero imparcial, para que este determine mediante una sentencia si dicha actividad administrativa se ajusta o no a la legalidad, siguiendo un procedimiento previamente establecido.

36. La jurisdicción contenciosa administrativa corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual desde sus inicios ha tenido argumentos en su contra como lo es el hecho de que no tenía fundamento constitucional, pero esto ha desaparecido, ya que se crea conforme al artículo 73 y 104 de la Constitución. A su vez, se ha dicho que ha perdido su especialidad en materia fiscal, sin embargo, dicha amplitud permite utilizar su estructura orgánica y funcional para agregar materias en las cuales solo existía un control constitucional. También se discutió su autonomía hasta el punto de que se estableció a nivel constitucional como un Tribunal con plena autonomía para dictar sus fallos. La importancia de este organismo y la confianza que se la ha tenido lo han llevado a

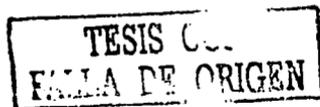
TESIS CON
FECHA DE ORIGEN

instituirse como un Tribunal Contencioso Administrativo a nivel Federal.

37. La competencia actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa abarca la materia fiscal y administrativa, de ahí que el acto primario no este sujeto al análisis constitucional en primer lugar, sino al proceso de legalidad, lo cual tiene como consecuencia lo siguiente:

- El amparo directo por regla general es la última instancia para que el particular se defienda de un acto administrativo.
- Que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal especializado en materia administrativa.
- Se descarga el poder judicial federal de asuntos a su cargo. El juicio de amparo ha sido un medio de control judicial de los actos administrativos muy efectivos, pero la necesidad de no recargarlo con la impugnación de actos administrativos y legales ha llevado a la creación de otros medios de control, como lo son los recursos administrativos y el origen en términos del artículo 73 fracción XXIX H del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Su imparcialidad se garantiza al ser un tribunal autónomo.
- Ante la optatividad de los recursos administrativos, el particular encuentra en el contencioso administrativo un medio de control de la legalidad más efectivo.

38. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional, ya que conforme a derecho está dotado de facultades para conocer y resolver controversias de naturaleza administrativa, así como



tambi3n tiene autoridad para declarar el derecho a favor de la parte que le asista mediante sentencias.

TESIS C.
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA.

Acosta Romero, Miguel. Compendio de derecho administrativo. Tercera Edición. Editorial. Porrúa. México. 2001.

Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Volumen II. Editorial. Porrúa. México. 1999.

Acosta Romero, Miguel et al. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal. Editorial Porrúa. Sexta edición. México. 2001.

Acosta Romero, Miguel. Nuevo derecho bancario. Editorial Porrúa. Octava edición. México. 2000.

Acosta Romero, Miguel. Nuevo derecho bancario. Editorial Porrúa. Séptima edición. México. 1998.

Armenta Hernández, Gonzalo. Tratado teórico práctico de los recursos administrativos. Editorial Porrúa. Quinta edición. México. 2001.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Las garantías individuales. Editorial Porrúa. Trigésima primera edición. México. 1999.

Carbonell, Miguel et al. Constituciones Históricas de México. Editorial. Porrúa. México. 2002.

Carrillo Flores, Antonio. Estudios de derecho administrativo y constitucional. Ediciones UNAM. México. 1987.

Carrillo Flores, Antonio. La justicia federal y la administración pública. Segunda edición. Editorial. Porrúa. México. 1973.



Colegio Nacional de Profesores e investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas públicas A.C. Justicia Administrativa. Editorial Trillas. México. 1988.

Cueva de la, Arturo. Derecho fiscal. Editorial Porrúa. México. 1999.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1999.

Esquivel Vázquez, Gustavo A. La prueba en el juicio fiscal federal. Editorial Porrúa. Tercera edición. México. 2000.

Fix Zamudio, Héctor. Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano. Promociones Azanc. México. 1986.

Fraga, Gabino. Derecho administrativo. Editorial Porrúa. Cuadragésima primera edición. México. 2001.

Galindo Camacho, Miguel. Derecho administrativo. Tomo II. Editorial Porrúa. México. 1998.

García Máynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Cuadragésimo séptima edición. Editorial. Porrúa. México. 1995.

Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial. Harla. Novena edición. México. 1996.

González Rodríguez, Alfonso. La justicia Tributaria en México. Editorial Ius. México. 1992.

Kaye, Dionisio J. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Themis. Sexta Edición. México. 2000.

Kelley Hernández, Santiago A. Teoría del derecho procesal. Editorial Porrúa. Tercera Edición. México. 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo en el Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa. Sexta edición. México. 2000.

Margáin Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo. Editorial Porrúa. Décima edición. México. 2001.

Margáin Manautou, Emilio. El recurso administrativo en México. Editorial Porrúa. Sexta edición. México. 2001.

Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo, tercero y cuarto curso. Editorial Oxford. Tercera edición. México. 2000.

Nava Negrete, Alfonso. Derecho procesal administrativo. Editorial Porrúa. México. 1959.

Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. Editorial Harla. Segunda edición. México. 1998.

Sánchez Gómez, Narciso. Derecho fiscal mexicano. Editorial Porrúa. Segunda edición. México. 2001.

Sánchez Gómez, Narciso. Segundo curso de derecho administrativo. Editorial Porrúa. México. 1998.

Sánchez Pichardo, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Editorial Porrúa. Tercera edición. México 2001.

Serra Rojas, Andrés. Segundo curso de derecho administrativo. Editorial Porrúa. Decimanovena edición. México. 1999.

Treviño Garza, Adolfo J. Tratado de derecho contencioso administrativo. Editorial Porrúa. Segunda edición. México. 1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DICCIONARIOS.

Basulto, Hilda. Diccionario de verbos. Editorial. Trillas. México. 1991.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo. Sexta edición. Editorial. Porrúa. México. 2000.

Colegio de profesores de derecho procesal. Diccionarios jurídicos temáticos. Volumen IV. Derecho Procesal. Editorial Oxford. México. 2000.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario jurídico mexicano A-CH. Decimatercera edición. Editorial. Porrúa y Ediciones UNAM. México. 1999.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario jurídico mexicano P-Z. Decimatercera edición. Editorial. Porrúa y Ediciones UNAM. México. 1999.

Real Academia Española. Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Tomo I. Editorial Espasa-Calpe. España. 2001.

Real Academia Española. Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Tomo II. Editorial Espasa-Calpe. España. 2001.

Martínez Morales, Rafael I. Diccionarios jurídicos temáticos. Volumen III. Derecho Administrativo. Editorial. Oxford. México. 2000.

LEGISLACIÓN.

Código Fiscal de la Federación. Editorial. ISEF. México. 2003.

Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros. Diario Oficial de la Federación. 22 de febrero de 2002.

Ley Federal de Entidades Paraestatales. Editorial. ISEF. México. 2003.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas. Editorial. ISEF. México. 2003.



Ley Federal de Protección al Consumidor. Editorial. ISEF. México. 2003.

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
Editorial. ISEF. México. 2003.

Ley de Instituciones de Crédito. www.juridicas.unam.mx. 23 de enero de 2003.

Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
www.juridicas.unam.mx. 23 de enero de 2003.

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Editorial.
ISEF. México. 2003.

Ley de Sociedades de Inversión. www.juridicas.unam.mx. 23 de enero de 2003.

Ley del Mercado de Valores. www.juridicas.unam.mx. 23 de enero de 2003.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. www.juridicas.unam.mx. 23 de enero de 2003.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
www.juridicas.unam.mx. 23 de enero de 2003.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN