



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**“LA JUSTICIA PRONTA Y EL PROCEDIMIENTO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
EN MÉXICO.”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

MARIANA NÁJERA BÁEZ.

ASESOR:

DRA.SONIA VENEGAS ÁLVAREZ.



Ciudad Universitaria, 2015.

México, D. F.



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria D. F., a 10 de noviembre de 2015

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E**

La pasante de esta Facultad, **Nájera Báez Mariana** con número de cuenta **306037919**, ha elaborado la tesis denominada **“LA JUSTICIA PRONTA Y EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO”** bajo la dirección de la suscrita, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis 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”.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

**DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO
TURNO VESPERTINO**



C.c.p.- Dra. María Leoba Castañeda Rivas.-Directora de la Facultad de Derecho UNAM.C.c.p.- Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles.Secretario General.-oficina de Exámenes Profesionales.-
C.c.p.- Alumna.- Nájera Báez Mariana

SNA/rzm

A mi abuela Elvia:

Por ser el ángel que desde el cielo
guía mis pasos en la Tierra.

A mi Esposo Raymundo:

Por su infinito amor,
por siempre creer en mi
e impulsarme a cumplir mis metas.

A mis Padres María y Raymundo:

Como símbolo de gratitud y eterno agradecimiento,
por el amor, confianza y apoyo incondicional
que siempre me han brindado
y con el cual he logrado terminar mi carrera profesional,
siendo para mí, la mejor de las herencias.
Con admiración y respeto.

A mi Familia:

Por apoyarme en todo momento y
porque son lo más bello que la vida y dios me dio.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1. Introducción.....	8
1.1. Concepto de Justicia Administrativa.....	9
1.2. Aparición de la Justicia Administrativa.....	16
1.3. Naturaleza Jurídica de la justicia Administrativa.....	19
1.4. Tribunales Administrativos.....	20
1.4.1. Tribunales de Justicia Retenida.....	24
1.4.2. Tribunales de Justicia Delegada.....	25
1.4.3. Tribunales con plena autonomía.....	25
1.5. Sistemas de lo Contencioso Administrativo.....	26
1.5.1. Francia.....	26
1.5.2. Italia.....	29
1.5.3. Alemania.....	31
1.5.4. España.....	33

CAPÍTULO SEGUNDO ORIGEN, ESTRUCTURA Y COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

2. Introducción.....	42
2.1. Antecedentes.....	43
2.1.2. Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	44
2.1.3. Código Fiscal de la Federación de 1938.....	47
2.1.4. Reforma Constitucional de 1946.....	48
2.1.5. Ordenamientos legales que le confieren competencia al Tribunal Fiscal.....	50
2.1.6. Ley orgánica de 1967.....	53
2.1.7. Regionalización del Tribunal y Creación de salas.....	53

2.1.8. Ley Orgánica de 1996.....	56
2.1.9. Cambio de denominación del Tribunal Fiscal por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa.....	57
2.1.10. Expedición de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	58
2.2. Estructura orgánica y facultades.....	59
2.2.1. Sala Superior.....	60
2.2.1.1. Pleno.....	60
2.2.1.2. Secciones.....	61
2.2.1.3. Presidente del Tribunal.....	63
2.2.2. Salas Regionales.....	64
2.2.2.1. Salas especializadas.....	65
2.2.2.2. Salas Auxiliares.....	66
2.2.2.3. Circunscripción territorial de las Salas Regionales.....	67
2.2.3. Junta de Gobierno y Administración.....	71
2.2.3.1. Integración.....	71
2.2.3.2. Atribuciones.....	72
2.2.4. Servidores Públicos que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	76
2.3. Competencia Material del Tribunal.....	79
2.3.1. Resoluciones definitivas.....	93
2.3.2. Actos Administrativos.....	93
2.3.3. Procedimientos administrativos.....	94

CAPITULO TERCERO

EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

3. Introducción.....	95
3.1. Generalidades.....	95
3.1.2. Concepto de Contencioso Administrativo.....	98

3.1.3. Naturaleza Jurídica.....	99
3.1.4. Partes que Intervienen.....	100
3.1.5. Procedencia.....	104
3.1.6. Improcedencia y Sobreseimiento.....	104
3.2. Sustanciación y Resolución del Juicio.....	109
3.2.1. Demanda.....	109
3.2.2. Contestación.....	113
3.2.3. Suspensión de la Ejecución del Acto Impugnado y las Medidas Cautelares.....	115
3.2.4. Incidentes.....	118
3.2.5. Pruebas.....	119
3.2.6. Cierre de Instrucción.....	122
3.2.7. Sentencia.....	123
3.2.8. Recursos.....	129
3.2.8.1. Reclamación.....	130
3.2.8.2. Revisión.....	131
3.3. Modalidades del Juicio Contencioso Administrativo.....	132
3.3.1. Juicio ordinario.....	132
3.3.2. Juicio en línea.....	133
3.3.3. Juicio sumario.....	134

CAPITULO CUARTO

EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA JUSTICIA

4. Introducción.....	135
4.1. Concepto de Derecho Humano.....	135
4.2. Concepto de Acceso a la Justicia.....	142
4.3. Instrumentos Internacionales firmados por México que consagra el derecho de acceso a la justicia.....	144
4.4. Derecho de Acceso a la justicia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	149

CONCLUSIONES	154
PROPUESTA	157
BIBLIOGRAFÍA	162

INTRODUCCIÓN

Un problema real que sufre nuestro país, son los diversos obstáculos a los que se enfrentan los particulares para obtener de los órganos del Estado, una administración de justicia administrativa pronta, expedita, completa e imparcial, en términos del derecho humano de acceso a la justicia, previsto por el artículo 17 de nuestra Constitución Política Mexicana y en diversos Instrumentos Internacionales .

En este orden de ideas, los obstáculos a los que se enfrenta el justiciable, atienden a razones de muy diversa índole, que van desde las barreras de carácter más elemental, como la falta de información o carencia de un abogado, hasta la ineficacia del Estado de derecho, en donde las sentencias llegan de manera tardía o simplemente no se cumplen.

El propósito principal de este trabajo es hacer un estudio profundo y realista de la justicia administrativa desde una perspectiva histórica, conceptual y comparativa para modificar la justicia administrativa que se imparte en nuestro país, hacerla funcional y expedita para todos los gobernados y especializarla aún más, proponiendo la creación de juzgados de lo contencioso administrativo.

Busco en esta investigación, analizar porque la justicia contenciosa-administrativa en México no se ha desarrollado eficazmente, encontrar sus deficiencias y tratar de subsanarlas.

Al hablar de justicia y tratar de llegar a una definición uniforme de la misma, es un problema en el que han caído los estudiosos del derecho desde la antigüedad hasta nuestros días. Entorno a su definición, existen innumerables discursos de diferentes filósofos y juristas. Precisamente por lo anterior, resulta difícil dar una definición general, única y aceptada por todos.

De tal manera, que en el capítulo primero de esta investigación hablaré de qué es la justicia en su sentido lato, para después abordar a la justicia administrativa junto con los instrumentos jurídicos que la conforman y explicaré

cómo y cuándo nació, tanto a nivel nacional como internacional. Así mismo, conoceremos su naturaleza jurídica y su importancia.

Así también, analizaré los sistemas de lo contencioso administrativo de Francia, Italia, Alemania y España, para poder conocer el impacto que han tenido en nuestro sistema contencioso administrativo.

Ahora bien, el procedimiento Contencioso Administrativo en México se remonta al 25 de mayo de 1853 cuando se decreta la “Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo” formulada por Don Teodosio Lares, siendo él quien marca la primicia de que no le corresponde a la autoridad judicial conocer de asuntos administrativos. Pero, ¿qué fue lo que sucedió después de la expedición de la anterior ley? ¿Cómo fue que en México se instauró al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa?

Precisamente, en el segundo capítulo de la presente, relataré los antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para poder entender el origen del sistema de justicia contencioso administrativo en México.

Analizaré a la Ley de Justicia Fiscal de 1936 con la que se crea el Tribunal Fiscal de la Federación que resolvía controversias entre la Administración Pública y los particulares en materia tributaria federal, siendo esta Institución la más importante en cuanto a la aplicación de justicia contenciosa administrativa.

Plasmaré la evolución que tuvo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en cuanto a su competencia y a los diversos ordenamientos jurídicos que se la fueron proporcionando.

De igual manera, daré la estructura orgánica y facultades con las que cuenta hoy en día nuestro máximo tribunal administrativo, analizando cada atribución con la que cuenta la sala superior, las salas regionales, y la junta de gobierno y administración.

Así mismo, desarrollaré la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, explicando cada fracción contemplada en los

artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Actualmente, los juicios que se promueven ante en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se rigen por lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y se sustancian tres distintas modalidades: la vía tradicional, sumaria y juicio en línea.

Aunado a lo anterior, en el capítulo tercero, conoceremos como se sustancia el juicio contencioso administrativo, empezando cómo se presenta la demanda y los requisitos que deben contener, así como la contestación, los incidentes y las pruebas.

Explicaré como se tramita la medida cautelar de suspensión de la ejecución del acto impugnado, así como los recursos de reclamación y revisión. Por último, hablaré de las particularidades del juicio en línea y el juicio sumario.

Finalmente, en el capítulo cuarto de la presente, abordaré a los derechos humanos y en especial el derecho humano de acceso a la justicia. Definiendo a cada uno y dando sus principales características.

Señalaré cuales son los instrumentos internacionales firmados por México que consagran el derecho de acceso a la justicia. Además explicaré como repercutió la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos a la impartición de justicia en el estado mexicano.

Concluiré analizando cada párrafo del artículo 17 constitucional, con el fin de entender cómo se compone el acceso a la justicia.

Cierro la investigación con mi propuesta sobre la creación de juzgados unipersonales de lo contencioso administrativo, con competencia para conocer de asuntos de menor trascendencia económica y social.

CAPITULO PRIMERO

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

*Si la justicia es la felicidad, es imposible
que exista un orden social justo si por
justicia se entiende la felicidad individual.*

Hans Kelsen

1. Introducción

En este primer Capítulo hablaremos de la justicia en su sentido lato, conoceremos el punto de vista y la conceptualización, que distintos filósofos le han dado. Pensadores como Platón, Aristóteles y Ulpiano.

Una vez entendida a la justicia, entraremos al estudio y definición de la justicia administrativa; y de sus instrumentos jurídicos que la componen tales como las leyes de procedimiento administrativo, recursos administrativos, la responsabilidad patrimonial de las autoridades administrativas, los organismos no jurisdiccionales, la tutela de los intereses difusos, así como la jurisdicción y tribunales administrativos.

Expondré además, como fue que apareció la justicia administrativa, centrándome en Francia, que fue precisamente en donde nació; pero también abarcaré los diversos ordenamientos legales que intentaron consolidar a la justicia administrativa en nuestro país, iniciando con la ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1953, elaborada por don Teodosio Lares; hasta llegar con la Ley de Justicia Fiscal en 1936, que creó al Tribunal Fiscal de la Federación. Así también, analizaré la naturaleza jurídica de la justicia administrativa.

De igual modo, hablaré de los tribunales administrativos, mismos que representan una pieza fundamental en nuestro tema central del presente capítulo. Daré su definición, su fundamento constitucional en cuanto a su creación a nivel federal, estatal, municipal y en el Distrito Federal. Así mismo, basándome en la interpretación del principio de división de poderes, explicaré a

que corriente pertenece México, si a la Judicialista Angloamericana o a la Administrativista francesa y la razón de ello. Finalmente daré las diferencias entre los tribunales de justicia retenida, de justicia delegada y los tribunales de plena autonomía.

Concluiré con los Sistemas de lo Contencioso Administrativo de Francia, Italia, Alemania y España. Daré un panorama amplio de cada uno de ellos, desde sus orígenes hasta la actualidad, con sus principales características.

1.4. Concepto de Justicia Administrativa

El concepto justicia siempre ha sido un tema de debate, ya que éste puede ser abordado desde distintas perspectivas, además influyen factores como la cultura y valores de cada sociedad; por tal motivo, los cuestionamientos de ¿Qué es la justicia? y ¿Qué es lo justo para cada quién? siempre tendrán múltiples respuestas.

No obstante lo anterior, desde la antigüedad el término justicia ha sido analizado y definido por diversos filósofos y juristas, así encontramos que para Platón en su obra la República nos habla de que la justicia es cuando cada parte del alma cumple con su propia tarea, que todos hagan aquello para lo que fueron creados.

Mientras que para Aristóteles es esa cualidad moral que obliga a los hombres a practicar cosas justas, la virtud completa relativa a un tercero. Santo Tomas de Aquino afirma que “la justicia es el modo de conducta según el cual un hombre, movido por una voluntad constante e inalterable, da a cada cual su derecho”; y finalmente Ulpiano nos dice que la justicia es la voluntad firme y continuada de dar a cada quien lo suyo.

El término justicia infinitamente contará con mil y una definiciones, en donde lo justo para alguien, será injusto para otro y saber que le corresponde a cada quien será una utopía. Sin embargo, la justicia siempre va a existir.

Así pues, para mí la justicia es aquella virtud y capacidad necesaria con la que cuenta el ser humano para dar y hacer el bien a los terceros, dar la

razón a quien la tenga, sin importar vínculo alguno como amistad, enemistad, agradecimiento, interés político, económico, social o cualquier otro.

En este orden de ideas vale la pena mencionar que el derecho y la justicia siempre se encuentran íntimamente correlacionados, puesto que el derecho tiende a la realización de la justicia, es decir, tiende a que una sociedad viva pacíficamente con derechos y obligaciones, en donde los individuos tengan total libertad siempre y cuando no dañen a los demás.

“La justicia da protección a las libertades democráticas de los seres humanos”¹, y en caso de que llegase a vulnerarse alguna libertad o garantía individual del gobernado, ya sea por otro gobernado o por la propia autoridad; éste tiene el derecho a que se le imparta justicia. El acceso a la justicia en el ordenamiento legal mexicano encuentra su fundamento en el artículo 17 constitucional, el cual consagra en beneficio de los gobernados los siguientes principios:

- 1) **Justicia pronta**, es la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que fije la ley respectiva; muy acertadamente don Alfonso Nava Negrete afirma que una Justicia diferida no puede tener el calificativo de Justicia
- 2) **Justicia completa**, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos;
- 3) **Justicia imparcial**, que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y
- 4) **Justicia gratuita**, que estriba en los servidores públicos a quienes se les encomienda la función de juzgar, no cobrarán a las

¹ Noguerrón Consuegra, Pedro, “El concepto Jurídico de lo Contencioso Administrativo como medio para impartir justicia en el derecho mexicano”, en Fernández Ruiz, Jorge (comp.), *Justicia Contenciosa Administrativa, Congreso Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 83.

partes en conflicto remuneración alguna por la prestación de ese servicio público.

En cuanto a la justicia administrativa, poco a poco ha ganado terreno y hoy en día es pieza fundamental de la actuación del Estado, puesto que ya no se permite que los funcionarios públicos actúen arbitrariamente, se reconocen los derechos públicos subjetivos de cada gobernado y al mismo tiempo se otorgan instrumentos de defensa en contra de actos ilegales que llegaran a suscitarse. “Solo puede hablarse de Estado de Derecho en la medida en que se ha logrado estructurar un sistema de justicia capaz de garantizar la sumisión del propio Estado al derecho”²

Así las cosas, para Andrés Serra Rojas la justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos³.

Por su parte, Manuel Lucero Espinoza indica que la “justicia administrativa se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de actos administrativos contrarios al derecho”⁴.

Sin embargo, la justicia administrativa comprende más que sólo principios, “la justicia administrativa está constituida por un conjunto de instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de la administración pública o de la conducta en materia administrativa de cualquier autoridad, por medio de los cuales se resuelven los conflictos que se producen entre la administración y los administrados”⁵.

² López Ríos, Pedro, *La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano*, Universidad de Guanajuato, México, 1995. p.24.

³ Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1981, t. II, p.58.

⁴ Lucero Espinoza, Manuel. *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 9a ed., México, Porrúa, 2006, p18.

⁵ Fix-Zamudio, Héctor, “Concepto y contenido de la Justicia Administrativa”, en Cisneros Farías, Germán (comp.), *Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p 179

Tales instrumentos jurídicos son:

- 1) Leyes de procedimiento administrativo, mismas que tienen como objeto establecer los lineamientos y características de los actos administrativos en general, es decir, es aquel instructivo que indica a los funcionarios públicos los pasos y la forma de cómo deben de dictar cualquier tipo de acto y/o resolución, la esencia principal de las leyes de procedimiento es evitar la incertidumbre jurídica de los administrados.

En el ordenamiento legal mexicano a nivel federal encontramos a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; misma que se encarga de establecer las particularidades del acto administrativo, como son elementos y requisitos, nulidad y anulabilidad, eficacia, extinción, entre otras.

- 2) Recursos Administrativos, estos constituyen un medio legal con el que cuentan los gobernantes para combatir las resoluciones ilegales en donde la misma autoridad que emitió el acto será quien confirme, modifique o anule el acto en controversia, sin embargo, en la realidad encontramos que un 90% de los recursos que se tramitan ante las autoridades, llámense SAT, INFONAVIT o IMSS, se confirma el acto administrativo, esto en razón de que la autoridad nunca va aceptar que se equivocó y como es bien sabido, los actos de autoridad gozan de presunción de legalidad, lo que en otras palabras significa que toda actuación de la administración se encuentra apegada a lo establecido por la ley.

- 3) Responsabilidad patrimonial de las autoridades administrativas, su finalidad es reparar los daños y perjuicios ocasionados por su mal desempeño. Al respecto, el artículo 113 constitucional en su segundo párrafo establece lo siguiente:

“Artículo 113.- La responsabilidad *del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.*”

Por *responsabilidad directa* se debe entender que el gobernado afectado puede demandar directamente, sin necesidad de demostrar el dolo del servidor público, sino únicamente la irregularidad de su actuación⁶

La *responsabilidad objetiva* es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.⁷

- 4) Organismos no jurisdiccionales, se encargan de recibir quejas de los particulares que se sienten afectados en sus derechos por la conducta administrativa, dichos organismos intentan la conciliación inmediata y de no ser así realizan recomendaciones no obligatorias en donde se establecen posibles soluciones, esta figura es de origen escandinavo y es mejor conocida como *ombudsman, defensor del pueblo o procurador de derechos humanos*“

El ombudsman es uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, con el auxilio del personal técnico, que poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas, no solo por infracciones legales sino también por

⁶Tesis P./J. 42/2008 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p.722

⁷Idem.

injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto en la resolución; y con motivo de esta investigación pueden proponer sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen mas adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales, a los mas altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias; que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.”⁸

Las características principales del *ombudsman*, es que no es una autoridad jurisdiccional; recibe, conoce e investiga quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos y formula recomendaciones públicas no vinculatorias.

- 5) Tutela de los intereses difusos, entendidos como derechos que corresponden a personas indeterminadas pertenecientes a diversos grupos sociales⁹ dirigidos a la protección del medio ambiente, del desarrollo urbano, entre otros; y

- 6) Jurisdicción y tribunales administrativos, en donde la jurisdicción es el acto de decir el derecho, es la potestad pública encargada de conocer a un juez o magistrado de los asuntos civiles, penales y administrativos, para solucionarlos en cuanto a las controversias planteadas, siempre con arreglo a las leyes¹⁰, “la jurisdicción se divide en tres clases: la común, para procesos civiles, mercantiles y penales, que se subdivide en local y federal; la especial, para procesos laborales y administrativos incluyendo la materia tributaria, que puede así mismo ser local o federal; y la extraordinaria, exclusivamente federal, que se ventila en los juicios

⁸Fix-Zamudio, Héctor, *Ombudsman, Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1984, t. VI, p.307.

⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., p. 210.

¹⁰ Cfr. Guillermo Altamira, Pedro, *Principios de lo Contencioso Administrativo*, Buenos Aires, Omeba, 1962, p. 37.

de amparo¹¹”, en tanto, los tribunales administrativos son órganos públicos cuya finalidad es ejercer la jurisdicción, en México contamos con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tribunales de lo Contencioso Administrativo en diversos estados de la República como lo son: Estado de México, Morelos, Tabasco, San Luis Potosí, Veracruz, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Yucatán, por solo mencionar algunos; además contamos con un Tribunal Agrario y un Tribunal Militar.

El fundamento legal de los tribunales administrativos lo encontramos en el artículo 73 fracción XXIX- H de nuestra Carta Magna, en donde el congreso tiene facultad para:

“Artículo 73.-...

...Expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.”

Así pues, la justicia administrativa se encuentra seccionada por los diversos instrumentos jurídicos que la conforman y si el justiciable opta por alguno en específico, por sí mismo puede llegar a otorgar su fin último que es la justicia, luego entonces no es necesario seguir una serie de reglas en *strictu sensu* o agotar cada uno de ellos para obtener la justicia administrativa.

¹¹ J. Kaye, Dionisio, *Nuevo derecho procesal fiscal y administrativo*, 4a ed., México, Themis, 2011, p.117.

1.2. Aparición de la Justicia Administrativa

La Revolución Francesa, es considerada como el acontecimiento social y político más importante no solo de Europa sino de todo el mundo, gracias a la lucha de las diversas corrientes que se suscitaron en aquel entonces y a los ideales revolucionarios, hoy en día contamos con Instituciones y principios fundamentales del Estado de Derecho.

Los resultados y beneficios más importantes que dejó a su paso la Revolución y que aún subsisten son los siguientes:

- i. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789,
- ii. Principio de división de poderes formulado por Montesquieu
- iii. Principio de legalidad de la actuación de cualquier autoridad pública de Rousseau,
- iv. Código civil de Napoleón Bonaparte
- v. Justicia Administrativa

Indudablemente la Justicia Administrativa es fruto de la Revolución Francesa, en donde se instaura el “Reino de la ley”, que se caracteriza por ser un gobierno que tiene a la ley por encima del hombre, en donde nadie manda a la sociedad por virtud de cualquier superioridad moral o religiosa, el pueblo obedece a las leyes pero también tiene derecho a pedirle cuentas a la administración. En *sus lettres écrites de la Montagne*, Rousseau lo expresa así: “Un pueblo libre obedece, pero no sirve; tiene jefes, pero no dueños; obedece a las Leyes, pero nada más que a las Leyes y es por fuerza de las Leyes por lo que no obedece a los hombres”.

En la primera Constitución Revolucionaria francesa de 1791, se instituye el principio de la vinculación de la administración a la ley, en donde la ley determina respecto a la administración las reglas y el modo de sus funciones y además se implanta un sistema de control en donde se anulan actos contrarios a la ley; este sistema de control es jerárquico puesto que el rey puede anular los actos de los administradores de departamento pero a su vez los

administradores pueden anular los actos de los subadministradores de departamento.

También la Ley de separación de 1791, estableció que el poder judicial y los jueces no podían intervenir en asuntos de la administración de ninguna manera bajo pena de prevaricación¹².

Es así que nace la justicia administrativa y el sistema contencioso administrativo.

Con lo que respecta a nuestro país, la justicia administrativa no tuvo una aparición tardía, como pudiera pensarse, ya que el jurista mexicano Don Teodosio Lares desde 1853 intentó crear un Consejo de Estado parecido al francés para dirimir controversias administrativas.

Así mismo, después de 1853, se promulgaron diversas leyes que intentaron consolidar a la justicia administrativa y a su vez establecer la vía y forma de solución de conflictos entre la administración y los gobernados. Las principales son las siguientes:

- 1) Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853, elaborada por Don Teodosio Lares durante el gobierno de Antonio López de Santa Anna; en la cual se establece tajantemente que la autoridad judicial no debe conocer de cuestiones administrativas y se instaura un consejo de Estado y en él una sección que conocerá de lo contencioso administrativo formada de 5 consejeros abogados.

La Ley solo contaba con 14 artículos. El artículo 2 señalaba cuales eran las cuestiones administrativas: obras públicas; rentas nacionales; actos administrativos en materia de policía, agricultura, comercio e industria; inteligencia, explicación y aplicación de actos administrativos.

Sin embargo, dicha ley fue declarada inconstitucional por el ministro Ignacio Vallarta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

¹² (Del latín. *praevaricatio*, -ōnis). Delito consistente en dictar a sabiendas una resolución injusta a una autoridad, un juez o un funcionario.

ya que consideraba se transgredía el principio de división de poderes consagrado en nuestra Carta Magna, puesto que la existencia de un tribunal administrativo llamado Consejo de Estado, que dictara sentencias a nombre del presidente de la República implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona (Ejecutivo y Judicial).

Gracias a la expedición de la ley de amparo de 1861, se creó una vía para resolver las controversias suscitadas entre la administración y los particulares, y permitió que a finales del siglo XIX afirmara don Jacinto Pallares que el juicio de amparo era más que suficiente para tener una justicia administrativa y que no era necesario implantar el llamado contencioso administrativo.¹³

- 2) Ley de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento del 1° de noviembre de 1865 expedida durante el gobierno de Maximiliano de Habsburgo, que también estableció un consejo de Estado, prohibió el conocimiento de cuestiones administrativas a la autoridad judicial y definió a las cuestiones contenciosas administrativas en su artículo 2° como todas las que se promuevan por cualquier persona o corporación reclamando un derecho perfecto y preexistente que se pretenda violado por el gobierno o sus agentes o por los que obran en su nombre en un asunto de cualquier ramo de la administración, que proceda de algún acto administrativo.

- 3) Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las penas Correspondientes del 16 de abril de 1924, que estableció el jurado de penas fiscales, integrado por 5 miembros, de los cuales 2 eran designados por los contribuyentes, 2 por la Secretaría de Hacienda y el Secretario de Hacienda era el presidente; el jurado tramitaba un

¹³ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *Estudios administrativos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p 337.

procedimiento sumario en donde calificaba y castigada las infracciones a las leyes fiscales.

- 4) Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta de 1924, la cual conocía de las reclamaciones que se presentaran contra las resoluciones de las juntas Calificadoras, al calificar las manifestaciones de los causantes, interpuestas tanto por estos como por las oficinas receptoras.
- 5) Ley de la Tesorería de la Federación de 1927. La explicación respecto a esta Ley la abordare en el siguiente capítulo de la presente indagatoria.
- 6) Ley de justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936; con esta Ley se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, se suprime el jurado de infracción Fiscal y la junta Revisora del impuesto sobre la Renta; es desde esta ley que la justicia administrativa en México da un paso firme y se crea al Tribunal Superior de Justicia Fiscal.

1.5. Naturaleza Jurídica de la justicia Administrativa

La naturaleza de la justicia administrativa es que se resuelven los conflictos que se producen entre la administración y los administrados, a raíz de un acto de autoridad presuntamente ilegal, debemos resaltar que se trata exclusivamente de actos de la Administración Pública en ejercicio de sus funciones administrativas y no actos de autoridad derivados del derecho privado.

El acto de autoridad es revisado ya sea por autoridad distinta a la que lo emitió o por la misma en el caso de los recursos administrativos; y se determina la ilegalidad o ilegalidad del mismo.

El objetivo principal de la justicia administrativa es la extinción de actos administrativos contrarios a derecho. Las partes que intervienen son el particular inconforme por las consecuencias de un acto administrativo y la autoridad que emitió el acto en cuestión.

1.4. Tribunales Administrativos

Un tribunal es un órgano público que se encarga de ejercer jurisdicción. En México, de acuerdo a su naturaleza tenemos tribunales ordinarios, especiales y arbitrales; según su jerarquía de primera y de segunda instancia. Pero fundamentalmente existen 2 tipos de tribunales: los judiciales y los administrativos.

Los Tribunales ya sean Judiciales o Administrativos resuelven conflictos que surgen en una sociedad y sus decisiones se sujetan a las leyes vigentes, a la Constitución Federal o Local, Tratados Internacionales, disposiciones municipales, así como a la jurisprudencia emanada por el Poder judicial

Los tribunales Judiciales se encargan de dirimir controversias suscitadas entre particulares derivados de una acción civil, mercantil, familiar, o cualquier otra de derecho privado. Los Tribunales Administrativos resuelven controversias relativas a la legalidad de los actos de la Administración Pública.

La base constitucional de los Tribunales en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra en el artículo 17 constitucional, el cual nos dice que ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, es decir, que el gobernado debe acudir ante la autoridad en demanda de justicia y esta justicia debe ser administrada por tribunales que estarán expeditos para impartirla, en donde la autoridad juzgadora queda obligada a emitir una resolución respecto de la controversia planteada dentro del término y plazo que fije la ley respectiva, dicha resolución debe contener todos y cada uno de los puntos debatidos, de igual manera, dicha resolución debe reflejar a todas luces que no hubo favoritismo ni parcialidad, ya que el juzgador nunca debe tener interés directo o indirecto en la controversia planteada. Y si existiere algún lazo especial entre el juzgador y una de las partes, ya fuera de amistad o enemistad, las leyes procesales proveen de impedimentos para que continúe el procedimiento, los cuales son:

- i. Excusa. En donde el juez se rehúsa a conocer de la controversia por su propia voluntad.

- ii. Recusación. Una de las partes acude al Superior Jerárquico del juzgador y expone su causal de impedimento.

Además nos determina la prohibición de costas judiciales, ya que ninguna autoridad debe recibir remuneración alguna por parte de los gobernados por el simple hecho y acción de administrar justicia.

Debido a la interpretación del principio de la división de poderes que hacen diversas naciones, surge la incertidumbre acerca de la adscripción formal u orgánica de los tribunales administrativos, al respecto existen 2 corrientes principalmente:

- A) Judicialista o Angloamericano.** Este sistema sostiene que el Poder Judicial es el único capacitado para resolver controversias, ya sea de particulares con particulares, o particulares con la Administración Pública. Aquí los conflictos suscitados entre la Administración Pública y el administrado son conocidas y resueltas por tribunales ordinarios pertenecientes al Poder Ejecutivo. Sin embargo hoy en día, existe un Sistema Judicialista Moderno en el cual los gobernados impugnan decisiones administrativas ya no ante Tribunales ordinarios, sino ante Tribunales Administrativos pero estos últimos pertenecientes al Poder Judicial.

- B) Administrativista francesa o Continental Europea.** Interpreta el principio de división de poderes asumiendo que las funciones judiciales son muy distintas de las administrativas y cada Poder (Ejecutivo, Legislativo o Judicial) debe tener sus actividades y atribuciones separadas e independientes de los otros. En consecuencia, los Tribunales Administrativos deben ser pertenecientes al Poder Ejecutivo y así se logra respetar el principio de la división de poderes. El Tribunal Administrativo que concreta esta corriente de pensamiento es el Consejo de Estado Francés creado por Napoleón en la Constitución del año VIII (1799)

En nuestro país, los Tribunales Administrativos tardaron casi un siglo en aparecer, debido a que se seguía un sistema Judicialista extremo en donde ni siquiera había cabida para ellos.

Así tenemos, que en la Constitución de 1824 se estableció que los tribunales del Poder Judicial serían los únicos encargados del control jurisdiccional. Más tarde, la Constitución de 1836 siguió el mismo principio de control jurisdiccional. En 1847 con la creación del Juicio de Amparo y con la creación de sus leyes, mucho menos se pensó en la creación de tribunales administrativos ya que se consideró que con él bastaba para alcanzar la Justicia en cualquier materia.

Es entonces que nos damos cuenta que en México durante un largo tiempo imperó el Sistema Judicialista, excepto en 1853 con Teodosio Lares y durante el imperio de Maximiliano, ya que ambos intentaron crear un Consejo de Estado parecido al francés. Sin embargo ambos Consejos solo interrumpieron en forma simbólica el Sistema Judicialista.

Hasta el año de 1936, se cambia el pensamiento y se crea el primer Tribunal Administrativo en México, el **Tribunal Fiscal de la Federación**, todo gracias a la Ley de Justicia Fiscal. Actualmente, aquel tribunal se denomina Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y se encarga de impartir justicia en materia administrativa, en él acuden tanto el gobernado como la autoridad cuando existe un conflicto de intereses.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fundamenta la creación de los Tribunales Administrativos y/o Contenciosos Administrativos a nivel Federal, local o estatal y municipal. En el ámbito Federal, el artículo 73 de la Carta Magna que enumera las facultades del Congreso de la Unión, encontramos lo siguiente:

*“Artículo 73. El congreso tiene facultad:
XXIX -H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así*

como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.”

En los estados de la República, nos narra el artículo 116 Constitucional sus poderes se organizarán conforme a la Ley Suprema de cada uno de ellos, pero respetando y sujetándose a una serie de normas y lineamientos; entre los cuales, la fracción V nos dice que "Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso- Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

A nivel Municipal, el artículo 115 de la multicitada Constitución Mexicana establece en la fracción II, inciso a), que el objeto de las leyes que deben expedir las legislaturas de los Estados será establecer " las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad"

El Distrito Federal no se podía quedar atrás en cuanto a la existencia de un Tribunal Administrativo, por lo tanto su regulación la reza el artículo 122 constitucional, base quinta:

“Artículo 122.-...

BASE QUINTA. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.”

Los Tribunales Administrativos ayudan al mejoramiento de la actividad administrativa y sus sentencias buscan corregir errores de legalidad. "los Tribunales Administrativos no constituyen un escalón más que se suma a los

que contiene hoy la Justicia Federal vía Juicio de Amparo, por el contrario es un punto de descanso para los reclamos de justicia.”¹⁴

La creación de Tribunales que tengan por objeto dirimir las controversias entre los administrados y la Administración Pública, establece un límite en las prerrogativas y arbitrariedades de los órganos administrativos y los somete a la decisión imparcial de una tercera persona. Además la jurisdicción administrativa por un lado impide a los tribunales judiciales intervenir en la esfera de la administración y por otro separa a la administración activa de la administración contenciosa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el tribunal administrativo más importante y sobresaliente de nuestro país a nivel federal, este es un tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, no pertenece a ningún Poder del Estado, pero mantiene relaciones de coordinación con ellos y cuenta con autonomía presupuestaria, en consecuencia es un órgano autónomo.

Ahora bien, si tomamos en consideración la íntima e inseparable relación que existe entre los tribunales administrativos y la administración, encontramos que existen tribunales de justicia retenida, tribunales de justicia delegada y tribunales con plena autonomía

1.4.1. Tribunales de Justicia Retenida

La característica fundamental de un Tribunal de Justicia Retenida es que las resoluciones que emiten solo son proyectos de sentencia, en virtud de que estos son sometidos a la aprobación de un superior jerárquico. Estos tribunales carecen de autonomía respecto de la Administración Pública.

Los fallos solo son proyectos, que deben ser revisados y aprobados por un Superior, y si aquellos son aprobados, son emitidos siempre a nombre de la Administración.

Estima José Ovalle Fabela, que estos no son tribunales, debido a la carencia de autonomía y porque solamente "ejercen una función

¹⁴ Ibídem, p. 345.

administrativista y sus procedimientos no son sino formas de autotuleta procesalizada"¹⁵

1.4.2. Tribunales de Justicia Delegada

Los fallos que dictan no necesitan ser homologados por ningún superior jerárquico, sin embargo los dictan a nombre de la Administración.

La Justicia delegada Administrativa existe cuando el tribunal encargado de resolver la controversia entre el particular y la administración; tiene la facultad de fallar sin intervención de los órganos de la administración activa.

1.4.3. Tribunales con plena autonomía

Aquí las resoluciones no son valoradas ni aprobadas por una Autoridad Superior Jerárquicamente, también son dictadas a nombre del Tribunal y no en representación de la Administración Pública, estos tribunales ya no pertenecen al poder Ejecutivo, como su nombre lo dice gozan de plena autonomía para dictar sus resoluciones.

A continuación daré una breve descripción y explicación de los sistemas de justicia administrativa que existen hoy en día. Cada modelo o sistema cumple con una función específica o se desprende de una razón histórica. Sin embargo recalco que el Consejo de Estado Francés fue quien dio la pauta para la creación de estos distintos sistemas.

1.5. Sistemas de lo Contencioso Administrativo.

“La mayoría de los Estados Europeos construyeron durante el siglo XIX sus Administraciones sobre el modelo francés, incluyendo al Consejo de Estado.”¹⁶

¹⁵ Ovalle Fabela, José, *Algunas consideraciones sobre la Justicia Administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento mexicano*, México, p.77, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/982/10.pdf>.

¹⁶García de Enterría, Eduardo, *“Las transformaciones de la justicia administrativa desde sus orígenes y su definitivo perfeccionamiento como un sistema de justicia plenaria”*, *Perspectiva del derecho fiscal y administrativo en América y Europa en la primera parte del siglo XXI*,

1.5.1. Francia

Como he mencionado anteriormente, Francia es la nación que da origen a la justicia administrativa; por tal motivo trataré de dar un panorama desde sus orígenes y deteniéndome en el Consejo de Estado, debido a su gran importancia.

La evolución del sistema francés de justicia administrativa, de acuerdo con PATRICK RAMBAUD¹⁷, se puede resumir en 4 momentos:

1. Incompetencia del Juez ordinario en lo contencioso administrativo
2. La instauración del sistema del administrador-juez.
3. La creación de una jurisdicción contencioso-administrativa independiente.
4. La puesta en marcha de un orden jurisdiccional jerarquizado de derecho común.

En la Incompetencia del juez ordinario, es la ley 16-24 de octubre de 1790 quien proclama por vez primera que las funciones judiciales permanecerán siempre separadas de las administrativas, en razón de ser diferentes.

Más tarde, la ley del año III (1795) prohíbe terminantemente a los Tribunales conocer de los actos de la administración, cualquiera que fuera su especie, bajo sanción, lo anterior reafirma la incompetencia del juez ordinario para conocer de asuntos de la administración.

Después se dan cuenta de que es imposible crear inmediatamente un juez especializado en la materia, por lo tanto, a falta de juez, la propia administración se encarga de ser juez y parte al mismo tiempo. En un inicio se establece que en el ámbito local, los jueces serían los *directores de*

Memorias del Tercer Congreso Nacional e Internacional de Magistrados, México, Fideicomiso para promover la investigación del derecho fiscal y administrativo, 2007, t. II, p.417.

¹⁷ Rambaud, Patrick, "La justicia administrativa en Francia: introducción: organización, medidas cautelares", en Barnes Vázquez, Javier (coord.), La Justicia administrativa en el derecho comparado, Madrid, Civitas, 1993, p. 278.

departamentos y en el ámbito de la Administración Central el *consejo de ministros*.

En el año VIII (1799) la estructura del sistema francés sufre las reformas más importantes y sustanciales. En primer lugar, la constitución del año VII (15 de diciembre de 1799) crea un consejo de Estado frente al Ejecutivo y la Ley del 28 *pluviase* del año VII crea un Consejo de Prefectura en el plano departamental.

De tal manera que el Sistema contencioso Administrativo en esa época era de “justicia retenida”, en donde los actos de autoridades centrales eran impugnados ante el Consejo de Estado y éste formulaba un proyecto de sentencia que aprobaba o no el Rey. Mientras que los actos de autoridades de departamentos o provincias eran revisados por el consejo de Prefectura, formulando un proyecto de resolución que era sometido a la aprobación de los prefectos. En esta etapa se configura la instauración del sistema del administrador-juez.

La jurisdicción contenciosa-administrativa nace formalmente gracias a una reforma legislativa. La Ley de mayo de 1872 en la que el consejo de estado juzga de modo definitivo sin intervención del jefe de Estado, es en esta reforma cuando se llega a la justicia delegada y se suprime la justicia retenida.

Aunque el Consejo de Estado Francés gozaba de una justicia delegada, la justicia administrativa en el sistema Contencioso Francés cada vez era más lenta debido a la excesiva carga de trabajo del Consejo de Estado; así que se crearon Tribunales Administrativos y más tarde Tribunales Administrativos de Apelación.

❖ Tribunales Administrativos (*tribunaux administratifs*)

Son tribunales creados por el decreto-ley de 30 de septiembre de 1953, que suceden a los Consejos de Prefectura y ayudan a descargar trabajo en primera instancia.

❖ Tribunales Administrativos de Apelación (*cours administratives d'appel*)

Estos tribunales fueron creados al igual que los tribunales administrativos para desahogar carga de trabajo, pero en vez de primera instancia, al consejo de Estado. Conocían de resoluciones de los Tribunales Administrativos, es decir, son tribunales de segunda instancia.

Ahora hablaré de la Institución más importante del sistema de Justicia Administrativa Francesa y sus principales características, comenzando por el hecho de que Napoleón Bonaparte, siendo primer cónsul, en 1799 redacta la constitución del año VIII y en el artículo 52 crea un Consejo de Estado, se constituye como primer Tribunal Administrativo, en sus primeros años exclusivamente formulaba proyectos de sentencia que sometía al Jefe de Estado, era un tribunal de "jurisdicción retenida". A la par de la creación del Consejo de Estado, también se crearon Consejos de Prefectura para asistir a los prefectos.

El 24 de mayo de 1872 el Consejo de Estado adquiere facultades para decidir por sí mismo, sin necesidad de ser revisadas y aprobadas sus resoluciones por ningún órgano superior. En este momento el Consejo de Estado adquiere una "jurisdicción delegada", sin embargo, dichas decisiones o resoluciones las emitía a nombre de la propia administración.

Ochenta años más tarde, el 30 de septiembre de 1953, los Consejos de Prefectura son reemplazados por Tribunales Administrativos para conocer de conflictos administrativos en primera instancia y el Consejo de Estado se convirtió en un Tribunal de Segunda Instancia y/o Apelación.

También es importante mencionar cuales fueron los principales recursos del sistema de justicia francés. Los cuales son:

- Recurso de exceso de poder. Se trata de un contencioso de anulación por excelencia, ya que diseña la acción por la que un administrado

solicita al juez administrativo la invalidez de un acto administrativo en cuanto ilegalidad. Es un recurso objetivo dirigido contra un acto

- Recurso de Plena Jurisdicción. Permite al juez ir más allá de la mera anulación del acto, sanciona el comportamiento irregular de la administración
- Recurso de Interpretación. Permite pronunciarse sobre el sentido de un acto. Era ejercido en el caso de que los jueces comunes suspendían juicios civiles en los cuales era necesario interpretar actos administrativos o reglamentos, las partes acudían al Consejo de Estado o a los Tribunales Administrativos para que interpretaran el acto y una vez hecho, podían los jueces comunes continuar con el proceso civil.¹⁸

1.5.2. Italia

El legislador de 1865 crea un sistema de jurisdicción única, confiada exclusivamente al juez ordinario, en donde no existían límites para su jurisdicción. El juez ordinario controlaba la legitimidad o ilegitimidad de los actos administrativos, sin embargo, cuando se encontraba ante la lesión de un derecho del gobernado como causa de un acto administrativo, el juez solo se limitaba a conocer de los efectos del acto, sin poder revocarlo o modificarlo, solamente condenaba a la administración a resarcir el daño.

Tras el enorme conflicto que significaba la no eliminación o modificación del acto que transgredía derechos fundamentales del administrado, en 1889 se creó una "cuarta sección" de un órgano consultivo preexistente de la Administración Central, el Consejo de Estado; y se le confirió la tarea de decidir sobre los recursos de incompetencia, por exceso de poder o por infracción de ley. Con el paso del tiempo se convirtió en una verdadera acción adulatoria de los actos administrativos.

En ese momento, el juez ordinario conocía de derechos subjetivos y el juez administrativo de intereses (llamados mas tarde por la constitución

¹⁸ Cfr. Ovalle Fabela, José, op. cit., p. 240.

intereses legítimos). "La titularidad de un interés legítimo constituye la puerta de entrada a la jurisdicción administrativa"¹⁹.

El menoscabo de un derecho subjetivo, buscaba un resarcimiento mediante una acción civil, sujeta al plazo de prescripción de derecho y asistida por todos los medios probatorios. Mientras que el daño a un interés legítimo pretendía la anulación del acto, sometidos al plazo de caducidad de 60 días.

Actualmente en Italia existe una jurisdicción administrativa especializada, adscrita al Poder Ejecutivo, pero con autonomía. Los órganos de Jurisdicción Administrativa son:

- a) Consejo de Estado. Máximo órgano consultivo y juzgador en materia administrativa. Funciona en secciones y en pleno.
- b) Tribunales Administrativos Regionales (TAR)

Concretamente, la jurisdicción administrativa constituye una actividad de control de la legalidad de los actos administrativos y puede dar lugar a su anulación. Es ejercida en primera instancia por los Tribunales Administrativos Regionales y en segunda instancia por las salas jurisdiccionales del Consejo de Estado y el Consejo de Justicia administrativa de la Región de Sicilia. Los jueces administrativos son distintos de los magistrados ordinarios y tienen un órgano de gobierno autónomo²⁰.

Existe jurisdicción de legitimidad y jurisdicción de mérito; en la primera se pretende comprobar si el acto está viciado jurídicamente y los vicios jurídicos son violación de la ley, incompetencia y exceso de poder; y en la segunda si el acto está viciado administrativamente, es decir, si la administración no actuó conforme a las reglas de la buena administración.

Persiste el criterio para la distribución de competencia en el cual si se afecta un derecho subjetivo se debe acudir a la jurisdicción ordinaria y si se

¹⁹ Falcón, Giandomenico, "La Justicia Administrativa", en Barnes Vázquez, Javier (coord.), La Justicia administrativa en el derecho comparado, Madrid, Civitas, 1993, p. 221.

²⁰ Comisión Europea, Organización de la Justicia/Italia
http://ec.europa.eu/civiljustice/org_justice/org_justice_ita_es.htm

afecta un interés legítimo, el administrado debe acudir a la jurisdicción administrativa.

1.5.3. Alemania

El sistema judicial alemán está estructurado federalmente, debido al régimen federal del país. El ejercicio de la jurisdicción se encomienda a órganos jurisdiccionales federales y a órganos jurisdiccionales de los 16 Estados federados (Länder). El sistema judicial alemán consta de cinco jurisdicciones independientes:

- Jurisdicción ordinaria;
- Jurisdicción laboral;
- Jurisdicción contencioso-administrativa;
- Jurisdicción económico-administrativa; y
- Jurisdicción social.

Los órganos jurisdiccionales alemanes son de carácter ordinario o de carácter especializado. La jurisdicción ordinaria comprende la rama civil y la rama penal. Los órganos jurisdiccionales especializados son los tribunales contencioso-administrativos, económico-administrativos, laborales y sociales.

El sistema judicial comprende tres jurisdicciones en materia de Derecho administrativo: la jurisdicción contencioso-administrativa, la jurisdicción social y la jurisdicción tributaria.

La jurisdicción contencioso-administrativa se desarrolla en tres instancias:

- ❖ Primera instancia. Tribunales contencioso-administrativos regionales (*Verwaltungsgerichte*).
- ❖ Segunda instancia. Tribunales superiores contencioso-administrativos de los Estados federados (*Oberverwaltungsgericht* o *Verwaltungsgerichtshof*).

❖ Instancia suprema. Tribunal Federal Contencioso-Administrativo
(*Bundesverwaltungsgericht*)

Los tribunales contencioso-administrativos regionales actúan normalmente en primera instancia, contra sus sentencias cabe recurso ante los tribunales superiores contencioso-administrativos. El Tribunal Federal Contencioso-Administrativo conoce únicamente recursos por cuestiones de Derecho (revisión).

La jurisdicción contencioso-administrativa es competente, para conocer las controversias entre la Administración y los particulares en relación con la correcta aplicación de las leyes y reglamentos; queda fuera de la jurisdicción contencioso-administrativa las controversias para las que son competentes la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción social o la jurisdicción tributaria.

En principio, la jurisdicción contencioso-administrativa es ejercida por tribunales. Los tribunales contencioso-administrativos regionales actúan en salas formadas por tres magistrados de carrera y dos jueces legos. Los tribunales superiores contencioso-administrativos actúan en salas formadas normalmente por tres magistrados de carrera. El Tribunal Federal Contencioso-Administrativo está integrado por cinco magistrados de carrera. No obstante, en los tribunales contencioso-administrativos regionales determinados casos pueden encomendarse a un juez único.

La jurisdicción social actúa, al igual que la contencioso-administrativa, en tres instancias, con su correspondiente división de tareas. Además de los tribunales de lo social (*Sozialgericht*), como órganos de primera instancia, hay un tribunal superior de lo social (*Landessozialgericht*) en cada Estado federado como órgano de recurso, y un Tribunal Federal de lo Social (*Bundessozialgericht*), que actúa como tribunal supremo de recurso por cuestiones de Derecho (revisión).

La jurisdicción tributaria está formada por los tribunales económico-administrativos de primera instancia y el Tribunal Federal Económico-Administrativo (*Bundesfinanzhof*), que actúa como tribunal supremo de recurso

únicamente por cuestiones de Derecho. Todos ellos se ocupan principalmente de las controversias relativas a tributos y exacciones públicas. Están integrados por tres magistrados de carrera y dos jueces legos o, en el caso del Tribunal Federal, por cinco magistrados de carrera. En los tribunales inferiores, determinados asuntos pueden asignarse también a un juez único.

Una característica importante de las jurisdicciones contencioso-administrativa, social y tributaria es la aplicación del principio de actuación de oficio, en virtud del cual los tribunales deben investigar los hechos del caso por iniciativa propia. La justificación de este principio es el interés público de una adecuada resolución de los asuntos.

En este país, los tribunales administrativos son especializados e independientes del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. Los órganos de la jurisdicción administrativa regulados por la ley de la jurisdicción contenciosa administrativa de 1960, son:

- ❖ Tribunal Supremo Federal. Máximo órgano jurisdiccional administrativo.
- ❖ Tribunales administrativos superiores de cada estado. Órganos colegiados que funcionan en salas y conocen de apelaciones en contra de sentencias dictadas por los tribunales administrativos.
- ❖ Tribunales administrativos. Conocen procesos administrativos en primera instancia

1.5.4. España

La Organización de los Juzgados y Tribunales en España se basa en la existencia de una única jurisdicción, integrada por un único cuerpo de jueces y magistrados que constituyen la Jurisdicción Ordinaria. Existen numerosos juzgados y tribunales que se distribuyen el trabajo a través de los criterios de reparto de la competencia en cuanto a territorio, órgano unipersonal o

colegiado y materia, ya que la Unidad de jurisdicción no se opone a la existencia de diferentes órganos con diferentes competencias.²¹

En cuanto al aspecto territorial, el Estado Español, se organiza, a efectos judiciales, en municipios, partidos, provincias y Comunidades Autónomas, sobre los que ejercen potestad jurisdiccional Juzgados de Paz, Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social, de Vigilancia Penitenciaria y de Menores, Audiencias Provinciales y Tribunales Superiores de Justicia. Sobre todo el territorio nacional ejercen potestad jurisdiccional la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo.

Al hablar del carácter unipersonal o colegiado de los órganos, destacamos que son todos unipersonales excepto el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional, los Tribunales Superiores de Justicia y las Audiencias Provinciales.

De acuerdo a los artículos 54 y 55 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, establecen que el Tribunal Supremo del Poder Judicial se compone de su presidente, de los presidentes de sala y los magistrados que determine la ley para cada una de sus salas y secciones. Tiene cinco salas: de lo Civil, de lo Penal, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social y de lo Militar.

Por otra parte, la Audiencia Nacional se compone de su presidente, los presidentes de sala y los magistrados que determine la ley para cada una de sus Salas y Secciones, cuenta con salas de Apelación, de lo Penal, de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social. Mientras que los Tribunales Superiores de Justicia, de conformidad con el artículo 72 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, constan de cuatro salas: civil, penal, contencioso-administrativo y social. Se componen de un presidente, que lo será también de las salas civil y penal; de los presidentes de sala y de los magistrados que determine la ley para cada una de sus salas. Las Audiencias Provinciales se componen de un presidente y dos o más magistrados, conocerán de los

²¹ Corte Europea de Justicia/ sistema Judicial de España:
https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-es-es.do?member=1

órdenes civil y penal, lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 82 de la multicitada Ley Orgánica del Poder Judicial.

En cuanto a la materia o asuntos de los que pueden conocer los juzgados y tribunales, determina la existencia de cuatro órdenes jurisdiccionales:

- ♣ **Civil:** Los Tribunales y Juzgados del orden civil conocerán, además de las materias que les son propias, de todas aquellas que no estén atribuidas a otro orden jurisdiccional. En este orden civil, corresponderá a la jurisdicción militar la prevención de los juicios de testamentaría y de abintestato de los miembros de las Fuerzas Armadas que, en tiempo de guerra, fallecieron en campaña o navegación, limitándose a la práctica de la asistencia imprescindible para disponer el sepelio del difunto y la formación del inventario y aseguramiento provisorio de sus bienes, dando siempre cuenta a la Autoridad judicial civil competente. Lo anterior lo establece el Artículo 9.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

- ♣ **Penal:** Corresponde el conocimiento de las causas y juicios criminales, con excepción de los que correspondan a la jurisdicción militar. Artículo 9.3 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

- ♣ **Contencioso administrativo:** conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de la Administración Pública sujeta al derecho administrativo, también conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho. Conocerán, asimismo, de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administración pública y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive. Igualmente conocerán de las reclamaciones de

responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva. Artículo 9.4 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

- ♣ **Social:** que conocen de las pretensiones que se ejerciten en la rama social del Derecho, tanto en conflictos individuales entre trabajador y empresario con ocasión del contrato de trabajo, como en materia de negociación colectiva, así como las reclamaciones en materia de Seguridad Social o contra el Estado cuando le atribuya responsabilidad la legislación laboral.

Además de los cuatro órdenes jurisdiccionales, existe en España la Jurisdicción Militar y ésta supone la excepción al principio de unidad jurisdiccional.

En las líneas precedentes, relatare como evoluciono la jurisdicción contenciosa administrativa en la nación española, hasta llegar a la actualidad, basándome en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y explicaré el sistema y procedimientos aplicables.

La Ley de 1845 crea Consejos Provinciales y un Consejo Real, los primeros contaban con una jurisdicción delegada y los segundos con una jurisdicción retenida. Ambos conocían de los actos de la administración. Por decreto de 7 de agosto de 1854, el Consejo Real es sustituido por un Tribunal Contencioso Administrativo y los Consejos Provinciales por las Diputaciones, y se adopta un sistema Judicialista, sin embargo en 1860 se cambia la denominación del Consejo Real por Consejo de Estado y readopta un sistema francés.

En 1868, por decretos de 13 y 16 de octubre se disuelve el Consejo de Estado y se suprime la jurisdicción contenciosa-administrativa y se regresa a un sistema Judicialista. Más tarde, en el año 1888, se recogen los aspectos

más favorables de cada sistema y se emite la Ley de Santamaría de Paredes el 13 de septiembre. "Las características primordiales de esta ley eran:

- a) Jurisdicción contencioso-administrativa se configuraba como una segunda instancia revisora del recurso interno en vía administrativa
- b) Jurisdicción compuesta por tribunales especiales pero integrados en el poder judicial.
- c) Ejecución de sentencias se dejaba a la decisión discrecional del gobierno.

La Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa del 27 de diciembre de 1956, es el aserto para especializar una verdadera jurisdicción administrativa, ya que " la necesidad de una jurisdicción contenciosa-Administrativa eficaz es porque las infracciones administrativas se encuentran realmente no tan solo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como un entorpecimiento a la buena y recta administración y de ahí la certeza del aserto de que cuando la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa anula los actos ilegítimos de la Administración , no tan solo no menoscaba su prestigio y eficacia, sino que, por el contrario, coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas y afirma y comenta la autoridad pública."²²

Veinte años más tarde, la Constitución de 1978 le da estabilidad a la especialización de una Jurisdicción Contenciosa-Administrativa. En su artículo 106 nos dice que los "Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican. Además que "la administración sirve con objetividad los

²² Exposición de motivos de la ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, fracción II, inciso a), séptimo párrafo publicada en el Boletín Oficial del Estado, no. 363 de 28 de diciembre de 1956, <http://www.boe.es/boe/dias/1956/12/28/pdfs/A08138-08158.pdf>

intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación”²³

Actualmente, el Sistema de Justicia Española se rige por la ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. En esta ley nos aseguran que lo que realmente importa y lo que justifica la existencia de la propia Jurisdicción Contencioso-administrativa es asegurar, en beneficio de los interesados y del interés general, el exacto sometimiento de la Administración al derecho en todas las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de las prerrogativas que como tal le corresponde.

La Ley contempla y establece que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo está integrado por los siguientes órganos:

- a. Juzgados de lo Contencioso-administrativo.
- b. Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo.
- c. Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.
- d. Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.
- e. Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

A través de la jurisdicción contencioso-administrativa española, un poder independiente como es el Poder Judicial, controla la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración. Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 106 de la Constitución Española, cuando dispone que “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”.²⁴

²³ Constitución Española de 1978, título IV, Artículo 103 publicada en el Boletín Oficial del Estado, no. 311 de 29 de diciembre de 1978. <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

²⁴ Congreso de Diputados, Gobierno de España:
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=97&fin=107&tipo=2>

Los procedimientos que pueden seguirse en este orden jurisdiccional son: procedimiento ordinario, procedimiento abreviado y procedimientos especiales. Por razón de su objeto se establecen cuatro modalidades de recurso contencioso- administrativo: 1) el tradicional dirigido contra actos administrativos, ya sean expresos o presuntos; 2) el que, de manera directa o indirecta, versa sobre la legalidad de alguna disposición general, que precisa de algunas reglas especiales; 3) el recurso contra la inactividad de la Administración y 4) el que se interpone contra actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho.

El procedimiento ordinario para interponer recurso contencioso-administrativo está regulado en los artículos 43 a 77 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Este procedimiento se inicia mediante la presentación de un escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga, por interpuesto el recurso, una vez admitido el recurso, el órgano jurisdiccional ha de solicitar a la Administración recurrida la remisión del expediente de que se trate, Administración que a su vez deberá emplazar a los interesados en el asunto por un plazo de cinco días. Tras la entrega del expediente al recurrente , se le concede un plazo de 20 días para que presente escrito de demanda en la que se hará referencia a los hechos, fundamentos de Derecho y pretensiones que desee formular, así como los documentos que procedan para defender su derecho. Presentado el escrito de demanda, se le dará traslado a la Administración demandada para que en plazo de 20 días pueda formular escrito de contestación.

Se recibirá el proceso a prueba cuando exista disconformidad en los hechos y estos fueran de trascendencia, en el recibimiento de proceso a prueba deben expresarse en forma ordenada los puntos de hecho sobre los que hayan de versar la prueba; se establece un plazo de 15 días para proponer pruebas y 30 días para practicarlas. Finalmente, las partes podrán solicitar que se celebre vista, que se presenten conclusiones o que el pleito sea declarado concluso, sin más tramites, para sentencia; en el acto de la vista, se dará la

palabra a las partes por su orden para que de forma sucinta expongan sus alegaciones; cuando se acuerde el trámite de conclusiones, las partes presentarán unas alegaciones sucintas acerca de los hechos, la prueba practicada y los fundamentos jurídicos en que apoyen sus pretensiones. La sentencia se dictará en el plazo de 10 días desde que el pleito haya sido declarado concluso y decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso.

Por otra parte, encontramos que el procedimiento abreviado se regula en el artículo 78 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Este procedimiento se aplica cuando los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conozcan de asuntos en que su cuantía no supere las 500.000 pesetas. El procedimiento se iniciará por demanda, una vez presentada, el Juez ordenara la admisión y su traslado al demandado y citará a las partes para la celebración de vista, con indicación de día y hora, de igual manera ordenara a la administración demandada que remita el expediente administrativo, con al menos 15 días de antelación del término señalado para la vista. Sin pasar por alto que las vistas a las que se refiere la Ley en comento, son las audiencias que se suscitan en el desarrollo del procedimiento.

Una vez recibido el expediente administrativo, el Juez lo remitirá al actor para que pueda hacer alegaciones en el acto de la vista. La vista comenzará con la exposición por el demandante de lo que pida, acto seguido el demandado formulará sus alegaciones y el juez resolverá lo que proceda. Si no existiere conformidad sobre los hechos en que fundamenten sus pretensiones se propondrán las pruebas y una vez admitidas se practicarán seguidamente.

Respecto a la prueba confesional, las posiciones se propondrán verbalmente, sin admisión de pliegos y no se admitirán escritos de preguntas y repreguntas para la prueba testifical.

Finalmente las personas que sean parte del asunto, expondrán de palabra lo que crean oportuno para su defensa a la conclusión de la vista. El juez dictará sentencia en el plazo de 10 días desde la celebración de la vista.

Los procedimientos especiales regulados son: 1) Procedimiento para la protección de los Derechos Fundamentales de la persona, artículos 114 a 122 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, 2) Cuestión de ilegalidad, artículos 123 a 126 de la Ley, y 3) Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos del artículo 127.

CAPÍTULO SEGUNDO

ORIGEN, ESTRUCTURA Y COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

La trayectoria que ha seguido el Tribunal Fiscal de la Federación, ha sido pausada y lenta, pero siempre ascendente y firme.

Magistrada Margarita Lomeli Cerezo

2. Introducción

En las siguientes páginas relataré los antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación, hablaré de cómo se resolvían las controversias contenciosas administrativas antes de la creación del Tribunal Fiscal.

Enseguida, expondré el panorama en el cual se propuso la creación de un tribunal administrativo, especializado e independiente para resolver las controversias entre la administración y los gobernados. Señalaré el contenido de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, misma que creó al Tribunal Fiscal de la Federación, así como la naturaleza y competencia que se le confirió en ese entonces a la Institución.

Evidentemente, de 1936 a la actualidad, la integración, competencia y hasta la denominación del Tribunal Fiscal ha evolucionado; así que estudiare a los ordenamientos legales que le confirieron más atribuciones, el problema de constitucionalidad que enfrentó, las diversas reformas constitucionales que sustentaron de forma definitiva la existencia del Tribunal. Así también, explicaré el porqué de la expedición de las diversas Leyes Orgánicas del tribunal.

Finalmente, profundizaré en la estructura orgánica y facultades que tiene hoy en día el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Además señalaré las facultades de la Sala Superior, del Presidente del Tribunal, Salas Regionales y su circunscripción territorial, Salas Especializadas, de la Junta de Gobierno y administración. Igualmente, señalaré a los servidores públicos que integran el TFJFA, como son magistrados, secretarios de acuerdos, actuarios,

oficiales jurisdiccionales, contralores internos, secretarios técnicos, operativos y auxiliares.

2.1. Antecedentes

México tuvo durante largos años una muy arraigada tradición judicialista de Justicia Administrativa que databa desde la Constitución de 1824, a pesar de las interrupciones simbólicas que representaron los Consejos de Estado de 1853 y 1864.

En el Capítulo anterior, vimos que varios ordenamientos legales intentaron crear un medio de solución de controversias entre la administración y el gobernado, desafortunadamente sin tener éxito eficiente. De tal manera que si existía algún conflicto, se acudía directamente al juicio de amparo.

Sin embargo, el 10 de febrero de 1927 se promulgó la Ley de la Tesorería de la Federación, que establecía en su Capítulo V un Juicio Sumario de Oposición en contra de reclamaciones fiscales, mismo que se sustanciaba ante Juzgados de Distrito. Dicho juicio estaba en desuso ya que como antes mencioné existía la oportunidad abierta de acudir al juicio de amparo en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales. Todos los abogados se acostumbraron a que el juicio de amparo diera las defensas que necesitaban.

No obstante, en 1929 el ministro Arturo Cisneros Canto logró que la Suprema Corte Justicia, resolviera que el juicio de amparo era improcedente cuando el particular contaba con un recurso o medio de defensa ordinario; con lo anterior se declaró la improcedencia del amparo contra cobros fiscales y se obligó a los particulares a intentar el Juicio Sumario de Oposición.²⁵

El Juicio Sumario de Oposición era un procedimiento largo, éste se planteaba por el particular, obtenía del Juez de Distrito la suspensión del juicio fiscal y notificaba al Agente del Ministerio Público, el Agente tenía tres días para contestar la demanda, de la cual no tenía el menor antecedente. Cuando

²⁵ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, "Orígenes y desarrollo del tribunal fiscal de la federación", Magistrados presidentes del tribunal 1937-2006: testimonios y semblanzas / Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Tribunal Fiscal de la Federación), México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2006, p. 22.

llegaba la negativa, los jueces de distrito guardaban el expediente en un cajón y generaban perjuicios para ambas partes, al estado porque no recibía sus ingresos y el particular quedaba en estado de incertidumbre, y además tenía que pagar fianzas o cauciones.

Pero, en 1935 el Secretario de Hacienda y Crédito Público Narciso Bassols le pide a Antonio Carrillo Flores le diga las modificaciones convenientes y pertinentes que debían hacerse a la Ley de la Tesorería de la Federación y como Antonio Carrillo Flores había sido Agente de Ministerio Público, conocía la ineficiencia del Juicio Sumario de Oposición que contemplaba aquella Ley y la falta de comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las Autoridades fiscales. Sugirió que tal juicio se suprimiera y que en su lugar se creará un procedimiento "moderno, rápido, eficaz, a cargo de un tribunal administrativo especializado e independiente, que recogiera y armonizara tanto las experiencias mexicanas como lo que fuese aprovechable de la legislación y la doctrina extranjeras".²⁶

Fue así que se creó la comisión integrada por los juristas Manuel Sánchez Cuen, Alfonso Cortina Gutiérrez y Antonio Carrillo Flores para la elaboración del proyecto de creación del tribunal administrativo especializado.

2.1.2. Ley de Justicia Fiscal de 1936

Recordemos nuevamente que a principios de 1935, el Lic. Narciso Bassols, siendo Secretario de Hacienda y Crédito Público, comisionó a los juristas Manuel Sánchez Cuén, Alfonso Cortina Gutiérrez y Antonio Carrillo Flores para que crearan un Tribunal que resolviera las contiendas entre los particulares y la administración, inspirado en la jurisdicción francesa, pero respetando la estructura constitucional de México. El proyecto para crear al Tribunal se materializó con la Ley de Justicia Fiscal.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se expresó que ésta representaría "el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad por lo que hace a facultades, como a

²⁶ Ibidem, p.23.

forma de proceder y a situación orgánica que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares" ²⁷

El 26 de agosto de 1936, se expidió la Ley de Justicia Fiscal, misma que entró en vigor el 1° de enero de 1937, por el entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río, en uso de sus facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión para la Organización de los Servicios Públicos Hacendarios.

El 1 enero de 1937 fue instalado el Tribunal en el edificio ubicado en la calle de Venezuela no. 8 Ciudad de México, integrado por los magistrados Octavio R. Velasco, Moisés Huerta, Antonio Carrillo Flores, Rafael Corrales Ayala, Mariano Azuela, Generoso Chapa Garza, Manuel Sánchez Cuen, José Alfaro Pérez, Ángel González de la Vega, Alfonso Teja Zabre, Jesús Martínez García, Guillermo López Velarde, Ignacio Navarro Mortin, Rafael Villa Gómez y Juvencio Ibarra Gómez.

El artículo 1° de la ley de Justicia Fiscal, crea por disposición expresa al Tribunal Fiscal de la Federación y establece que dictará sus fallos en representación del ejecutivo pero será independiente de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa. Es decir, era un tribunal administrativo de jurisdicción delegada, no de justicia retenida como lo era el consejo de estado de Francia en su creación.

Se estableció que el Tribunal se compondría de 15 magistrados, funcionaría en pleno y salas (5 salas integradas con 3 magistrados cada una), con un presidente que duraría un año en el cargo y podía ser reelecto. Los magistrados eran nombrados por el Presidente de la República a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ratificados por el Senado.

²⁷ Lomelí Cerezo, Margarita, *Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal y Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Departamento de gráficas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1986, p. 13.

Para ser magistrado se necesitaba ser mayor de 25 años, con notoria buena conducta, abogado con título, con 5 años de práctica y conocimientos en materia fiscal.

En cuanto a su competencia, era exclusivamente fiscal: resoluciones de la SHCP, de sus dependencias o de cualquier organismo autónomo que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación, resoluciones dictadas por autoridades dependientes del poder ejecutivo, acuerdos que impongan sanciones por infracción a leyes fiscales, contra la negativa de una autoridad para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido.

El procedimiento establecido en la Ley de Justicia Fiscal era que se llevaría a cabo un juicio y no recurso, puesto que el recurso es la continuidad dentro del mismo procedimiento y con la instancia del tribunal se pasa de la actuación administrativa a la actuación jurisdiccional.

Las demandas debían presentarse 15 días después de la notificación del acto impugnado, se contemplaban 10 días para la contestación de la demanda, y la celebración de la audiencia dentro del mes siguiente a la admisión de la demanda.

El TFF solo pronunciaba fallos de nulidad de los actos y procedimientos impugnados o reconocía su legalidad, en el caso de nulidad indicaba en qué sentido se debía dictar la nueva resolución de la Autoridad fiscal, es decir, se llevaba a cabo un procedimiento contencioso de anulación objetivo. Esta Institución tampoco estaba dotada de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos y estos tenían cosa juzgada relativa, pues podía destruirse por vía de amparo.

El transitorio tercero de la Ley de Justicia Fiscal suprime al Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta. Y el transitorio quinto deroga todos los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles que

establecían y regulaban el Juicio Sumario de Oposición en materia fiscal ante los Tribunales Federales.

El principal problema que enfrentó este nuevo Tribunal administrativo fue la constitucionalidad, puesto que se decía que vulneraba el principio de división de poderes, que tanto había sido defendido, en especial por el ministro Ignacio Vallarta. Sin embargo se sostuvo en la Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal lo siguiente:

“En cuanto al problema de la validez constitucional de la Ley que cree un Tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales independientes en lo absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la Administración Activa, no lo sean del poder judicial.”

Mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contenciosos administrativos a través del amparo, la Constitución no sería violada. Finalmente el problema se solucionó de fondo y para constitucionalizarlo se reformó el artículo 104 constitucional el 16 de diciembre de 1946 y el 19 de junio de 1967.

La ley de justicia fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, puesto que el día siguiente entro en vigor el Código Fiscal de la Federación.

2.1.3. Código Fiscal de la Federación de 1938

El Código Fiscal significaba hacer una codificación sistemática de los principios comunes a todas las Leyes Tributarias para que éstas quedaran tan solo con las reglas propias de cada gravamen especial. Por tal motivo, el sábado 31 de diciembre de 1938 se publica el Código Fiscal de la Federación, cuya vigencia inició el 1 enero de 1939, siendo Secretario de Hacienda Eduardo Suárez.

El Código se dividió en 5 títulos:

- Título Primero. Disposiciones generales
- Título Segundo. Créditos fiscales
- Título Tercero. Fase oficiosa del procedimiento tributario
- Título Cuarto. Fase contenciosa del procedimiento tributario
- Título Quinto. Infracciones y sanciones.

El Título Cuarto del Código Fiscal de la Federación, se refería a la fase contenciosa del procedimiento tributario, y hacía referencia al procedimiento seguido ante el TFF. Encontramos que se reproduce sustancialmente toda la Ley de Justicia Fiscal y además incorpora todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria en un procedimiento económico-coactivo, lo cual constituyó un gran avance para la regulación tributaria mexicana.²⁸

En su aspecto estructural con el CFF, el Tribunal Fiscal de la Federación conservó la misma estructura de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en virtud de que se componía de 15 magistrados funcionando en pleno y en 5 salas de 3 magistrados cada una.

El CFF realizó una extensa regulación en materia tributaria. De ahí se definen los términos: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Además establece el principio de definitividad de las resoluciones como requisito de procedencia para tramitar un juicio ante el TFF.

El Código Fiscal Federal tuvo una vigencia de casi 30 años, tiempo en el que se incrementó la competencia del Tribunal Fiscal, tanto en el orden federal como del Distrito Federal.

2.1.4. Reforma Constitucional de 1946

La creación del Tribunal Fiscal originó arduos problemas, tanto como para los estudiosos del derecho como para la Suprema Corte de Justicia, y se creía firmemente que este nuevo Tribunal era inconstitucional, debido a que la

²⁸ Cfr. Treviño Garza, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*. 2a ed., México, Porrúa, 1998, p.16.

Constitución de 1917 en su artículo 104, no preveía la existencia de tribunales administrativos y vulneraba el principio de división de poderes.

Doctrinariamente el problema fue resuelto, ya que como apuntaba la exposición de motivos de la Ley de justicia fiscal, no estábamos frente a un tribunal independiente en lo absoluto, puesto que estaba sujeto a la decisión final de los tribunales federales en vía de amparo.

No obstante, el problema persistía, así que fue resuelto en forma definitiva mediante reformas al artículo 104. La primera reforma que sufrió fue en 1946, en el Decreto por el cual se reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1946; en donde se adiciona un segundo párrafo a la fracción I, y se dispone que:

"...en los juicios en los que la federación este interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias judiciales de 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."

Posteriormente, en 1967, por medio de otro Decreto que reforma la fracción I, segundo párrafo del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, se determina lo siguiente:

"...las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del distrito y territorios federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

Es aquí cuando se señala con mayor precisión y técnica la posibilidad de instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo y se sientan las bases para

la creación de tribunales locales, esta reforma "constitucionalizó la jurisdicción administrativa, especializada y autónoma" ²⁹

Más adelante, el 17 de marzo 1987 se adiciona la fracción IV al artículo 116 constitucional que faculta a las entidades federativas para instituir tribunales de lo contencioso administrativo y el de 10 agosto de 1987 se adicionó al artículo 73 constitucional la fracción XXIX-H facultando al congreso para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. Lo anterior con el propósito de coadyuvar el establecimiento definitivo no tan solo del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sino de los Tribunales Contenciosos Administrativos en general.

2.1.5. Ordenamientos legales que le confieren competencia al Tribunal Fiscal

En las paredes del Tribunal Fiscal de la Federación retumban las palabras del Secretario de Hacienda Eduardo Suárez, que pronunció en la víspera de la instalación del TFF: "De su eficaz labor dependerá la posibilidad de ampliar las facultades del mismo o dar vida a nuevos organismos cuyo funcionamiento establecerá las firmes bases en que deben apoyarse las relaciones de los particulares y el gobierno." ³⁰ puesto que desde la creación del TFF se han expedido varios ordenamientos legales, que poco a poco en el transcurso del tiempo le han otorgado más y más competencia, y no exclusivamente en materia fiscal como pudiera pensarse, sino también en materia administrativa.

El predecesor de la Ley de Justicia Fiscal estableció la posibilidad de que una Ley especial otorgará competencia al tribunal; se abrió desde ese momento una puerta de entrada a más de un ordenamiento para conferirle facultades al mismo.

²⁹ López Ríos, Pedro, *op. cit.*, p. 88.

³⁰ Cadena Rojo, Jaime, "Efemérides del tribunal fiscal de la federación", Tribunal fiscal de la federación: Cuarenta y cinco años al servicio de México, Talleres Prisma mexicana, 1982, t. II. tercera parte: ensayos en materia procesal, p. 120.

La primera, fue la ley de depuración de créditos del 1 de enero de 1942, esta atribuyó al TFF la depuración de los créditos. El artículo 1 autoriza al Ejecutivo para que por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación, se depure y reconozcan las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal.

En 1944 se le otorga carácter de organismo fiscal autónomo al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en lo que respecta a la determinación, liquidación y percepción de aportaciones, por lo que se da automáticamente competencia al TFF para conocer de las resoluciones emitidas por dicha institución.

En septiembre de 1945 el Presidente Manuel Ávila Camacho, publica una Ley dándole más competencia al TFF, sino un acuerdo que faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para hacer cumplir las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante Convenio. El Ejecutivo faculta a la Secretaría para que las sentencias se cumplan mediante convenio en donde los interesados perciban el 70% del monto de sus créditos y otorguen una quita a favor del Gobierno Federal por el 30% restante.

Al siguiente año, el 31 de diciembre 1946 el Presidente Miguel Alemán Valdés expide la Ley que crea un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias del TFF en donde se establece que las sentencias que dicte el TFF serán revisadas a petición de parte, por la segunda sala de la SCJN, cuando el interés del negocio sea de 50000 o mayor. El recurso se substanciaría en los términos forma y procedimiento de un amparo indirecto.

En 1947, se agregaron litigios relacionados con la Hacienda Pública del departamento del Distrito Federal.

En febrero de 1949 se da competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de controversias respecto a créditos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La Ley Federal de Instituciones y Fianzas en 1954 establece un procedimiento para hacer efectivas las fianzas otorgadas a favor de la

Federación , del Distrito Federal, los estados y los municipios, se facultó a las mencionadas instituciones para ejecutar una acción ante el TFF, en caso de inconformidad en el requerimiento del pago respectivo.

Cuatro años más tarde, en 1958 se le confirió el carácter de crédito fiscal a las aportaciones que los patrones efectúan para el establecimiento de las escuelas primarias, por lo que el TFF resultó competente para conocer respecto a esta materia.

El 1 de enero de 1962 por reforma al Código Fiscal de la Federación, se otorga competencia al Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas.

En el año de 1966 se le da competencia por juicios promovidos contra multas por infracciones a normas administrativas federales y del Distrito Federal. En el mismo año se le autorizó conocer de juicios referentes a pensiones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Más tarde, en 1972, se le confirió la facultad de conocer las controversias entre patrones y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT) en cuanto a la inconformidad de aportaciones y descuentos.

Se vuelve ampliar la competencia en 1976 respecto de multas impuestas por autoridades administrativas federales y del Distrito Federal.

Por reforma a la Ley Orgánica del TFF, el 1 enero de 1980 se otorga la competencia para conocer de juicios de responsabilidad de los funcionarios y empleados de los Organismos Públicos Descentralizados Federales y del Departamento del Distrito Federal.

El 30 diciembre de 1982, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos da competencia para conocer de la impugnación de resoluciones administrativas que impongan sanciones como suspensión o destitución del cargo y inhabilitación temporal.

En conclusión, observamos que la tendencia ha sido siempre clara: enriquecer al TFF, hasta transformarlo en un Tribunal de amplísima competencia.

2.1.6. Ley orgánica de 1967

Dado el desarrollo trascendental del Tribunal Fiscal de la Federación, se hace necesaria la expedición de una Ley que tenga por objeto regular la estructura y el funcionamiento de un órgano reconocido por la Constitución Política. La ley Orgánica contiene la organización y atribuciones propias de un tribunal que reúne las características mencionadas y prepara la posibilidad futura de desarrollar en México un sistema completo de lo Contencioso administrativo.

La primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 enero 1967 y se expidió durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz.

La LOTFF reguló los aspectos correspondientes a la competencia del Tribunal, así como la estructura interna jurídica y administrativa. De manera que con esta Ley no se varía en gran parte la estructura orgánica del TFF, puesto que conservó la misma estructura formal de la Ley de Justicia Fiscal y del CFF de 1938, con ligeras modificaciones.

Su estructura orgánica se mantiene con 22 magistrados actuando en Pleno o en 7 salas, en lo que respecta al Pleno se encuentra integrado de todos los Magistrados bastando tan sólo 13 magistrados para sesionar, lo mismo ocurre respecto de las salas, se conserva la estructura de las siete salas de 3 magistrados cada una, radicadas en el Distrito Federal. Además, se establece de forma definitiva que el Presidente ya no puede formar parte de las salas.

Su artículo 1 dispone que el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta ley establece. Gracias a lo anterior, el TFF adquiere autonomía formal del Poder Ejecutivo.

2.1.7. Regionalización del Tribunal y creación de Salas

Desde el gobierno del presidente Luis Echeverría, se inició con una reforma administrativa, la “*desconcentración administrativa*”, un fenómeno ya conocido y aplicado en Europa. La *desconcentración* aplicada a nuestro país consistió en

acercar los servicios prestados por la Administración Pública radicada geográficamente en el Distrito Federal, a los lugares más lejanos que comprendían la República Mexicana, y así poder acercar al gobernado el Servicio Público y además reducirle el costo, evitando el traslado del particular a la capital de la República.

La política de *desconcentración* se siguió durante el gobierno el presidente José López Portillo y se aplicó también a la Justicia Federal. Se crearon Juzgados de Distrito y tribunales colegiados de circuito en todo el territorio nacional con el fin de que la justicia federal se encontrara de forma inmediata en cualquier parte de la República y al alcance de todos los gobernados.³¹

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público estaba llevando a cabo un proceso de regionalización en que mediante la creación de unidades administrativas regionales a las que se delegaban facultades decisorias para ser ejercidas en circunscripciones territoriales y la coordinación con las autoridades fiscales estatales a fin de que ejercieran en sus respectivos territorios las atribuciones señaladas en los convenios celebrados respecto de diversos impuestos federales, se estaba logrando un avance importante en la *desconcentración* de sus funciones.³²

Se había demarcado al país en 11 regiones fiscales y en cada una operaba una Administración Fiscal. También estaban operando delegaciones regionales de inspección fiscal, que imponían sanciones administrativas por infracciones a Leyes Fiscales.

El Ejecutivo Federal sostuvo que la estructura del TFF no podía permanecer inalterable frente al avance de la regionalización de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, por lo que se cree conveniente la transformación de aquél.

³¹ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, pp. 347-349

³² “Exposición de motivos de la ley orgánica del tribunal fiscal de la federación 1978”, en Ramírez Villena, Juan Carlos (comp.), *De la ley de justicia fiscal a la ley orgánica del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa: 1936-2006*, México, Talleres gráficos de México, 2005, p. 247.

El 2 de febrero de 1978, aquella política de desconcentración de la justicia, o mejor llamada regionalización de la justicia, alcanzó al Tribunal Fiscal de la Federación y se publicó una nueva Ley Orgánica.

La organización del TFF en la nueva Ley Orgánica consistió en crear una Sala Superior compuesta de 9 magistrados, que actuaba como órgano coordinador y unificador del criterio del Tribunal en su conjunto y establecía las reglas para la distribución de los asuntos de las salas regionales. Las salas regionales ejercieron en las circunscripciones en que se había dividido el territorio nacional para efectos de la regionalización de la justicia, es decir, en 11 regiones.

En cada una de las regiones había una sala regional, con excepción de la metropolitana, en donde habían 3 salas. Se adopta el criterio de la sede de la autoridad ordenadora, es decir la que dicte el acto administrativo, será competencia de la sala regional que ahí se encuentre.

Se señaló que la sala superior sería compuesta de 9 magistrados y actuarían en forma colegiada, requiriéndose 6 de ellos para que existiera quórum. Las atribuciones de la sala superior consistieron en resolver los recursos de revisión, queja y contradicción de sentencias interpuestas en contra de resoluciones de las salas regionales, también se encargó de fijar la jurisprudencia del Tribunal, conocer de excitativas de justicia y calificar las recusaciones excusas e impedimentos de los magistrados.

En cuanto al nombramiento de los magistrados, se limita la propuesta de los mismos a cargo de la SHCP.

Al entrar en vigor la Ley Orgánica, se instalaron 6 salas regionales en el Distrito Federal, con jurisdicción transitoria en todo el territorio nacional a fin de permitir la realización de los actos preparatorios a la iniciación de actividades de varias salas regionales del interior de la República. Los asuntos promovidos ante la séptima sala, que desapareció, se distribuyeron por partes iguales a las 6 salas regionales del Distrito. Una vez que iniciaron sus actividades las salas regionales del Norte Centro, Noreste y Occidente, las salas con sede en el Distrito Federal redujeron su jurisdicción al propio Distrito Federal.

De acuerdo al artículo 21 de la Ley Orgánica, el territorio nacional se dividió en las siguientes regiones:

- I. Del noreste. Con jurisdicción en los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- II. Del Noreste-Centro. Con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III. Del Noreste. Con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- IV. De Occidente. Con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- V. Del Centro. Con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí
- VI. De Hidalgo-México. Con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y México.
- VII. Del Golfo-Centro. Con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII. Del Pacífico-Centro. Con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.
- IX. Del Sureste. Con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.
- X. Peninsular. Con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- XI. Metropolitana. Con jurisdicción en el Distrito Federal.

2.1.8. Ley Orgánica de 1996

Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de diciembre de 1995, por el entonces presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, entra en vigor el 1o de enero de 1996.

Con esta Ley se modificó la estructura de la sala superior quedando integrada por 11 Magistrados, que actuaría en pleno y 2 secciones de 5

magistrados cada una y un presidente que no formaba parte de las secciones, para encargarse de las funciones de representación del TFF.

También se establece que los magistrados durarán en su cargo 6 años, pero al término de éste, podrán ser reelectos los de la sala superior por 9 años más y los de las salas regionales por otros 6 años, pero si al final de estos 6 años son nuevamente reelectos, entonces serán inamovibles.

2.1.9. Cambio de denominación del Tribunal Fiscal por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

La denominación del Tribunal Fiscal de la Federación cambió a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) con la reforma a su Ley Orgánica por el Decreto que reforma diversas disposiciones fiscales del 29 de diciembre de 2000, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2000, cuya vigencia comenzó el 1 de enero de 2001.

En las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y específicamente el artículo décimo primero fracción tercera, se determina lo siguiente:

[...]

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

Después del cambio de denominación del TFF, se acepta formal y legislativamente la competencia contenciosa administrativa que venía desempeñando el Tribunal Fiscal hace más de 60 años.

2.1.10. Expedición de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Recapitulando la competencia del TFJFA, ésta comprendía materia administrativa y tributaria, sin embargo se necesitaba crear un ordenamiento que regulara el juicio de ilegalidad administrativa con el espíritu de unificar, bajo un solo procedimiento las controversias que existían entre los gobernados y las dependencias de la Administración Pública Federal.³³

Así pues, el 1 de diciembre del 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que entró en vigor en toda la República Mexicana el 1 de enero del 2006, de conformidad con su artículo primero transitorio.

A partir de la entrada en vigor de la citada Ley, se derogo el Título VI del Código Fiscal de la Federación de 1981, denominado “Del Procedimiento Contencioso Administrativo”, por lo que las leyes que remitieran a los preceptos regulados en el mencionado Título, se entendían referidos a los correspondientes de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En un primer proyecto se modifica el nombre del Tribunal por el de Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo y al final subsistió su actual nombre de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.³⁴

Don Emilio Margain Manautou nos narra los principales cambios y novedades que trajo la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

- A.** La resolución desechando un recurso administrativo sería del conocimiento del Tribunal y si éste considera improcedente tal acto entra a conocer del fondo del asunto, con lo cual se evita pérdida de tiempo.

³³ Cfr. J. Kaye, Dionisio, *op. cit.*

³⁴ Cfr. Margain Manautou, Emilio. *De lo contencioso administrativo: de anulación o de ilegitimidad*, 14 ed., México, Porrúa, 2009,

- B.** Procede el juicio de nulidad contra actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando contengan disposiciones auto aplicativas o cuando el demandante los controvirtiera en unión del primer acto de aplicación.
- C.** Representa al Fisco Federal el Jefe del Servicio de Administración Tributaria.

La Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo aludida, continúa vigente y es la que regula actualmente el juicio contencioso administrativo.

2.2. Estructura orgánica y facultades

Antes de explicar la estructura orgánica y las facultades de nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es menester abordar la naturaleza de aquel.

La naturaleza del TFJFA es que se trata de un Tribunal de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

La plena autonomía para dictar sus fallos quiere decir que las resoluciones no son valoradas ni aprobadas por una autoridad superior jerárquicamente, también son dictadas a nombre del propio Tribunal y no en representación de la Administración Pública.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa también goza de autonomía presupuestaria, puesto que el proyecto de su presupuesto es aprobado por el pleno de la sala superior, después enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta lo incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, y una vez aceptado, el TFJFA lo ejerce directamente sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

Ahora bien, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por una sala superior, salas regionales que pueden ser especializadas o auxiliares, y una junta de gobierno y administración.

El TFJFA cuenta con diversos servidores públicos como son magistrados, secretario de acuerdos, actuarios, oficiales jurisdiccionales, contralores y demás personal profesional, administrativo y técnico necesario para el desempeño de sus funciones.

2.2.1. Sala Superior

La sala superior se integra por 13 magistrados, de los cuales once ejercen función jurisdiccional y los dos restantes forman parte de la junta de gobierno y administración. Los magistrados de la sala superior son nombrados por un período de 15 años improrrogables.

Funciona en pleno y dos secciones de cinco magistrados cada una, además cuenta con un presidente del tribunal, el cual no integra sección.

Los 2 magistrados que forman parte de la junta de gobierno y administración no integran pleno ni sección durante el tiempo que dure su encargo en la junta de gobierno y administración.

2.2.1.1. Pleno

El pleno se integra por el presidente del TFJFA y 10 magistrados de sala superior.

El artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determina que el pleno de la sala superior está facultado entre otras cosas para : elegir de entre los magistrados de la misma sala superior al presidente del tribunal, aprobar y expedir el reglamento interior del tribunal,³⁵ expedir el estatuto de carrera para el sistema profesional de carrera jurisdiccional, elegir a los magistrados que integrarán la junta de gobierno y administración, fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de la secciones de sala superior, designar al secretario general de acuerdos y

³⁵ El artículo 18, fracción II de la ley orgánica del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa establece que el reglamento Interior deberá incluir entre otros aspectos las regiones, sede y número de Salas Regionales, las sedes y número de las Salas Auxiliares, la competencia material y territorial de las Salas Especializadas, así como las materias específicas de competencia de las Secciones de la Sala Superior y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción.

contralor interno para el tribunal, establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del TFJFA conforme a las disposiciones legales aplicables, resolver los juicios con características especiales, resolver sobre las excusas, excitativas de Justicia y recusaciones de los magistrados del tribunal y respecto a los magistrados de la sala regional y de sala auxiliar designar de entre los secretarios a quienes deban sustituirlos, dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por magistrados del tribunal en contra de sanciones impuestas por la junta de gobierno y administración.

El quórum legal del pleno es de siete magistrados y los debates son dirigidos por el presidente. Sus sesiones son públicas, al menos que la mayoría de los magistrados acuerden que sea privada alguna sesión; y sus resoluciones se toman por mayoría de votos de los magistrados, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal.

Los impedimentos y excusas se enumeran en el artículo 10 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, y son que el magistrado tenga interés personal en el negocio; sea cónyuge, pariente consanguíneo, afín o civil de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad; hayan sido patronos o apoderados en el mismo negocio; tengan amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o representantes; figuren como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.

2.2.1.2. Secciones

Cada sección está integrada por 5 magistrados de la sala superior. El presidente del TFJFA integrará sección solo cuando una de ellas no tenga el quórum suficiente. El quórum legal es de 4 magistrados y sus debates son dirigidos por el presidente de cada sección.

Los presidentes de las secciones son designados por los demás integrantes de cada sección, duran un año en su cargo y no pueden ser reelectos en el periodo inmediato siguiente, si llegan a tener falta temporal, son

suplidos por los magistrados de su sección siguiendo el orden alfabético de sus apellidos.

El artículo 27 de la LOTFJFA nos habla de que los presidentes de cada sección atienden la correspondencia de ésta, convocan sesiones, rinden informes previos y justificados en juicios de amparo, imponen medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la sección, tramitan incidentes, recursos y aclaraciones de sentencia, envían al presidente del tribunal las excusas, las excitativas de Justicia y las recusaciones de los magistrados que integren la sección, dictan acuerdos y providencias de trámite cuando a juicio de la sección se beneficia la rapidez del proceso, autorizan las actas en que se haga constar las deliberaciones y acuerdos, así como firmar los engroses de las resoluciones.

Sus resoluciones se toman por mayoría de votos, pero si un proyecto no se aprueba por dos veces, éste será cambiado de sección.

Todas las sesiones son públicas, excepto aquellas en las que se ventilen cuestiones que afecten la moral o el interés público. El quórum legal de cada sección es de 4 magistrados.

Las principales facultades de las secciones se encuentran en el artículo 23 de la LOTFJFA y son: dictar sentencia definitiva en los juicios que trata el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior (en donde se establece la procedencia del recurso administrativo de revocación en contra de resoluciones en materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación; materia de certificación de origen; que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria en el procedimiento de prácticas desleales de comercio internacional; que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen; que declaren concluida la investigación en el procedimiento de prácticas desleales de comercio internacional y no se permita una audiencia conciliatoria; que desechen o concluyan la solicitud de revisión de cuotas compensatorias definitivas, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen dichas cuotas compensatorias definitivas); resolver juicios con características

especiales; dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los secretarios, actuarios y demás personal del tribunal, en contra de sanciones impuestas por la junta de gobierno y administración, establecer, suspender y modificar la jurisprudencia de la sección, resolver conflictos de competencia y los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se funden en un Tratado o Acuerdo Internacional para evitar la doble tributación, o en materia comercial.

2.2.1.3. Presidente del Tribunal

El presidente del tribunal es electo por el pleno de la sala superior, dura en su cargo 3 años y no puede ser reelecto para el periodo inmediato siguiente. Si el presidente llegara a tener falta temporal, será suplido por los presidentes de las secciones y si fuera definitiva se designará a un nuevo presidente para que concluya el periodo.

Las atribuciones son representar al tribunal, a la sala superior, al pleno de la sala superior y a la junta de gobierno y administración, ante toda clase de autoridades; despachar la correspondencia del tribunal; convocar a sesiones al pleno de la sala superior y a la Junta de Gobierno y Administración, además dirigir sus debates; someter a conocimiento del pleno los asuntos de competencia del mismo, ejercer facultad de atracción de juicios especiales, imponer medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones del pleno; fungir provisionalmente como presidente de sección; rendir los informes previos y justificados de juicios de amparo cuando sean actos imputados a la sala superior o a la junta de gobierno y administración; tramitar y someter al pleno las excitativas de justicia, rendir anualmente ante la sala superior un informe dando cuenta de la marcha del tribunal y de las principales jurisprudencias establecidas por el pleno y las secciones.

2.2.2. Salas Regionales

Con jurisdicción en la circunscripción territorial que les ha sido asignada, las salas regionales que tiene el tribunal están integradas por tres magistrados

cada una, estos son nombrados por un período de 10 años. Les corresponde conocer de los juicios que se promuevan en los artículos 14 y 15 de la LOTFJFA, con excepción de los que corresponda resolver al pleno o a las secciones de la sala superior.

Las salas regionales conocen de los juicios en razón de territorio y específicamente atendiendo al domicilio fiscal del demandante, excepto cuando éste resida en el extranjero; se trate de personas morales que forman parte del sistema financiero, tengan el carácter de controladores o controladas de conformidad con la Ley de Impuesto Sobre la Renta o se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes, en cuyo caso será competente la Sala Regional de la circunscripción en que se encuentre la autoridad que haya dictado la resolución impugnada.

Sus sesiones son públicas y el quórum legal es de tres magistrados, los asuntos se llevan por turno y para resolver basta con la mayoría de los magistrados.

Cada sala cuenta con un presidente que será designado por los mismos magistrados que la integren, dura un año en el cargo y sus principales atribuciones son: atender correspondencia; rendir los informes previos y justificados en juicios de amparo, así como informar del cumplimiento dado a las ejecutorias en dichos juicios; dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la sala y además exigir que se guarde el respeto y consideración debidos e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias; enviar al presidente del TFJFA las excusas, excitativas de justicia; proporcionar a la Junta de Gobierno y Administración los informes sobre el funcionamiento de la sala; dirigir la oficialía de partes y los archivos de la Sala; verificar que en la Sala se utilice y mantenga actualizado el sistema de control y seguimiento de juicios, así como el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

2.2.2.1. Salas especializadas

El Tribunal cuenta con 3 Salas Regionales Especializadas, una en Materia de Propiedad Intelectual, otra especializada en Juicios en Línea y la última en Materia Ambiental.

La sala especializada en Materia de Propiedad Intelectual, se encuentra en el Distrito Federal y tiene competencia material para tramitar y resolver, en todo el territorio nacional, los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por autoridades administrativas, las que se funden en un Tratado o Acuerdo Internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor algún tratado o acuerdo, cuando se configure una negativa ficta; todas dictadas con fundamento en la Ley de la Propiedad Industrial, en la Ley Federal del Derecho de Autor, en la Ley Federal de Variedades Vegetales, así como en los demás ordenamientos que regulan la materia de Propiedad Intelectual.

La sala especializada en Juicios en Línea, también tiene sede en el Distrito Federal, y cuenta con competencia exclusiva para tramitar y resolver, en todo el territorio nacional, de los juicios en línea o bien de los que conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se deban tramitar de manera simultánea en línea y en la vía tradicional, que se promuevan en los supuestos señalados en los artículos 14 y 15 de la LOTFJFA, sin perjuicio de que la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual conozca de los juicios de su competencia que se tramiten en cualesquiera de las vías señaladas;

Por último, la sala especializada en Materia Ambiental y de Regulación, igualmente con sede en el Distrito Federal, la cual tiene competencia material en todo el territorio nacional para conocer de juicios que se promuevan en contra de multas por infracción a normas administrativas, resoluciones dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, las que decidan un recurso administrativo, las que se configuren por negativa ficta, juicios en contra de actos, decretos y acuerdos

administrativos de carácter general, así como juicio de lesividad; siempre y cuando sean dictadas las resoluciones por algún Órgano Regulador de la Actividad del Estado, dictadas con fundamento en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, o la Ley General de Cambio Climático; por las Secretarías de Estado o entidades de la Administración Pública Federal.

Algunos Órganos Reguladores de la Actividad del Estado son: Comisión Federal De Competencia (CFC), Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), entre otros.

En ésta sala especializada de materia ambiental se ventilan procedimientos para proteger el medio ambiente, siendo ésta una materia que día a día cobra mayor importancia, derivado de la diversidad de ecosistemas con que cuenta el territorio nacional, estando además una gran parte de la actividad humana, económica, política y social del país relacionada con el medio ambiente, siendo además la materia ambiental una de las más técnicas que existen en el sistema jurídico.

2.2.2.2. Salas Auxiliares

El TFJFA también cuenta con salas auxiliares, que ejercen jurisdicción material mixta y territorial en toda la República, su organización, integración y funcionamiento, es igual que las salas regionales.

Estas salas auxilian a las salas regionales y especializadas en el dictado de las sentencias definitivas en aquellos juicios que hayan sido del conocimiento de aquéllas, ya sea que se hubieren sustanciado en la vía tradicional, en línea o en vía sumaria, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El artículo 23 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determina que existen 7 salas auxiliares y cuentan con las siguientes sedes:

- ❖ Primera Sala Auxiliar. Ciudad de México, Distrito Federal.
- ❖ Tercera Sala Auxiliar. Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila.
- ❖ Cuarta Sala Auxiliar. Ciudad de Victoria de Durango, Estado de Durango,
- ❖ Quinta Sala Auxiliar. Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz.
- ❖ Sexta Sala Auxiliar. Ciudad de Morelia, Estado de Michoacán.
- ❖ Séptima Sala Auxiliar. Ciudad de Zacatecas, Estado de Zacatecas.

2.2.2.3. Circunscripción territorial de las Salas Regionales

Las regiones, límites territoriales, sede, denominación y número de salas regionales que integran al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, están establecidas en el artículo 21 y 22 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2009; y son las siguientes:

REGION	LIMITE TERRITORIAL	SEDE	NO. SALAS	DENOMINACION
Noroeste I	Estado de Baja California	Ciudad de Tijuana, Estado de Baja California	Dos	<ul style="list-style-type: none"> • Primera Sala Regional del Noroeste I • Segunda Sala Regional del Noroeste I
Noroeste II	Estado de Sonora	Ciudad Obregón, Estado de Sonora	Una	<ul style="list-style-type: none"> • Sala Regional del Noroeste II
Noroeste III	Estados de Baja California Sur y Sinaloa	Ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa	Una	<ul style="list-style-type: none"> • Sala Regional del Noroeste III

Norte-Centro I	Estado de Chihuahua	Ciudad de Chihuahua. Estado de Chihuahua	Una	<ul style="list-style-type: none"> • Sala Regional del Norte-Centro I
Norte-Centro II	Estado de Coahuila y los Municipios de Lerdo y Gómez Palacio del Estado de Durango	Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila	Dos	<ul style="list-style-type: none"> • Primera Sala Regional del Norte-Centro II • Segunda Sala Regional del Norte-Centro II
Noreste	Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas	San Pedro Garza García, Nuevo León.	Tres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Primera Sala Regional del Noreste ▪ Segunda Sala Regional del Noreste ▪ Tercera Sala Regional del Noreste
Occidente	Estados de Colima, Jalisco y Nayarit	Ciudad de Guadalajara. Estado de Jalisco	Tres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Primera Sala Regional de Occidente, ▪ Segunda Sala Regional de Occidente ▪ Tercera Sala Regional de Occidente
Centro I	Estado de Aguascalientes	Ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes	Una	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala Regional del Centro I
Centro II	Estados de San Luis Potosí y Querétaro	Ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro	Una	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala Regional del Centro II
Centro III	Estado de Guanajuato	Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato	Una	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala Regional del Centro III

Hidalgo-México	Estados de Hidalgo y de México	Tlalnepantla, Estado de México	Tres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Primera Sala Regional Hidalgo-México ▪ Segunda Sala Regional Hidalgo-México ▪ Tercera Sala Regional Hidalgo-México
Oriente	Estados de Tlaxcala y Puebla	Ciudad de Puebla. Estado de Puebla.	Una	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala Regional de Oriente
Golfo	Estado de Veracruz;	Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz	Una	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala Regional del Golfo
Pacífico	Estado de Guerrero;	Ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero	Una	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “Sala Regional del Pacífico”
Sureste	Estado de Oaxaca;	Ciudad de Oaxaca, Estado de Oaxaca.	Una	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala Regional de Sureste”
Peninsular	Estados de Yucatán y Campeche;	Ciudad de Mérida, Estado de Yucatán	Una	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala Regional Peninsular
Metropolitanas	Distrito Federal y el Estado de Morelos;	Ciudad de México, Distrito Federal	Once	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Primera Sala Regional Metropolitana ▪ Segunda Sala Regional Metropolitana ▪ Tercera Sala Regional Metropolitana ▪ Cuarta Sala Regional Metropolitana ▪ Quinta Sala Regional Metropolitana ▪ Sexta Sala

				<p>Regional Metropolitana</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Séptima Sala Regional Metropolitana ▪ Octava Sala Regional Metropolitana ▪ Novena Sala Regional Metropolitana ▪ Décima Sala Regional Metropolitana ▪ Décimo Primera Sala Regional Metropolitana
Golfo-Norte	Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado	Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas	Una	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala Regional Gof- Norte
Chiapas-Tabasco	Estados de Chiapas y Tabasco;	Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas	Una	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala Regional Chiapas-Tabasco
Caribe	Estado de Quintana Roo	Ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo	Una	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala Regional del Caribe
Pacifico-Centro	Estado de Michoacán	Ciudad de Morelia, Estado de Michoacán	Una	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala Regional Pacifico- Centro
	Estado de Durango, con	Ciudad de	Una	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala Regional

Norte-Centro III	excepción de los Municipios de Lerdo y Gómez Palacio, del propio Estado	Victoria de Durango, Estado de Durango		del Norte-Centro III
Norte-Centro IV	Estado de Zacatecas	Ciudad de Zacatecas, Estado de Zacatecas	Una	▪ Sala Regional del Norte-Centro IV

2.2.3. Junta de Gobierno y Administración

Órgano del TFJFA que tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, cuenta con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

La administración es entendida como la actividad tendente a la correcta y adecuada planeación, organización, operación y control de las áreas del TFJFA que correspondan a sus competencias.

La vigilancia está encaminada a supervisar que los actos y funciones jurisdiccionales y administrativas se realicen por los órganos, unidades y servidores públicos del TFJFA, conforme a la normatividad aplicable. La vigilancia se llevará a cabo por medio de supervisiones, indagaciones y actos materiales ordenados por la junta de gobierno y administración, que podrán consistir en visitas virtuales o presenciales, inspecciones, investigaciones directas o de gabinete, rendición de informes de los involucrados o de terceros, y cualesquiera otras actuaciones que la Junta determine para el mejor cumplimiento de su función.

La disciplina se materializa verificando que los servidores públicos del Tribunal observen las normas, reglas o lineamientos que las leyes, la Junta u otros órganos competentes establezcan.

2.2.3.1. Integración

Se integra por el presidente del TFJFA, quien también será el presidente de la junta de gobierno, dos magistrados de sala superior y dos magistrados de sala regional. Estos magistrados no ejercen funciones jurisdiccionales y una vez que

concluye su encargo en dicha junta se reintegran a las funciones jurisdiccionales.

Los magistrados de sala superior y de sala regional que integren la junta de gobierno y administración son electos por el pleno en forma escalonada por periodos de dos años y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.

Sus sesiones son privadas, y para que tengan validez las mismas, deben estar presentes 4 de sus miembros, incluyendo al Presidente de la misma.

2.2.3.2. Atribuciones

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su artículo 41 señala que son facultades de la Junta de Gobierno y Administración, las siguientes:

1. Proponer el proyecto de Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y expedir, en el ámbito administrativo, los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del TFJFA;
2. Formular anualmente el proyecto de presupuesto del TFJFA;
3. Realizar la evaluación interna de los servidores públicos que les requiera el pleno, para que éste apruebe y someta a consideración del Presidente de la República propuestas para el nombramiento de magistrados, la evaluación se basará en los elementos objetivos y datos estadísticos sobre el desempeño del cargo;
4. Llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y número de las salas regionales; las sedes y número de las salas auxiliares; la competencia material y territorial de las salas especializadas, así como las materias específicas de competencia de las secciones de la sala superior y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción, de acuerdo con lo que establezcan las disposiciones aplicables;

5. Adscribir a Salas Regionales, Especializadas o Auxiliares, y, en su caso, cambiar de adscripción a los magistrados de salas regionales y demás servidores públicos del TFJFA, observando las condiciones generales de trabajo respecto a los trabajadores a los que les sean aplicables;
6. Elegir y adscribir, de entre los magistrados supernumerarios de sala regional, a los que habrán de suplir a los magistrados de sala regional que integren la junta de gobierno y administración, así como los que cubrirán las ausencias de los magistrados de sala regional.
7. Establecer, mediante acuerdos generales, las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del TFJFA, de conformidad con su presupuesto autorizado;
8. Proponer al pleno, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, el Estatuto del Sistema de Carrera Jurisdiccional, que contendrá:
 - ❖ Los criterios de selección para el ingreso al TFJFA en alguno de los puestos comprendidos en la carrera jurisdiccional;
 - ❖ Los requisitos que deberán satisfacerse para la permanencia y promoción en los cargos, y
 - ❖ Las reglas sobre disciplina y un sistema de estímulos a los servidores públicos jurisdiccionales.
9. Expedir las normas de carrera para Secretarios Técnicos, Operativos o Auxiliares.
10. Autorizar los programas permanentes de capacitación, especialización y actualización en las materias competencia del TFJFA para los servidores públicos que integran el mismo, que elabore el Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa;
11. Dictar las reglas conforme a las cuales se deberán practicar visitas, para verificar el correcto funcionamiento de las salas regionales, especializadas y auxiliares, así como señalar las que corresponderá visitar a cada uno de sus miembros. Tales visitas son de carácter

preventivo y los aspectos que se revisan son productividad jurisdiccional; regularidad de trabajo colegiado; cumplimiento de sentencias, plazos, normas de orden, vigilancia y disciplina; regularidad en el desarrollo administrativo y condiciones adecuadas de clima laboral.

12. Acordar la distribución de los recursos presupuestales conforme a la Ley, dictar las órdenes relacionadas con su ejercicio y supervisar su legal y adecuada aplicación;
13. Establecer las comisiones que estime convenientes para su adecuado funcionamiento, señalando su materia e integración;
14. Llevar el registro de los peritos del TFJFA y mantenerlo actualizado;
15. Nombrar, remover, suspender y resolver todas las cuestiones que se relacionen con los nombramientos de los servidores públicos de la carrera jurisdiccional, en los términos de las disposiciones aplicables;
16. Nombrar, a propuesta de su presidente, a los titulares de los órganos auxiliares y unidades de apoyo administrativo, así como a los titulares de las comisiones, y removerlos de acuerdo con las disposiciones aplicables;
17. Conceder licencias pre pensionarias con goce de sueldo a los magistrados, contralor interno, secretario general de acuerdos y secretarios adjuntos de las secciones, hasta por tres meses;
18. Conceder licencias con goce de sueldo a los magistrados por periodos inferiores a un mes y sin goce de sueldo hasta por dos meses más, siempre que exista causa fundada que así lo amerite;
19. Conceder o negar licencias a los secretarios, actuarios y oficiales jurisdiccionales, así como al personal administrativo del TFJFA, en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado o del superior jerárquico al que estén adscritos;
20. Regular y supervisar las adquisiciones de bienes y servicios, las obras y los arrendamientos que contrate el TFJFA y comprobar que se apeguen a las disposiciones legales;

21. Dirigir la buena marcha del TFJFA dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos administrativos del mismo y aplicar las sanciones que correspondan;
22. Evaluar el funcionamiento de las áreas administrativas, de informática, del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa y del área de publicaciones del TFJFA, a fin de constatar la adecuada prestación de sus servicios;
23. Supervisar la correcta operación y funcionamiento de las oficialías de partes comunes y de sala, las coordinaciones y oficinas de actuarios, así como de los archivos y secretarías de Acuerdos o secretarías técnicas en las salas y secciones del TFJFA, según sea el caso;
24. Ordenar la depuración y baja de expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el D.O.F, para que quienes estén interesados puedan solicitar la devolución de los documentos que los integren y hayan sido ofrecidos por ellos;
25. Recibir y atender las visitas de verificación ordenadas por la Auditoría Superior de la Federación y supervisar que se solventen las observaciones que formule, a través de la Secretaría Técnica correspondiente;
26. Instruir y resolver sobre las responsabilidades de magistrados de sala superior, sala regional, magistrados supernumerarios de sala regional, secretario general de acuerdos, secretarios adjuntos de acuerdos de las secciones, de sala superior y de sala regional, actuarios, oficiales jurisdiccionales y contralor interno e imponer, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
27. Resolver el recurso de revocación interpuesto por los servidores públicos a que se refiere el número anterior, en contra de las resoluciones dictadas por ella misma en las que se finquen responsabilidades y se impongan sanciones, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

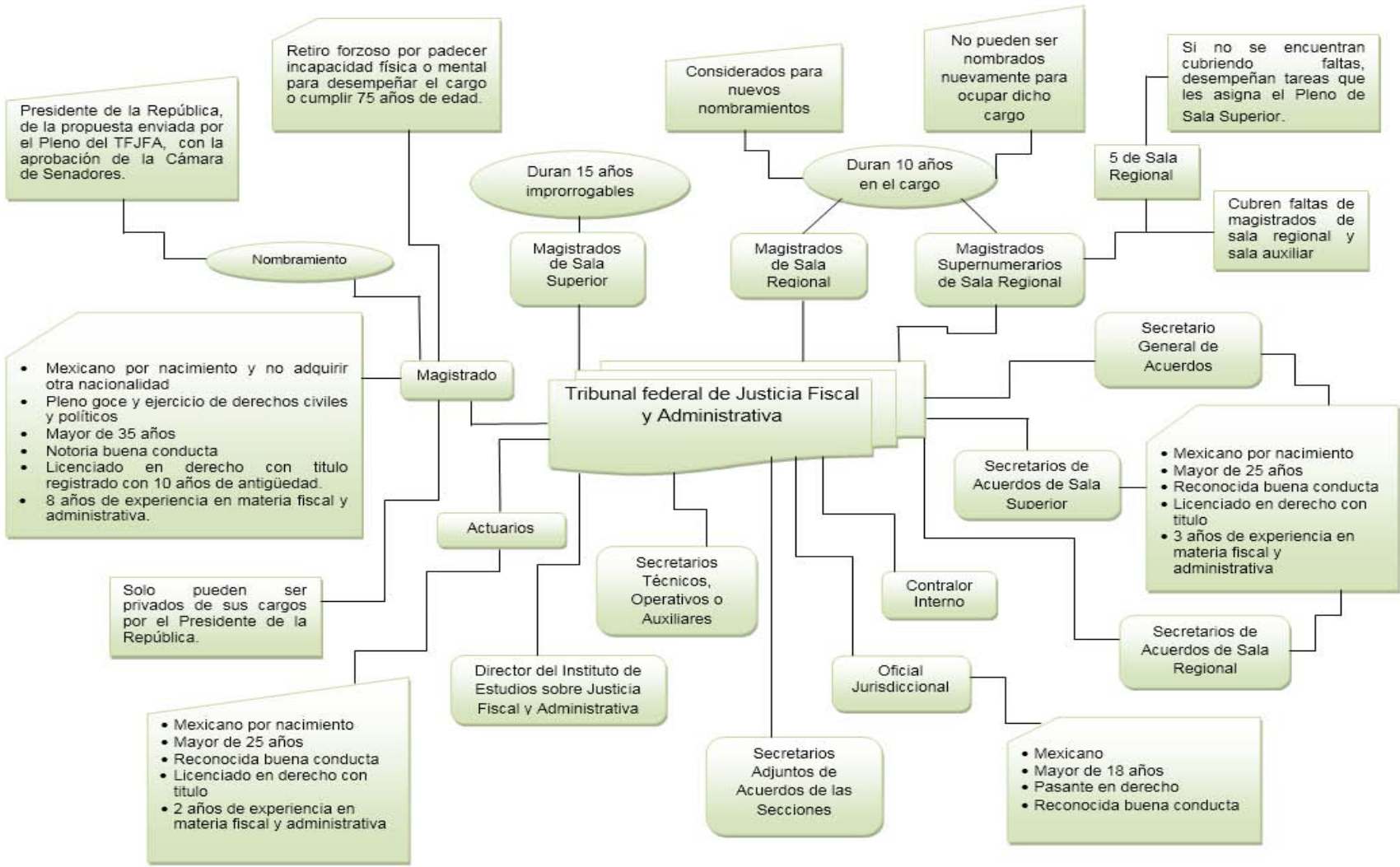
28. Integrar y desarrollar, dentro del Sistema de Justicia en Línea, un subsistema de información estadística sobre el desempeño del TFJFA, del pleno y de las secciones de la sala superior, de las salas regionales y de las salas especializadas, que contemple por lo menos el número de asuntos atendidos, su materia, su cuantía, la duración de los procedimientos, el rezago y las resoluciones confirmadas, revocadas o modificadas;
29. Establecer y administrar el Boletín Electrónico para la notificación de las resoluciones y acuerdos, de conformidad con lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como el control de las notificaciones que se realicen por medios electrónicos y supervisar la correcta operación y funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea del TFJFA para la tramitación de los juicios en línea;
30. Emitir los acuerdos normativos que contengan los lineamientos técnicos y formales que deban observarse en la substanciación del juicio en línea;
31. Supervisar la publicación de las jurisprudencias, precedentes y tesis aisladas emitidas por las salas y secciones en la revista del TFJFA;
32. Formular la memoria anual de funcionamiento del TFJFA para ser presentada al Presidente de la República y al Congreso de la Unión;
33. Llevar el registro de firmas de los Magistrados y Secretarios del Tribunal.

2.2.4. Servidores Públicos que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Lo servidores públicos que integran en conjunto al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son:

- Magistrados de Sala Superior;
- Magistrados de Sala Regional;
- Magistrados Supernumerarios de Sala Regional;
- Secretario General de Acuerdos;

- Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones;
- Secretarios de Acuerdos de Sala Superior;
- Secretarios de Acuerdos de Sala Regional;
- Actuarios;
- Oficiales Jurisdiccionales;
- Contralor Interno;
- Secretarios Técnicos, Operativos o Auxiliares;



2.3. Competencia Material del Tribunal

La competencia es la aptitud o facultad para conocer de un determinado litigio. La competencia de los tribunales se determina por la materia, la cuantía, el grado y el territorio.³⁶

En el caso de la competencia por materia, ésta es en función de las normas jurídicas sustantivas que deben aplicarse para dirimir las controversias que se presenten, ya sean laborales, penales, civiles, militares, agrarias, etc. Sin embargo, no solo se trata de aplicar la norma jurídica correcta, sino que hoy en día, ya existe una especialización judicial.

La competencia respecto a la cuantía, se refiere al monto de la suerte principal del juicio o controversia que se trate, así que existen órganos para conocer de asuntos de poca importancia jurídica o juzgados de cuantía menor.

La competencia por grado, presupone los diversos escalones o instancias del proceso, así tenemos que la primera instancia es ante jueces de primer grado y la segunda instancia ante jueces de apelación o de segundo grado.

Respecto al territorio, la competencia implica una división geográfica de los órganos judiciales. Existen tribunales que son competentes para cierto estado o municipio de la República; y tenemos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es competente sobre todo el territorio de la República.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la podemos clasificar en dos: competencia material y competencia por territorio. La competencia por materia se encuentra en el artículo 14 y 15 de la LOTFJFA.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conoce de los juicios que se promueven contra resoluciones administrativas, actos administrativos y procedimientos siguientes:

³⁶ *Diccionario jurídico mexicano*. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, Porrúa, México, 1985, t. II, p. 167.

- I. Las dictadas por Autoridades Fiscales Federales y Organismos Fiscales Autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

Una Autoridad Fiscal es el órgano administrativo que tiene la facultad de recaudar y administrar los ingresos fiscales de Estado, así como para revisar la situación fiscal de los contribuyentes, para cerciorarse si cumplen con las disposiciones legales respectivas, y en su caso determinar créditos fiscales, imponer sanciones y en general emitir cualquier acto que afecte la esfera jurídica del contribuyente en materia fiscal.

La Autoridad Fiscal debe tener facultades de comprobación, es decir, capacidad para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, contar con facultad de comprobación que significa liquidar el importe de créditos fiscales y sus accesorios; y finalmente estar dotada de capacidad económico-coactiva para cobrar los créditos fiscales.

Respecto a los Organismos Fiscales Autónomos, tenemos que son: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Se consideran autónomos porque no están injertos a la Administración, cobran de manera independiente sus contribuciones, pueden si es necesario aplicar un procedimiento administrativo de ejecución por ellos mismos y el monto que recaudan está estimado a un gasto público especial, que son los gastos del mismo organismo.

Ahora bien, una obligación fiscal es el vínculo jurídico entre un acreedor que es el fisco y uno o varios deudores que son los contribuyentes en primer término y responsables solidarios. Fisco es “el órgano del Estado encargado de obtener los ingresos de aquel para la

integración de la Hacienda Pública, la Administración y la disposición de tales bienes”³⁷

El contenido de la obligación fiscal, como cualquiera otra, puede tener como objeto dar, hacer o no hacer; en el caso de dar, es que después de hacer el cálculo de algún impuesto, se da dinero al fisco; hacer, un ejemplo consiste en hacer declaraciones anuales y finalmente no hacer, consiste no cometer el delito de contrabando.

La obligación fiscal, tiene su fundamento constitucional en el artículo 31 de nuestra Carta Magna, el cual dice:

*“Art. 31 Son obligaciones de los mexicanos:
[...] IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes.”*

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

El Código Fiscal Federal vigente nos señala en su artículo 22 que:

“...las autoridades fiscales devolverán las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales. En el caso de contribuciones que se hubieran retenido, la devolución se efectuará a los contribuyentes a quienes se les hubiera retenido la contribución de que se trate. Tratándose de los impuestos indirectos, la devolución por pago de lo indebido se efectuará a las personas que hubieran pagado el impuesto trasladado a quien lo causó, siempre que no lo hayan acreditado; por lo tanto, quien trasladó el impuesto, ya sea en forma expresa y por separado o incluido en el precio, no tendrá derecho a solicitar su devolución. Tratándose de los impuestos indirectos pagados en la importación, procederá la devolución al contribuyente siempre y cuando la cantidad pagada no se hubiere acreditado.”

³⁷ Mejía Rodríguez, Gregorio, *Boletín de derecho comparado*, México, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 1993, p.99.

Si la contribución se calcula por ejercicios, únicamente se podrá solicitar la devolución del saldo a favor cuando se haya presentado la declaración del ejercicio. Si el pago de lo indebido se hubiera efectuado en cumplimiento de acto de autoridad, el derecho a la devolución nace cuando dicho acto se anule.

Cuando en una solicitud de devolución existan errores en los datos contenidos en la misma, la autoridad requerirá al contribuyente para que mediante escrito y en un plazo de 10 días aclare dichos datos, apercibiéndolo que de no hacerlo dentro de dicho plazo, se le tendrá por desistido de la solicitud de devolución correspondiente.

Cuando se solicite la devolución, ésta deberá efectuarse dentro del plazo de 40 días siguientes a la fecha en que se presentó la solicitud ante la autoridad fiscal competente con todos los datos, incluyendo para el caso de depósito en cuenta, los datos de la institución integrante del sistema financiero y el número de cuenta para transferencias electrónicas del contribuyente.

Las autoridades fiscales, para verificar la procedencia de la devolución, podrán requerir al contribuyente, en un plazo no mayor de 20 días posteriores a la presentación de la solicitud de devolución, los datos, informes o documentos adicionales que considere necesario y que estén relacionados con la misma.

En el caso de que las autoridades fiscales devuelvan la solicitud de devolución a los contribuyentes, se considerará que ésta fue negada en su totalidad. Para tales efectos, las autoridades fiscales deberán fundar y motivar las causas que sustentan la negativa parcial o total de la devolución respectiva.

El fisco federal deberá pagar la devolución que proceda, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor y hasta aquél en el que la devolución esté a disposición del contribuyente.

II. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales. Multa es una sanción de carácter pecuniario que se impone por contravenir una norma jurídica y compete a la autoridad administrativa su imposición, su fundamento legal se encuentra en el artículo 21 Constitucional.

Se impondrá multa de carácter fiscal a quien no cumpla de forma natural con sus obligaciones fiscales, dentro del plazo que señala la ley o a quien cometa una infracción, y las autoridades fiscales son quienes imponen multas, debiendo fundar y motivar siempre su resolución.

Fundamentación es la aplicación exacta del artículo o precepto legal correspondiente, al caso concreto, sin interpretaciones vagas o subjetivas, sino en todo caso concatenando con la situación que destacó el motivo del acto de molestia.

Motivación es la expresión clara, precisa, directa y concreta del acto de molestia, apegado a la situación real, extremando la asimilación al caso en particular, que lo tipifica como un hecho previsto que se ajusta al dispositivo legal respectivo.³⁸

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

Agravio en materia fiscal es una afectación en el patrimonio de una persona, ya sea física o moral. La técnica que deben tener los agravios de acuerdo a Alberto Ortega Carreón³⁹ es la siguiente:

1. Debe situarse en la disposición legal violada
2. Debe señalar en que forma la autoridad violó la disposición legal
3. Se señalará de manera concreta lo que indica la norma transgredida

³⁸ Cfr. Ortega Carreón, Carlos Alberto, *Derecho procesal fiscal*, México, Porrúa, 2011, p.223.

³⁹ Cfr. Ortega Carreón, Carlos Alberto, *Juicio de nulidad. Tradicional, en línea y sumario. Estudio y practica forense*, México, Porrúa, 2001, pp. 42-43.

4. Se comparará con lo que a nuestro parecer, consiste en una indebida interpretación del precepto o ley violentada, confrontando las tres apreciaciones, es decir, lo que dispone el ordenamiento, lo que dedujo la autoridad y lo que apreciamos nosotros.
5. Se hará una demostración de manera incuestionable que el proceder de la autoridad no se apegó a las disposiciones legales.
6. Finalmente, se dimensionará, los aspectos en los cuales, de no revocarse la resolución o acto impugnado, se afectará la viabilidad de la negociación o del patrimonio del gobernado, ocasionando por el menoscabo que se genera con la citada resolución o acto impugnado.

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

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

- V. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- VI. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

Un contrato de obra pública es un "contrato administrativo por el cual un particular o empresario presta el servicio de obra pública a la administración, a cambio de un precio."⁴⁰

En el artículo 3 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, nos dice que una obra pública es todo trabajo que tenga por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles; así como el mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble; los proyectos integrales, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología; los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo y subsuelo; desmontes; extracción y aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo; instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales trabajos de infraestructura agropecuaria.

⁴⁰ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, 3a ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p.397.

VII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 diciembre 2004, reconoce el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualesquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, entendida como aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

VIII. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales.

Garantía para el fisco federal, es tener la seguridad de que el contribuyente no se sustraerá al pago del crédito fiscal. La garantía es el aseguramiento del cumplimiento de una obligación previamente contraída con el fin de que no quede sin pago dicha obligación.

Algunas formas de garantizar el interés fiscal son el depósito en dinero, prenda, hipoteca, fianza, entre otras, mismas que establece el artículo 141 del código fiscal federal. La garantía debe comprender las contribuciones adeudadas y actualizadas, los accesorios causados y los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento.

IX. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, en donde se establece la procedencia del recurso

administrativo de revocación en contra de resoluciones en materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación; materia de certificación de origen; que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria en el procedimiento de prácticas desleales de comercio internacional; que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen; que declaren concluida la investigación en el procedimiento de prácticas desleales de comercio internacional y no se permita una audiencia conciliatoria; que desechen o concluyan la solicitud de revisión de cuotas compensatorias definitivas, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen dichas cuotas compensatorias definitivas.

Entre los muchos efectos jurídicos que produjo la celebración del tratado de libre comercio para América del Norte (TLCAN) encontramos la ampliación de la competencia del TFJFA en materia de Comercio Exterior. Durante el primer semestre de 1993, mucho se especuló respecto de la forma de resolución de las controversias que se generarían, con la entrada en vigor del TLCAN, desde la opinión de que sería necesaria la creación de un Tribunal especializado en la materia, hasta el planteamiento de que se le asignará la competencia al TFF. Se publica la nueva ley de comercio exterior, en el diario oficial de la federación el 27 de julio de 1993 y la solución fue facultar a la sala superior del Tribunal Fiscal Federal para resolver las controversias que en la materia se presentarán, como una competencia especial y solo para efectos de la emisión de la sentencia definitiva, puesto que todo el trámite para la integración del expediente se llevaría en la sala regional que correspondiera⁴¹

⁴¹ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *“La nueva competencia del Tribunal Fiscal”*, Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera reunión nacional de magistrados, México, Fideicomiso para promover la investigación del derecho fiscal y administrativo 1995, pp. 14-15.

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

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, ordena en el artículo 57 de ponen fin al procedimiento administrativo:

- ❖ La resolución del mismo;
- ❖ El desistimiento;
- ❖ La renuncia al derecho en que se funde la solicitud;
- ❖ La declaración de caducidad. La caducidad consiste en la extinción del derecho del fisco para determinar y por ende exigir contribuciones. Es una sanción al fisco por su inactividad
- ❖ La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas,
- ❖ El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

- XI. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones;

Un recurso es un medio que la ley otorga al contribuyente para solicitar la revisión de un acto administrativo definitivo, con la finalidad de que el mismo se revoque o se modifique. El recurso debe estar reglamentado en la Ley que rige el acto administrativo, de lo contrario dicho recurso es indebido.

No es un procedimiento jurisdiccional, no hay litigio entre dos partes sino el sometimiento de un acto a la reflexión de la autoridad que emitió el acto, por lo que ésta se convierte en juez y parte.

Los recursos administrativos nacen de la garantía de audiencia de todos los gobernados y al controlar la legalidad de los actos de la

administración se convierten en un instrumento de impartición de justicia administrativa.

Las formalidades de los recursos administrativos son presentarse por escrito, dentro del plazo establecido, ante la autoridad responsable del acto, señalar nombre y domicilio del recurrente, precisar el acto que recurre, describir la fecha exacta en que se notificó el acto recurrido, relatar agravios causados, además se debe anexar el acto impugnado.

Los principales recursos administrativos son los siguientes:

- ❖ Recurso de Revocación. El artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, referente al recurso de revocación, indica que será procedente contra actos y resoluciones definitivas de autoridades fiscales federales que exijan el pago de créditos fiscales y se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución y se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley, determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos, nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley y que dicten las autoridades aduaneras.
- ❖ Recurso de Inconformidad. En contra de actos y resoluciones del IMSS, que lesionen los derechos de los patrones, sujetos obligados, asegurados o beneficiarios, así como la imposición de multas; se encuentra regulado en la Ley de Seguro Social.
- ❖ Recurso de Inconformidad. Contra actos y resoluciones del INFONAVIT, regulado en la Ley del Instituto Del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

XII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

La doble tributación se configura cuando dos o más titulares de la potestad tributaria aplican contribuciones similares a un mismo contribuyente, respecto al mismo acto u objeto y por un mismo periodo fiscal.

Los países con los que México tiene un Tratado para Evitar la Doble Tributación en vigor son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Corea, Dinamarca, Ecuador, España, Finlandia, Francia, Grecia, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rep. Checa, Rep. Eslovaca, Rumania, Rusia, Singapur, Suecia y Suiza.

XIII. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el CFF, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

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

Negativa ficta se configura mediante una resolución negativa emitida ficticiamente por la autoridad, cuando ha transcurrido en exceso el plazo establecido por la ley para que la autoridad resuelva y ésta no lo hace. En este caso el particular está frente a una resolución que niega su petición, su instancia o su recurso.⁴²

XIV. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

⁴² Cfr. J. Kaye, Dionisio, *Derecho Procesal Fiscal*, 3ª ed., México, Themis, 1991, p.146.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, reglamenta la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya para tal efecto en la Auditoría Superior de la Federación.

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento.

La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Si de la fiscalización de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:

- 1) Determinar los daños o perjuicios, o ambos, según corresponda, y fincar directamente a los responsables las responsabilidades resarcitorias por medio de indemnizaciones y sanciones;
- 2) Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;
- 3) Promover las acciones de responsabilidad;

- 4) Presentar las denuncias y querellas penales; y
- 5) Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes.

El Tribunal también tendrá competencia de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean auto aplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

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

La lesividad es una figura jurídica que contempla un daño ocasionado al estado, en consecuencia de un acto o resolución emitido por la propia autoridad, a través del cual le otorga beneficios considerados indebidos a un particular.

El Juicio de lesividad se diseñó puesto que la propia autoridad no puede revocar de oficio sus propias resoluciones, así que la autoridad somete a un tribunal especializado la afectación real y verídica al estado.⁴³

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) utiliza el juicio de lesividad con la finalidad de que el TFJFA declare la nulidad de resoluciones que son favorables a los intereses de los contribuyentes y que son expedidas por las propias autoridades tributarias, generalmente derivadas de consultas formuladas por los particulares, pero desafortunadamente para el fisco la respuesta otorgada en ocasiones resulta poco clara en cuanto a su alcance y contenido e incluso permite diversas interpretaciones.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se

⁴³ Cfr. Ortega Carreón, Carlos Alberto., op. cit., p.27.

impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

Por último, la competencia por territorio se encuentra en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual nos indica que el territorio nacional se dividirá en regiones con los límites territoriales que se determinen en el Reglamento Interior del Tribunal.⁴⁴

A continuación definiré lo que es una resolución definitiva, un acto y un procedimiento administrativo.

2.3.1. Resoluciones definitivas

Las resoluciones son consideradas definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa.

2.3.2. Actos Administrativos

Acto administrativo es "una declaración, entendido por tal un proceso de exteriorización intelectual que toma para su expresión y comprensión datos simbólicos del lenguaje hablado o escrito y signos convencionales. Se atiende principalmente a la voluntad declarada, al resultado jurídico objetivo emanado de la administración con fuerza vinculante por imperio de la ley."⁴⁵

El acto administrativo es dictado en ejercicio de la función administrativa, puede emanar de cualquier órgano estatal que actúe en ejercicio de la función administrativa (ejecutivo, legislativo y judicial)

En el acto administrativo la emanación y contenido de toda declaración depende de la voluntad de un solo sujeto de derecho: el estado o ente público.

Ahora bien, el artículo 4o de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala la definición de un acto de administrativo:

⁴⁴ Véase página 67.

⁴⁵ Dromi, José Roberto, *Estudios de Derecho Público: El Acto Administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, p.6.

"Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos."

2.3.3. Procedimientos administrativos

Nava Negrete lo define como: "el medio o vía legal de realización de actos y en forma directa concurren a la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. Quedando incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquel/os cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa".⁴⁶

Por su parte Gabino Fraga en su clásica obra de Derecho Administrativo dice: "El procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo, de la misma manera que las vías de producción del legislativo y de la sentencia jurisdiccional forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento jurisdiccional."⁴⁷

⁴⁶ Nava Negrete, Alfonso, *El Procedimiento Administrativo*, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, 1985, t. VII, p. 235.

⁴⁷ Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 30 ed., México, Porrúa, 2000, p. 255.

CAPITULO TERCERO

EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

“Nada con la fuerza, todo con el derecho y la razón.”

Benito Juárez García.

3. Introducción

En este tercer apartado, daré en primer lugar el concepto de contencioso administrativo, así como la naturaleza del juicio.

Daré los requisitos y características de cada parte integrante en el juicio contencioso: demandante, demandado y tercero interesado. Analizaré y explicaré como es que inicia el juicio, términos y requisitos de los escritos fundamentales, como son demanda y contestación. Expondré como se tramitan y de que se tratan la suspensión del acto impugnado y las medidas cautelares.

Daré las particularidades de los incidentes que se tramitan dentro del juicio, forma y desahogo de pruebas, alegatos y cierre de instrucción. En cuanto a la sentencia señalaré los elementos formales y sustanciales que debe contener, el plazo para dictarla y los lineamientos para su cumplimiento.

Terminaré desarrollando el procedimiento a seguir en los recursos de reclamación y revisión. Igualmente desarrollaré las particularidades de cada modalidad del juicio contencioso administrativo.

3.1. Generalidades

Antes de entrar al estudio y desarrollo del juicio contencioso administrativo, es necesario abordar cuales son los principios básicos y definir al conocido "proceso jurisdiccional ", el cual se encuentra presente en todas las ramas del derecho.

La mayoría de las ciencias cuentan con procesos, así tenemos que hay procesos físicos, químicos, psicológicos, históricos, entre otros. La ciencia del

derecho obviamente también cuenta con este fenómeno y se denomina proceso jurídico.

El proceso jurídico puede ser legislativo, administrativo, fiscal y jurisdiccional. El proceso jurisdiccional es el conjunto de actos coordinados que se ejecutan ante los funcionarios competentes del órgano judicial, para obtener la declaración, la defensa o realización coactiva de los derechos que pretendan tener las personas privadas o públicas, en vista de su incertidumbre o de su desconocimiento o insatisfacción mediante la actuación de la ley.

Para Carlos Arellano García el proceso jurisdiccional es el "cúmulo de actos regulados normativamente, de los sujetos que intervienen ante un órgano del Estado, con facultades jurisdiccionales, para que se apliquen las normas jurídicas a la solución de controversia o controversias planteadas"⁴⁸.

Cipriano Gómez Lara por su parte lo define como "un conjunto complejo de actos del estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo"⁴⁹.

Finalmente, José Ovalle Favela afirma que el proceso jurisdiccional es un conjunto de actos mediante los cuales se constituye, desarrolla y termina la relación jurídica que se establece entre el juzgador, las partes y las demás personas que en ella intervienen; y que tiene como finalidad dar solución a un litigio planteado por las partes, a través de una decisión del juzgador basada en los hechos afirmados y probados y en el derecho aplicable"⁵⁰.

El proceso jurisdiccional está presente en todas las ramas del derecho. Contamos con proceso en materia penal, civil, mercantil, laboral, familiar, agraria, contencioso administrativo, etcétera; todos siguen las mismas reglas, solo con ciertas particularidades de acuerdo a su materia.

⁴⁸ Arellano García, Carlos, *Teoría general del proceso*, 17ª ed., México, Porrúa, 2009, p. 9.

⁴⁹ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del proceso*, 10a ed., México, Oxford University Press, 2004, p. 107.

⁵⁰ Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, 5º ed., México, Oxford University Press, 2001.

En este orden de ideas, todo proceso debe cumplir con ciertas etapas procesales y son: Instrucción y Resolución.

La instrucción es la etapa del proceso que engloba los actos procesales, tanto del tribunal como de las partes y de los terceros, aquí se expone el conflicto existente entre las partes, es decir, se plantea la litis, se desarrolla la actividad probatoria y se formulan conclusiones o alegatos de las partes. La resolución es la etapa en la cual se dicta la sentencia que resuelve el conflicto. A su vez, la instrucción está conformada por tres diferentes etapas:

1. Postulatoria o Expositiva. Las partes exponen sus pretensiones ante el juez. Esta etapa se materializa con los escritos de demanda, contestación, reconvenición y excepciones y defensas.
2. Probatoria o Demostrativa. En este periodo las partes se encargan de aportar los medios de prueba necesarios para demostrar la razón de su dicho. Las pruebas se desenvuelven en tres momentos: admisión, preparación y desahogo.
3. Preconclusiva. En esta etapa se formulan alegatos por las partes, siendo los alegatos las argumentaciones verbales o escritos en donde se exponen las razones de hecho y de derecho en defensa de sus intereses jurídicos, pretendiendo demostrar al juzgador que las pruebas desahogadas confirman su mejor derecho y no así los argumentos y probanzas de su contraparte.

Ahora bien, es importante mencionar que antes de que dé inicio el proceso jurisdiccional, puede existir una etapa preliminar o previa al mismo; misma que es utilizada para preparar o subsanar deficiencias futuras del proceso. En esta etapa preliminar encontramos a los Medios Preparatorios y a las Medidas cautelares.

Los medios preparatorios pueden ser de dos tipos: a) juicio en general, que ayudan a la confesión del futuro demandado o se da la exhibición de alguna cosa; y b) juicio ejecutivo, sirve para lograr confesión judicial de una

deuda líquida o para el reconocimiento judicial de un documento privado que contenga una deuda.

La medida cautelar es la "anticipación provisoria de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que podría derivar del retardo de la misma"⁵¹.

Respecto a la materia Fiscal Administrativa Federal, el órgano que se encarga de conocer del proceso jurisdiccional, conocido como juicio contencioso administrativo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.1.2. Concepto de Contencioso Administrativo

El juicio contencioso administrativo está constituido por el conflicto que motiva un acto de la autoridad administrativa al lesionar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos del particular y es un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, toda vez que representa una instancia por medio de la cual el administrado logra la defensa de sus derechos o intereses, cuando estos se ven afectados por actos administrativos ilegales y que se promueve a instancia de la parte agraviada⁵²

El Juicio Contencioso Administrativo, ampliamente conocido como Juicio de Nulidad se presenta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el ordenamiento legal que lo regula es la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de diciembre de 2005, y que entró en vigor el 1° de enero de 2006.

El multicitado juicio conoce de actos y resoluciones dictados por la administración activa, constituyendo un medio de control jurisdiccional de la actuación de la administración pública.

El juicio contencioso administrativo implica una relación entre las partes que son el particular y la administración y un juez ante quien se aducen

⁵¹ Arellano García, Carlos, *Derecho Procesal Civil*, 12ª ed., México, Porrúa, 2011, p. 45

⁵² Cfr. Hugo Carrasco Irriarte, *Lecciones de práctica contenciosa en materia fiscal*, 17a ed., México, Themis, 2010.

pretensiones de nulidad de un acto administrativo conducentes a que sea declarada su ineficacia o la existencia, amplitud y contenido de la violación de un derecho subjetivo, lo que implicará en su caso, restituir al titular en el disfrute de un status jurídico⁵³.

Para Heduan Virues, el *"procedimiento contencioso administrativo implica atribuir a un tribunal situado fuera del poder judicial verdadera jurisdicción para dirimir por conflictos surgidos entre los particulares y los órganos de Poder Ejecutivo, a fin de que los actos de este, queden sometidos al juzgamiento de este tribunal; implica también la independencia de este frente a los demás órganos del propio Poder Ejecutivo y requieren los juzgadores el conocimiento especializado de la actuación de esos órganos... Constituye así una de las dos vías de autocontrol de la legalidad de los actos administrativos, que por la delegación absoluta de una porción de la soberanía interior del Poder Público, en ejercicio de la cual el Tribunal Fiscal de la Federación puede sentenciar libremente"*⁵⁴.

3.1.3. Naturaleza Jurídica

La naturaleza del Juicio Contencioso Administrativo la encontramos en las características especiales en las que se desarrolla éste proceso, entre las que destacan el apego al estricto derecho, la plena jurisdicción y la exclusividad de las partes que intervienen.

El Juicio Contencioso Administrativo es un procedimiento de estricto derecho, puesto que el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente determina que las sentencias emanadas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se fundarán siempre en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada.

⁵³ Cfr. Tron Petit, Jean Claude y Ortiz Reyes, Gabriel, *La nulidad de los actos administrativos*, 2a ed., México, Porrúa, 2007, p. 371.

⁵⁴ Heduan Virues, Dolores. *Cuarta década del tribunal fiscal de la federación*, México, Academia mexicana de derecho fiscal Continental, 1961, p.13.

La plena jurisdicción del Juicio Contencioso Administrativo significa que la sentencia que resuelva el conflicto de intereses entre las partes, no sólo puede contener la declaración de nulidad de la resolución impugnada; sino que además puede precisar la forma y términos en que la autoridad administrativa debe reponer un procedimiento, dictar una nueva resolución, reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo, otorgar o restituir al actor el goce de derechos afectados, así como condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Finalmente, las partes en el Juicio siempre serán: particular (gobernado), autoridad que dicte un acto ilegal y un tercero interesado que tenga un derecho incompatible con el demandante. En el siguiente apartado explicaré a profundidad los requisitos y características de cada parte integrante del juicio en mención.

3.1.4. Partes que Intervienen

El concepto “*parte*” en un sentido lógico y general implica una porción indeterminada de un todo. Desde el punto de vista jurídico, se refiere a los sujetos de derecho, es decir, aquellos que pueden adquirir derechos u obligaciones.

En el derecho procesal, parte son: actor, y demandado. Sin embargo, debemos distinguir que existe parte en sentido material y parte en sentido formal; en el sentido material es aquella persona a la que el resultado del proceso afectará su ámbito jurídico, en forma particular y determinada; mientras que en sentido formal, la resolución del proceso no le afectará concreta ni directamente.

Así también, para intervenir en un proceso, es necesario que las partes cuenten con capacidad para ser parte y/o capacidad procesal. La capacidad para ser parte consiste en la idoneidad de una persona para ser actor o demandado en un proceso, y basta contar con capacidad de goce. La capacidad procesal es la aptitud para comparecer en juicio y realizar

válidamente los actos procesales que corresponden a las partes y se necesita contar con capacidad de ejercicio⁵⁵.

En este orden de ideas, se encuentran íntimamente relacionadas las figuras de legitimación *ad causam* (legitimación de la causa) y legitimación *ad procesum* (legitimación del proceso).

La legitimación de la causa la lleva el titular de un derecho subjetivo, cuya aplicación y respeto se pide al órgano jurisdiccional. La legitimación del proceso es la capacidad de un sujeto para realizar válida, ante actos procesales, actuando por propio derecho o en representación de otra⁵⁶.

Con lo que respecta a las partes en el Juicio Contencioso Administrativo, el artículo 3 de la LFPCA señala que son:

- ❖ Demandante. Mejor conocido como parte actora y es quien pone en marcha el sistema de justicia fiscal- administrativa. Demandante es quien promueve el juicio, en virtud de que existe un menoscabo a sus derechos; ya sea un particular, que puede ser persona física o moral; o una autoridad administrativa.

No solo un particular que se ve afectado en su derechos puede ser actor, también lo puede ser una autoridad administrativa; en este caso el juicio que se promueve se denomina juicio de lesividad.

Para poder ser demandante, se debe demostrar que cierto acto administrativo afecta un interés jurídico y le causa un agravio, en otras palabras, se debe contar con legitimación de la causa; o en su caso si no se actúa en nombre propio, se tiene que demostrar la representación legal. No obstante lo anterior, puede tener carácter de demandante, el gobernado que se ve afectado en su esfera jurídica por actos administrativos, pero que carece de la titularidad del derecho subjetivo respectivo; lo anterior "supone la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene

⁵⁵ Cfr. Ovalle favela, José, op. cit., p. 262.

⁵⁶ Cfr. Lucero Espinoza, Manuel, op. cit., p. 106.

de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico"⁵⁷.

Los administrados que tengan interés jurídico pueden acudir al juicio contencioso administrativo, entendiéndose por interés jurídico, aquellos que solicitan se declare la nulidad de una resolución que afecta o daña sus intereses o solicitan el reconocimiento de un derecho subjetivo o bien una sentencia de condena. Y ahora pueden acudir al juicio mediante el interés legítimo.

El artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que no procederá la gestión de negocios y quien promueva a nombre de otra deberá acreditar su representación. La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal.

- ❖ Demandado. Puede ser la autoridad que dictó la resolución impugnada; un particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa; el Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del tribunal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.

Demandado, es la persona contra la cual se entabla una demanda y se le exige el cumplimiento de una prestación determinada. Por regla general, en el JCA la parte demandada siempre es una autoridad y su representación corresponderá a las unidades administrativas

⁵⁷ Margain Manautou, Emilio, op. cit., p182.

encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su Reglamento o decreto respectivo y en su caso, conforme lo disponga la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público únicamente será parte demandada cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación. La inclusión obedece a la importancia que representa para el Estado, la obtención de ingresos y al ser la SHCP la dependencia encargada del cobro de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, es indiscutible que cuando se controviertan resoluciones que versen sobre tales conceptos, obviamente tendrá interés en que subsista la providencia impugnada⁵⁸. Por lo tanto, siempre que se controvierta una resolución que contenga un crédito fiscal; la SHCP figurará como parte en el juicio. Son créditos fiscales, de conformidad con el artículo 4o. del Código Fiscal de la Federación, los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

- ❖ Tercero. Aquel que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. Un tercero es la parte interesada que apoya la defensa que la autoridad hace de la resolución impugnada. Éste, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio mediante escrito debidamente requisitado, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

El tercero sufrirá siempre un perjuicio en un derecho si la autoridad administrativa que le otorgó ese derecho es vencida en juicio.

⁵⁸ Lucero Espinoza, Manuel, op cit., p.11.

3.1.5. Procedencia

El Juicio Contencioso Administrativo Federal procede en contra de:

1. Resoluciones administrativas, actos administrativos y procedimientos establecidos en el artículo 14 y 15 de la ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
2. Actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean auto aplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión al primer acto de aplicación.
3. Resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando estima una autoridad pública Federal que es contraria a la ley, es decir, juicio de lesividad.
4. Resolución caída a un recurso administrativo cuando no satisfaga el interés jurídico del recurrente.

3.1.6. Improcedencia y Sobreseimiento

Por improcedencia del juicio debe entenderse la "imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora"⁵⁹.

El artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la improcedencia del juicio, por las causales y contra los actos siguientes:

1. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante. El acto impugnado debe afectar un derecho subjetivo del demandante. El derecho subjetivo de carácter administrativo es el que nace de una ley, decreto, reglamento, resolución, contrato u otro ordenamiento administrativo que regula la actividad de la autoridad administrativa y limita su poder público.
2. Incompetencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por regla general, el TFJFA es competente en contra de resoluciones

⁵⁹ Ibídem, p. 69.

administrativas, actos administrativos y procedimientos establecidos en el artículo 14 y 15 de la ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de los supuestos mencionados en el apartado anterior.

En cuanto a la incompetencia, el TFJFA lo es cuando se impugna la constitucionalidad de leyes, reglamentos y actos administrativos, puesto que el Tribunal es un órgano jurisdiccional de control de legalidad y no de control de constitucionalidad; tal facultad le corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del Juicio de Amparo.

3. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas. Lo contemplado en este numeral, es lo que jurídicamente conocemos como "cosa juzgada", y significa que el objeto del proceso, es decir, el conflicto entre las partes, ha sido resuelto mediante una sentencia firme y definitiva, misma que ya no acepta medio de impugnación por haber transcurrido cierto tiempo.

La cosa juzgada es una garantía de definitividad de las resoluciones de la autoridad, y si ésta no existiera, tendríamos juicios interminables en donde las partes promoverían demandas una y otra vez respecto al mismo acto.

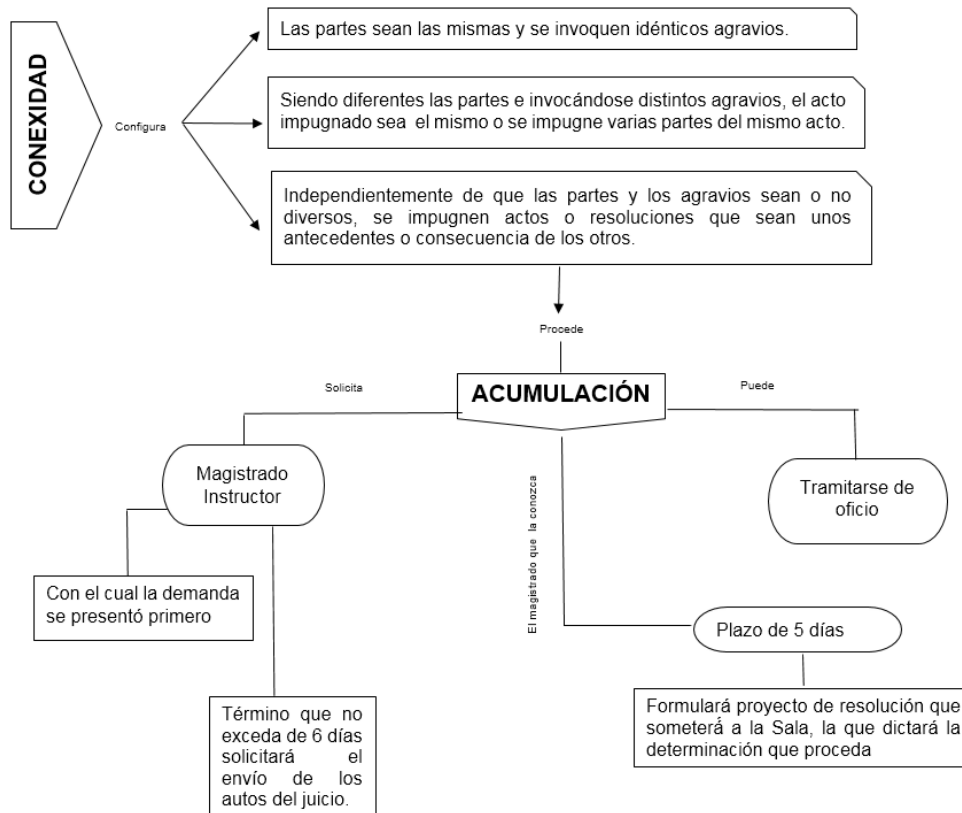
4. Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala la Ley.

Queda claro que existe consentimiento, cuando el acto administrativo se consuma y aunque cause daños y perjuicios en la esfera jurídica de un determinado gobernado, éste no hace nada y acepta las consecuencias. De igual manera, hay consentimiento cuando por falta de atención y responsabilidad, se presenta la demanda a destiempo, impugnando un acto administrativo. Los plazos para promover el Juicio Contencioso

Administrativo se encuentran en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

5. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal. Evidentemente estamos frente a una "litispendencia", y es la tramitación simultánea de 2 o más juicios, en donde se encuentran las mismas partes y se controvierta el mismo objeto o causa.
6. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa. En otras palabras, antes de acudir al juicio, se deben agotar todos los recursos y medios ordinarios de defensa existentes.
7. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía. Lo que procede en lo anterior es la acumulación por conexidad y se refiere que al existir relación en dos litigios diversos, promovidos en dos procesos independientes, pero conexos, se pide la acumulación de dichos procesos con la finalidad de que resuelvan en una sola sentencia y así evitar juzgamientos contradictorios.



8. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial. Al igual que en el numeral 3, se refiere como causal de improcedencia la "cosa juzgada".
9. Contra reglamentos. No procederá nunca el JCA en contra de reglamentos porque el TFJFA carece de competencia para conocer sobre la inconstitucionalidad de los mismos.
10. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación. Al presentarse una demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en contra de un acto o resolución administrativa porque nos causa un agravio o perjuicio, pero no se explica ni se expone cuales preceptos aplicó de manera indebida o dejó de aplicar la autoridad administrativa, así como la lesión que se causó; no se le está dando al juzgador ningún elemento para estudiar la controversia y puede llegar a asumir que el acto no es contrario a

derecho. Cuando no se exponen los razonamientos lógicos jurídicos para demostrar que un acto es ilegal; el JCA no será procedente.

11. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.

Cuando se presume que un acto o resolución administrativa es ilegal o contrario a derecho; éste debe ser concreto, real y particular, que afecte intereses del justiciable. Resulta lógico que si el acto administrativo no existe materialmente, se presumirá que es inventado por el particular y en consecuencia será improcedente la demanda.

12. Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, es decir, se acuda a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte; cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la acción o cuando la acción ya haya sido ejercida.

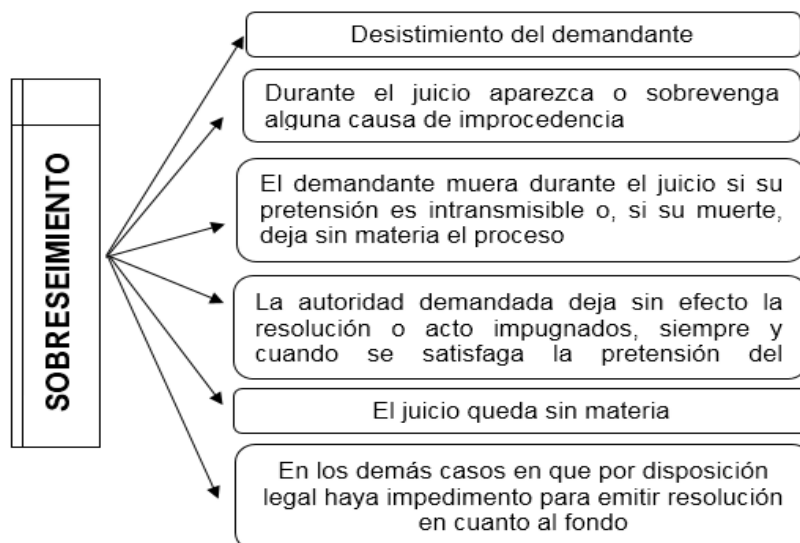
13. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte.

14. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal.

15. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo

dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte. No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

En cuanto al sobreseimiento, es el acto procesal que da por terminado el juicio sin resolver el fondo del asunto, por presentarse causas que impiden al juzgador resolver la controversia planteada. El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.



3.2. Sustanciación y Resolución del Juicio

En los siguientes apartados desarrollaré paso a paso la sustanciación del juicio contencioso administrativo, iniciando por la demanda, hasta llegar a la sentencia.

3.2.1. Demanda

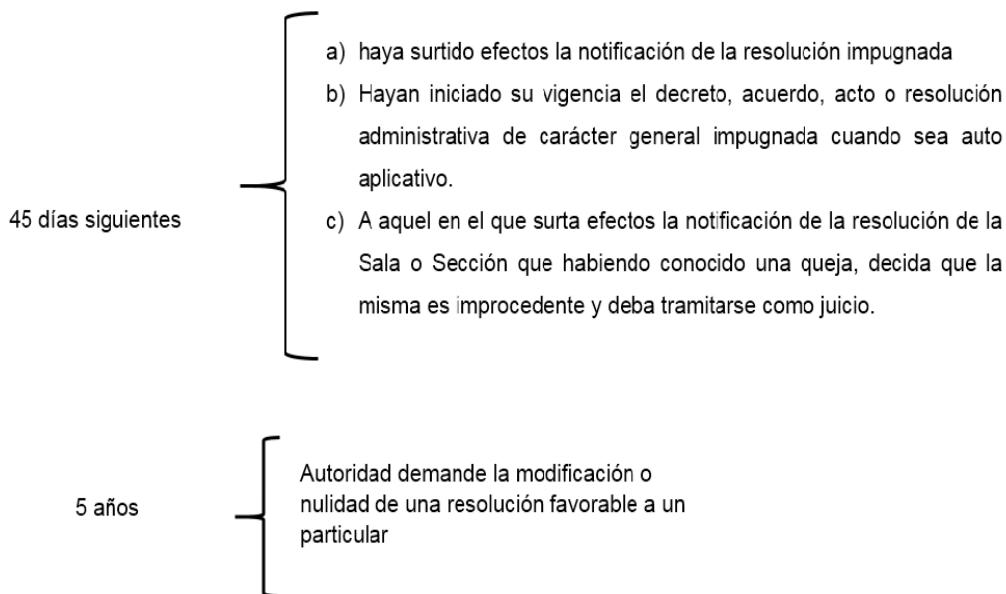
Demanda es la petición que se dirige a un órgano jurisdiccional, en el que se solicita su intervención para resolver una controversia planteada.

El vocablo demanda alude al "acto procesal de una persona física o moral, denominada actor o demandante, en virtud del cual, en forma escrita o

verbal, solicita la intervención del órgano estatal jurisdiccional o del órgano arbitral jurisdiccional para que intervenga en un proceso controvertido que se dirige a otra persona física o moral, denominada demandado, para forzar a esta última persona a las prestaciones que se reclaman."⁶⁰ A través de la presentación de la demanda, el gobernado solicita se inicie un proceso en el cual el juzgador escuche su pretensión con la finalidad de obtener una sentencia favorable. La demanda es un acto procesal porque con ella se crea la relación jurídica procesal y nace el proceso jurisdiccional.

La demanda es el acto por medio del cual se inicia el Juicio Contencioso Administrativo. El artículo 13 de la LFPCA establece la forma, plazo y lugar en que deberá presentarse la demanda. En cuanto a la forma, se debe presentar ya sea por escrito, y será en vía tradicional ante la Sala Regional competente; o en línea a través del Sistema de Justicia en Línea. Una vez que el demandante haya elegido una de las dos formas, no podrá cambiarla con posterioridad.

Los plazos para presentar la demanda son los siguientes:



⁶⁰ Carlos Arellano García, op cit., p. 124.

Los requisitos que debe cumplimentar toda demanda son:

- i. El nombre del demandante, su omisión provocará que se deseche por improcedente.
- ii. Domicilio fiscal y su domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, así como su dirección de correo electrónico, cuando opte que el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea. Si no se señala domicilio, las notificaciones se efectuarán por Boletín Electrónico.
- iii. Indicación de que se tramitará Juicio Tradicional o Juicio en Línea, y a su vez si será en la Vía Ordinaria o Sumaria.
- iv. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.
- v. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- vi. Los hechos que den motivo a la demanda, narrándolos con claridad y precisión e indicando aquellos que concretamente se imputen al demandado. Su omisión provocará que se deseche por improcedente.
- vii. Las probanzas que ofrezca y deben ir relacionadas con cada uno de los hechos.
- viii. Los conceptos de impugnación
- ix. Nombre y domicilio del tercero interesado
- x. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.
- xi. Estar firmada por quien la formule, (sin este requisito se tendrá por no presentada).La firma refleja la voluntad de quien la estampa, además de que con ella se da autenticidad a la promoción y se determinan las consecuencias y alcance del contenido del escrito.

Si en el escrito de demanda, se omite señalar a la autoridad demandada o el nombre y domicilio del particular demandado; no se narran hechos; no se ofrecen pruebas; en caso de haber tercero interesado, no se dice su nombre ni su domicilio y por ultimo no señala que es lo que se pide; el magistrado instructor requerirá al promovente para que lo especifique y señale en el término de 5 días y si no lo hace, se tendrá por no interpuesta la demanda o por no ofrecidas las pruebas.

Los documentos que se deben adjuntar a toda demanda son: una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes; el documento que acredite la personalidad; la resolución impugnada; si se impugne una resolución negativa ficta, se debe acompañar una copia en donde esté plasmado el sello de recepción de la instancia no resuelta; la constancia de la notificación de la resolución impugnada y en caso no haberla recibido o que ésta hubiere sido practicada por correo, se debe expresar detalladamente en la demanda; el cuestionario que debe desahogar el perito, así como el interrogatorio para los testigos, ambos firmados por el demandante y las pruebas documentales que se ofrezcan. Si las pruebas documentales no obren en poder del demandante, se deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos.

En caso de que no se adjunten al escrito inicial, los documentos descritos anteriormente, se requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de 5 días. Una vez transcurrido el término de 5 días y sin que se desahogue dicha prevención, se tendrá por no presentada la demanda si no se anexan copias, no se acredita la personalidad o no se da el documento en donde conste la resolución impugnada.

En el Juicio Contencioso Administrativo, existe la figura de "**ampliación de demanda**", y se puede configurar dentro de los 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación. La ampliación de demanda es regulada por el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y procede en los siguientes casos:

- ♣ Impugne negativa ficta. Recalcando que es el silencio de la autoridad, mismo que se considera como una resolución en sentido negativo a lo solicitado.
- ♣ Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación. Esta hipótesis se da cuando la autoridad responsable al producir su contestación, presenta como prueba el acto principal y obliga a la actora a impugnar dicho acto y/o documento.
- ♣ El acto no fue notificado o lo fue ilegalmente.
- ♣ Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que no son conocidas por el actor al presentar la demanda. Puede llegar a suceder que la autoridad mejora la motivación de su acto introduciendo argumentos que omitió expresar en el mismo, y entonces procede la ampliación de la demanda.
- ♣ Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

3.2.2. Contestación

Una vez admitida la demanda, se corre a traslado de la misma a las partes demandadas, emplazándolas para que la contesten dentro del término de 45 días, y tratándose de la contestación a la ampliación de demanda, el plazo será de 20 días. *"El emplazamiento a juicio constituye un acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a una persona que ha sido demandada, y que, por lo tanto deberá comparecer ante el tribunal que lo emplazó, a dar contestación a la demanda dentro del término legal"*⁶¹. Ésta figura cumple

⁶¹ Lucero Espinoza, Manuel, op. cit., p.151

además con la garantía de audiencia establecida en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

La contestación es el acto jurídico por medio del cual, la parte demandada da respuesta a las pretensiones del actor, contenidas en el escrito de demanda. En el escrito de contestación se debe hacer referencia detallada de todos y cada uno de los puntos de hecho y derecho que reclama el demandante.

El escrito de contestación es el documento con el que propiamente se fija la controversia.

Si el demandado, asume la carga procesal de contestar la demanda entablada en su contra, éste procesalmente puede asumir diversas actitudes como son allanarse, confesar, reconocer, negar hechos o derecho, oponerse al proceso o contra demandar y ser contumaz.

Allanamiento	Sometimiento expresamente a las pretensiones del actor
Reconocimiento	Reconoce que son ciertos los hechos narrados por el actor
Negación de hechos	Negar los hechos del demandante
Negación del derecho	Negar que el actor tenga derecho a las prestaciones que reclama
Excepciones	Oponerse al proceso
Reconvención o contra demanda	Formular pretensiones en contra del acto
Contumacia o rebeldía	Actitud pasiva que consiste en la falta de contestación de la demanda, no obstante de haber sido emplazado legalmente

Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

En el escrito de contestación y el de contestación de ampliación de demanda se debe expresar en primer lugar si hay incidentes de previo y especial pronunciamiento. En el Juicio Contencioso Administrativo son de

previo y especial pronunciamiento la incompetencia por materia, la acumulación de juicios, la nulidad de notificaciones, la recusación por causa de impedimento, la reposición de autos y la interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. El escrito debe contener las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda. El demandado se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron.

De igual manera, debe contener los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación y se desvirtúa el derecho a indemnización que se solicite.

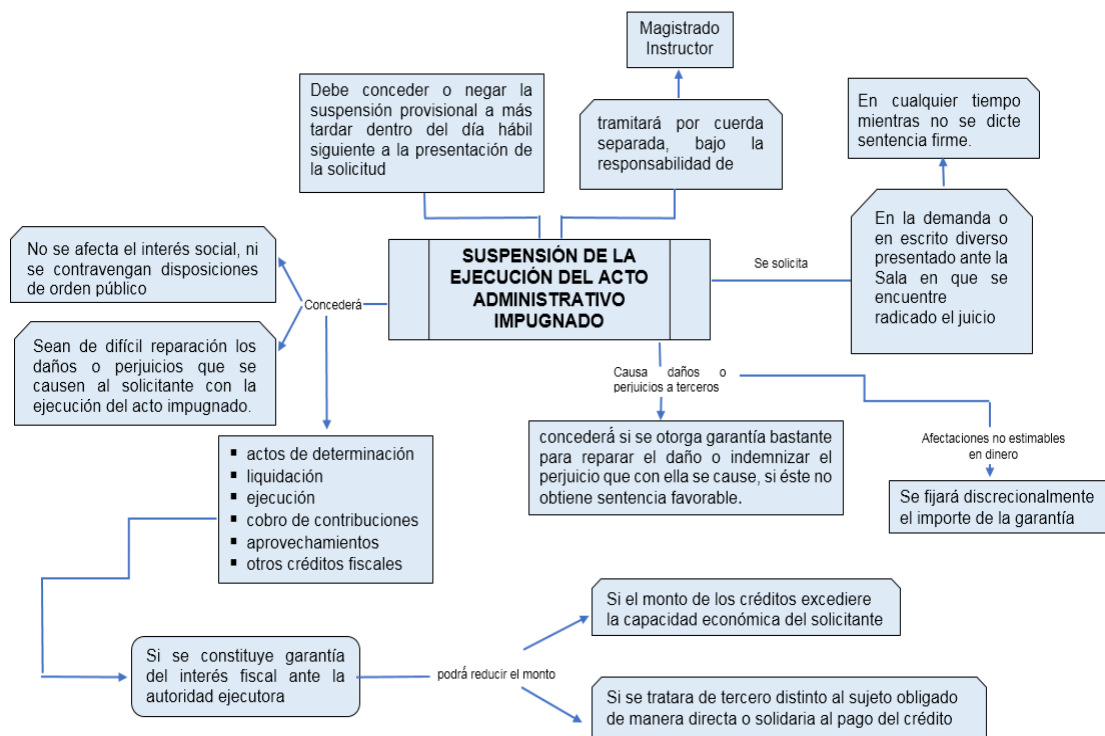
Finalmente contendrá las pruebas que ofrezca, si ofrece una pericial debe acompañar el cuestionario que desahogará el perito, firmado por el demandado.

En caso de una negativa ficta, en la contestación de la demanda, la autoridad va a señalar la motivación y fundamentación de la resolución negativa.

En la contestación de la demanda, o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

3.2.3. Suspensión de la Ejecución del Acto Impugnado y las Medidas Cautelares

La suspensión es la especie dentro de la generalidad de las medidas cautelares. La suspensión solo sirve para dejar las cosas en el estado que guardaban. Se encuentra regulada en el artículo 28 de la LFPCA.



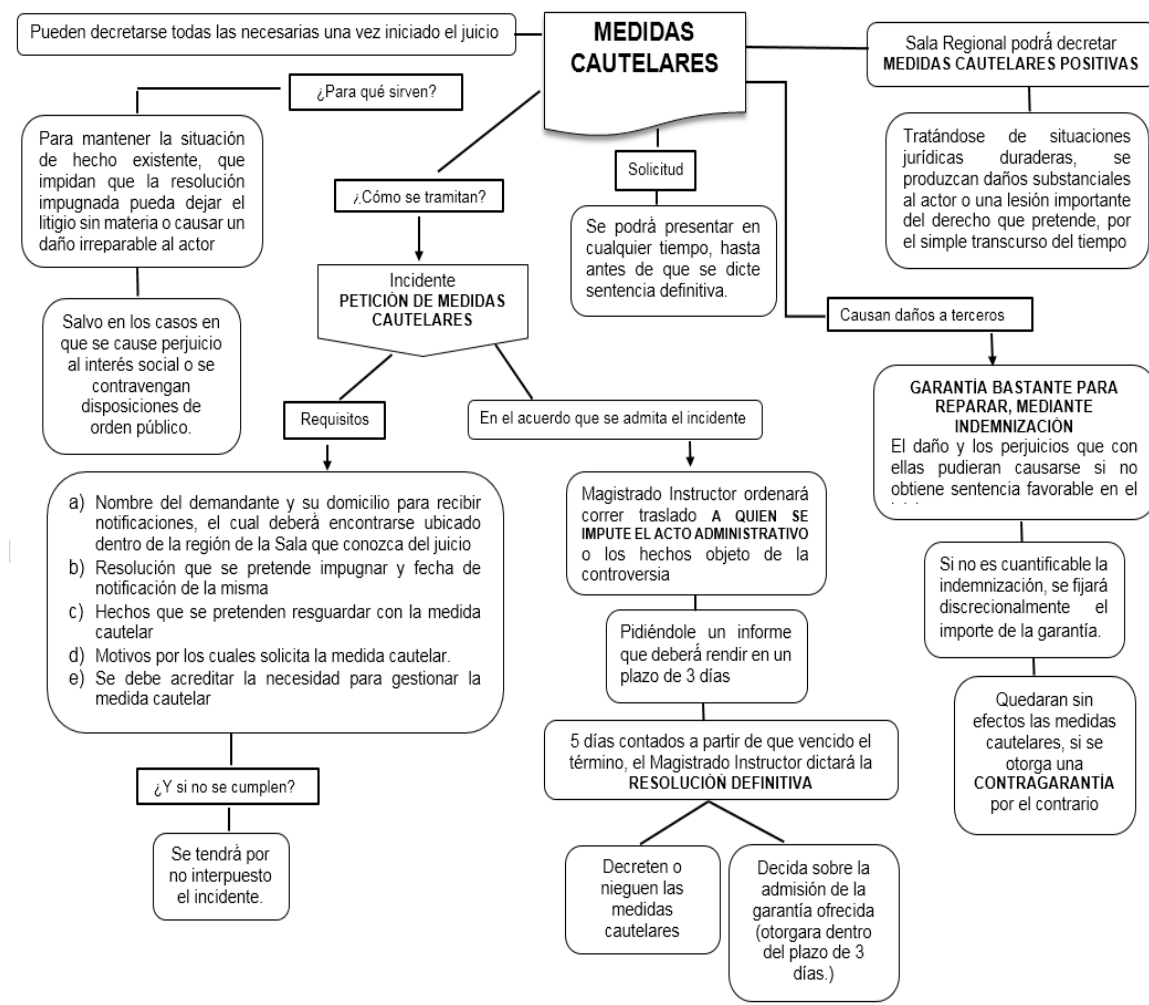
Las medidas cautelares son instrumentos a favor del demandante, que tienen por objeto asegurar el resultado del juicio. Como acto procesal nos sirven para asegurar bienes, pruebas, mantener situaciones de hecho o para seguridad de personas o satisfacción de necesidades urgentes. Estas medidas están relacionadas con la tutela jurisdiccional efectiva. El artículo 17 constitucional establece: “las leyes federales locales y federales garantizarán el cumplimiento de las sentencias”. Porque de nada serviría obtener una sentencia favorable si no se asegura su cumplimiento. La medida cautelar tiene la finalidad de asegurar el cumplimiento de la sentencia.

En el Juicio Contencioso Administrativo, la medida cautelar es una previsión de la autoridad para garantizar uno o varios créditos fiscales que se han determinado a cargo de un contribuyente, cuando éste promueva un medio de defensa en contra de la resolución que lo determina, o cuando se desconfía o sospecha que el deudor puede deshacerse de sus bienes, quedando la autoridad sin garantía alguna respecto de la deuda.

Con una medida cautelar se puede impedir que el juicio se quede sin materia. La materia es la resolución que se está impugnando.

Las medidas cautelares son instrumentales porque se dan como consecuencia de un proceso, es decir, dependen de un proceso principal, se encuentran subordinadas a un juicio principal y sirven para asegurar el cumplimiento de la sentencia definitiva. Son provisionales porque solo duran hasta la conclusión del proceso principal y son flexibles puesto que pueden modificarse si cambian las circunstancias sobre las que se apoyan, así que se pueden mejorar, cambiar, ampliar o sustituir.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula a las Medidas Cautelares en los artículos 24, 24 bis, 25, 26 y 27.



3.2.4. Incidentes

La palabra incidente proviene del latín *incidere* y significa sobrevenir; se designa a los procedimientos que se siguen dentro de un proceso para resolver una cuestión accesoria.

Incidente significa otra contienda en la contienda. *"El incidente es aquel que sin ser parte de la demanda original, incide de manera particular y especial en el proceso mismo y resulta tan importante que paraliza el proceso, hasta que dicho incidente se resuelva"*⁶²

El artículo 29 de la LFPCA regula a los incidentes de previo y especial pronunciamiento. Son de previo pronunciamiento, en cuanto a que se suspende el procedimiento principal hasta que se dicte la resolución correspondiente, es decir, primero se debe resolver el incidente. Son de especial pronunciamiento porque resuelven únicamente una cuestión ajena a la sentencia definitiva. Los incidentes que se prevén son:

1. La incompetencia en razón de la materia
2. El de acumulación de juicios
3. El de nulidad de notificaciones
4. La recusación por causa de impedimento
5. La reposición de autos
6. La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Los incidentes de incompetencia en razón de materia, de acumulación de juicios y de recusación por causa de impedimento, sólo podrán promoverse hasta antes de que se cierre la etapa de instrucción.

⁶² Ortega Carreón, Carlos Alberto, *Juicio de nulidad. Tradicional, en línea y sumario. Estudio y práctica forense*, México, Porrúa, 2001, p.121.

3.2.5. Pruebas

Expresión probar deriva del latín "probare", y significa justificar, manifestar y hacer patente la certeza de un hecho o la verdad de algo con razones, instrumentos o testigos.

*"Prueba es el conjunto de elementos de conocimiento que se aportan en el proceso y que tienden a la demostración de los hechos o derechos aducidos por las partes, con sujeción a las normas jurídicas vigentes".*⁶³ La prueba se orienta hacia el juez y no a las partes, la prueba son mecanismos utilizados para proporcionar al juzgador el cercioramiento de los puntos controvertidos.

La carga de la prueba es la facultad que tienen las partes de aportar al juzgador los medios probatorios necesarios para que éste de su veredicto en base a todos los datos y hechos proporcionados. La carga de la prueba en el Juicio Contencioso Administrativo la asume principalmente el particular, ya que se encuentra en desventaja frente a la figura de "**presunción de la legalidad de los actos administrativos**". Recordemos que todo acto de autoridad es legítimo y válido, se presume que siempre respeta los derechos de los gobernados y reúne todos los requisitos de un acto administrativo; por lo anterior, le corresponde al particular la carga de la prueba para poder demostrar lo contrario.

Pero, ¿qué se debe probar en el JCA? El artículo 40 de la LFPCA nos aclara que se deben probar los hechos de los que se deriva un derecho, en otras palabras, los hechos son los únicos que son sujetos a prueba.

Ahora bien, todas las pruebas están sujetas a tres etapas: a) admisión de pruebas, en donde el magistrado instructor señala cuales se admiten y cuales se desechan; b) preparación de pruebas, aquí se exhiben documentos, se presentan peritos para que demuestren que reúnen ciertos requisitos y están capacitados; y c) desahogo de pruebas, que se refiere al perfeccionamiento o descargo de las pruebas, en donde los documentos se

⁶³ Carlos Arellano García, op cit., p. 220

desahogan por su propia naturaleza y las testimoniales, periciales e inspecciones se determina la manera, forma, tiempo y lugar de desahogo.

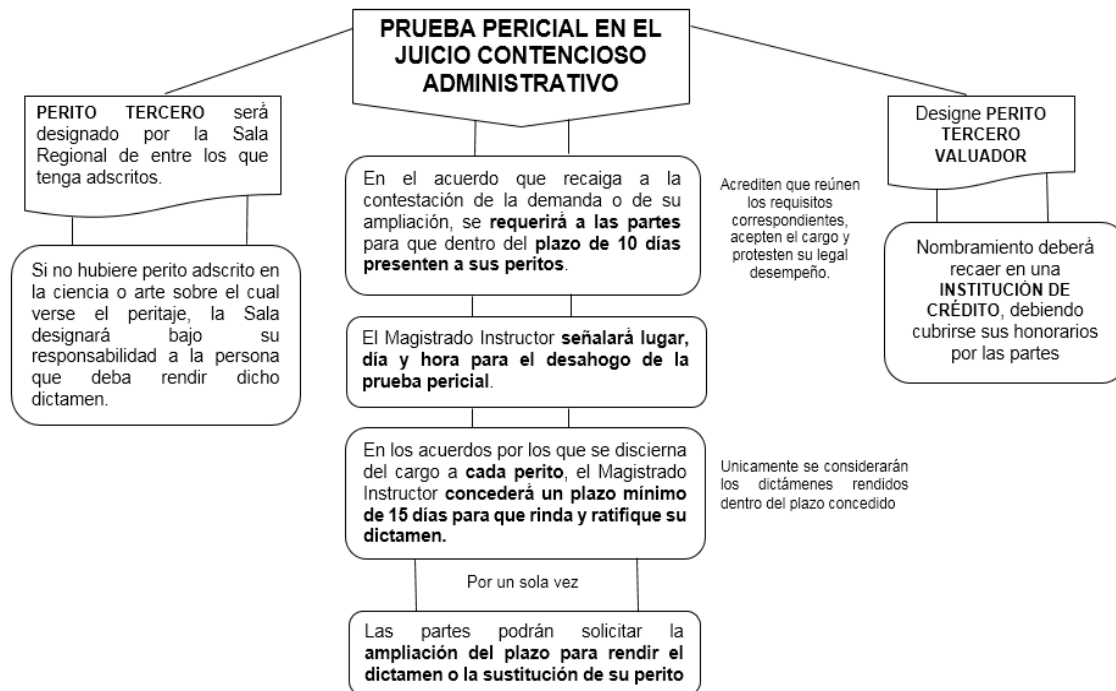
En el juicio contencioso administrativo federal se admitirán toda clase de pruebas con excepción de la confesión de las autoridades mediante la absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia, de lo cual se correrá traslado a la contraria para que manifieste lo que a su interés convenga. Una prueba superveniente es aquella que el demandante ignoraba su existencia.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, establece en el artículo 93 los medios de prueba que la Ley reconoce y son: la confesión; documentos públicos y privados; dictámenes periciales; reconocimiento o inspección judicial; testigos; fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y presunciones.

La confesión es el reconocimiento de hechos que una de las partes hace en su propio perjuicio.

El documento en general es una expresión de ideas materializadas mediante letras o signos. Estos documentos van a ser medios de prueba y dentro de estos existen diversas clasificaciones dentro de las que destacan el documento público y privado. Cobra relevancia el documento público siendo aquel que es expedido por funcionario o servidor público en ejercicio de sus facultades, las cuales le hayan sido conferidas antes de la realización del acto. El documento privado es aquel que proviene de un particular.

Un dictamen pericial se solicita cuando se necesita de un conocimiento especial en alguna ciencia, arte u oficio, por lo que se acude con un perito en la materia, y así auxilia al juzgador a entender mejor los hechos.



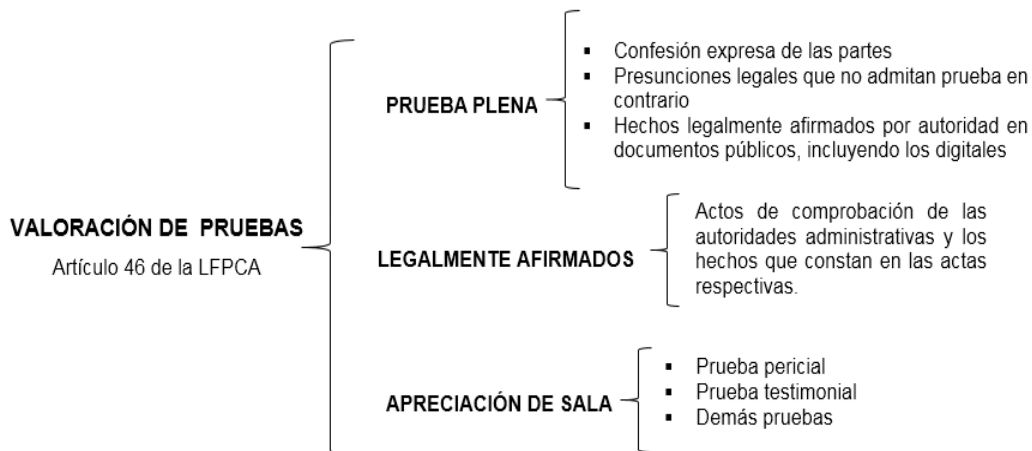
La inspección judicial es la comprobación directa del juzgador con ayuda de sus cinco sentidos, de personas, cosas u objetos, que le permiten aclarar los hechos controvertidos.

En la prueba testimonial el juzgador se allega de hechos y acontecimientos pasados que a cierta persona denominada testigo le constan. Para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el Magistrado Instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán serles formuladas por el magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

Cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto.

Las presunciones pueden ser legales y humanas, las primeras son las establecidas en la Ley y a su vez se clasifican en *juris et de jure*, que no admiten prueba en contrario, y *juris tantum*, que si admiten prueba en contrario;

mientras que las segundas se deducen de hechos comprobados en el proceso. Éstas no se desahogan en la etapa probatoria, sino en la conclusiva que es cuando el juzgador reflexiona todo el proceso.



Para valorar la fuerza probatoria de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.

3.2.6. Cierre de Instrucción

En el proceso civil el cierre de instrucción significa “**citación para sentencia**”. En el juicio contencioso administrativo, la transición entre la etapa de la instrucción y la de resolución, se da con el cierre de la instrucción, posterior a la exposición de los alegatos; es decir, el cierre de instrucción es el acto por el que se hace saber a las partes que el Juzgador está listo para dictar sentencia, debido a que no existe cuestión alguna que lo impida.

El Magistrado Instructor de la Sala de conocimiento del juicio, 10 días después de que haya concluido la substanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las

partes que tienen un término de 5 días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia. Al vencer el plazo de 5 días, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

La palabra alegato deriva del latín *allegatio*, alegación en justicia. Es la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo. De lo anterior se advierte que ambas partes tienen derecho de alegar en el juicio contencioso administrativo; lo que pueden hacer a través de sus autorizados, en el caso de la actora o bien por parte de los delegados de la autoridad.

Los alegatos sirven para destacar lo expuesto en el escrito de demanda, así como para combatir lo que la autoridad demandada contestó. En los alegatos las partes no pueden sustraerse de la litis, pero si pueden resaltar la débil defensa de la parte contraria, hacer examen de las pruebas aportadas para recalcar que el derecho les asiste.

3.2.7. Sentencia

Sentencia proviene del latín *sentiendo* que significa sentir, luego entonces la sentencia es el sentir del juzgador. La sentencia es el modo normal de dar por terminado un proceso

La sentencia es la resolución de un tercero imparcial sobre un debate formado procesalmente entre partes interesadas, en lo administrativo el debate se sustenta sobre un desacuerdo por la aplicación de una regla de derecho administrativo.⁶⁴

La LFPCA no contiene una disposición que establezca cuales son los requisitos que la sentencia debe contener, sin embargo, en la práctica se

⁶⁴ Cfr. Briseño Sierra, Humberto, "La sentencia, naturaleza y alcances", Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años al servicio de México, México, p.566.

aprecia que las Salas del TFJFA al emitir sus fallos, expresan elementos formales y sustanciales que debe contener toda solución jurisdiccional.

Los elementos formales se refieren a la forma de redacción y los apreciamos en las 4 secciones en las que se encuentran estructuradas las sentencias: a) preámbulo, en donde se plasma lugar, fecha, tribunal que dicta, nombre de las partes y la identificación del proceso; b) resultandos, se narran los antecedentes de todo el asunto, con afirmaciones, argumentos y pruebas de cada una de las partes; c) considerandos, que son las conclusiones y opiniones de quien emite la sentencia; y d) puntos resolutive, en donde se precisa en forma concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al demandado.

Los elementos sustanciales son la congruencia, motivación y exhaustividad de la sentencia. Por congruencia debe entenderse la relación que existe entre lo aducido por las partes y lo resuelto por el juzgador, la sentencia debe ser congruente con ella misma y con lo que pidieron las partes.

La motivación que se encuentra íntimamente ligada con la fundamentación, es la declaración de las circunstancias de hecho y derecho que han llevado al juzgador, y en este caso a la Sala Regional competente a la emisión de la sentencia. Finalmente, la exhaustividad significa que al momento de dictarse la sentencia se debe procurar por el más completo análisis de la litis del caso, examinar cada pretensión sostenida por la actora y los argumentos vertidos por el demandado.

En el Juicio Contencioso Administrativo, la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados que integren la Sala de conocimiento, dentro de los 60 días siguientes a aquel en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción, dentro del plazo anterior, el Magistrado Instructor, en los primeros 45 días formulará un proyecto de sentencia.

Para los casos en que no se cumplan estos plazos, está prevista la excitativa de justicia, ante el presidente del TFJFA y ésta es la oportunidad de las partes para presionar a fin de que se emita la sentencia correspondiente.

Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión que se deduzca en su demanda en relación con una resolución impugnada teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Asimismo, cuando se hagan valer diversas causas de nulidad, la Sala deberá examinar en primer momento aquellas que conlleven a la nulidad lisa y llana. Una vez analizados los agravios que conlleven a la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, deberán analizarse los demás agravios.

La facultad que tienen los juzgadores del TFJFA de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y de examinar en su conjunto las causales de ilegalidad y de los demás razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación; es una facultad que proviene del juicio de amparo, conocida como el principio de la suplencia de la deficiencia de la queja, el legislador en materia contenciosa lo recogió del juicio de amparo y lo trasladó al contencioso administrativo.

También el Tribunal puede hacer valer causales de ilegalidad de oficio como la ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución, en virtud de que el legislador refirió que ninguna autoridad puede actuar sin que fundamente y motive su actuación

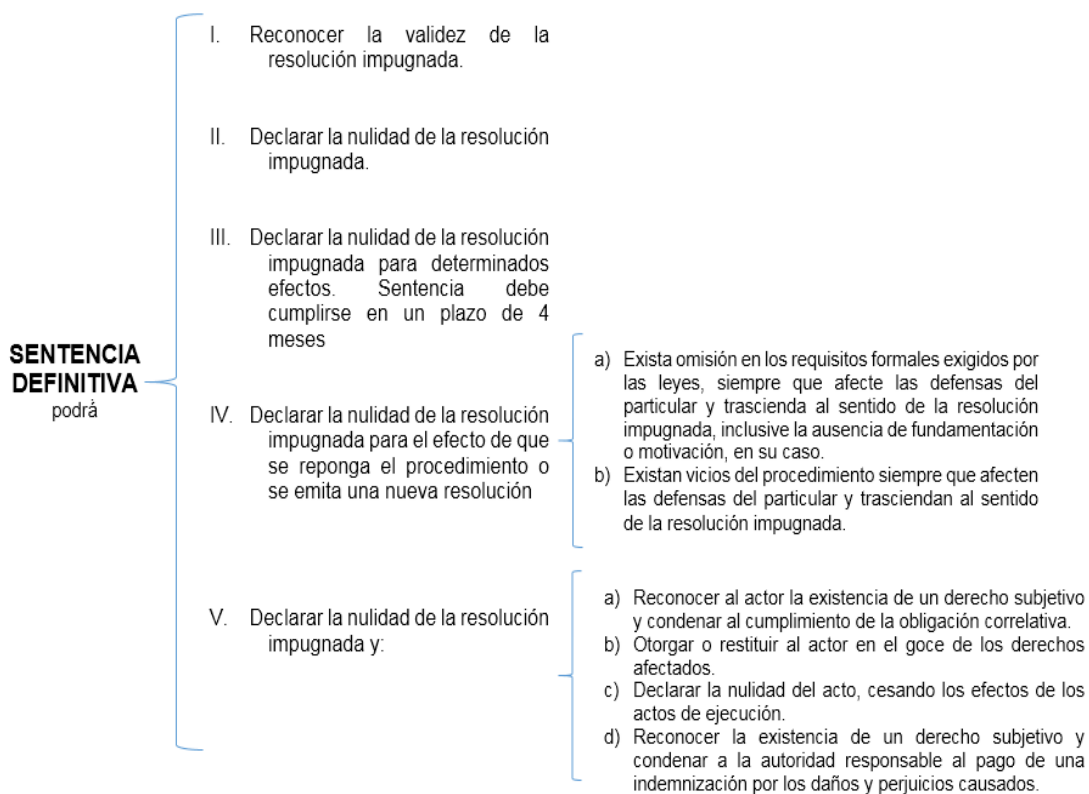
En el caso de impugnación de resoluciones dictadas en un recurso administrativo, si se cuenta con los elementos suficientes para ello el TFJFA se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante

Existe el supuesto de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, donde previamente el TFJFA debe constatar el derecho que le asiste al particular. Para llegar a la condena se deben fundamentar todas las razones que dieron origen a esa condena. Las sentencias de condena tienen un plazo de cumplimiento de 4 meses a partir del acuerdo de firmeza de la sentencia para su cumplimiento.

Los tribunales que emiten sentencias de condena son de plena jurisdicción, como el Tribunal, sin embargo, aún no puede hablarse una de plena jurisdicción completa, ya que no existe ejecución de sentencias. Las sentencias del Tribunal no traen aparejada su ejecución. Lo que existe son sanciones ante la falta de cumplimiento de las sentencias a través de la figura de la queja.

Encontramos que hay sentencias definitivas e interlocutoras dentro del JCA. Las sentencias definitivas son aquellas que resuelven el fondo del litigio. Las sentencias interlocutorias no resuelven el fondo del asunto, sino resuelven un incidente o recurso, también la sentencia recaída a la queja puede calificarse como una sentencia interlocutoria. Cuando se presenta un vicio de ilegalidad la sentencia declara la nulidad de la resolución impugnada.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la sentencia definitiva que ponga fin al juicio, podrá emitirse en alguno de los siguientes sentidos:



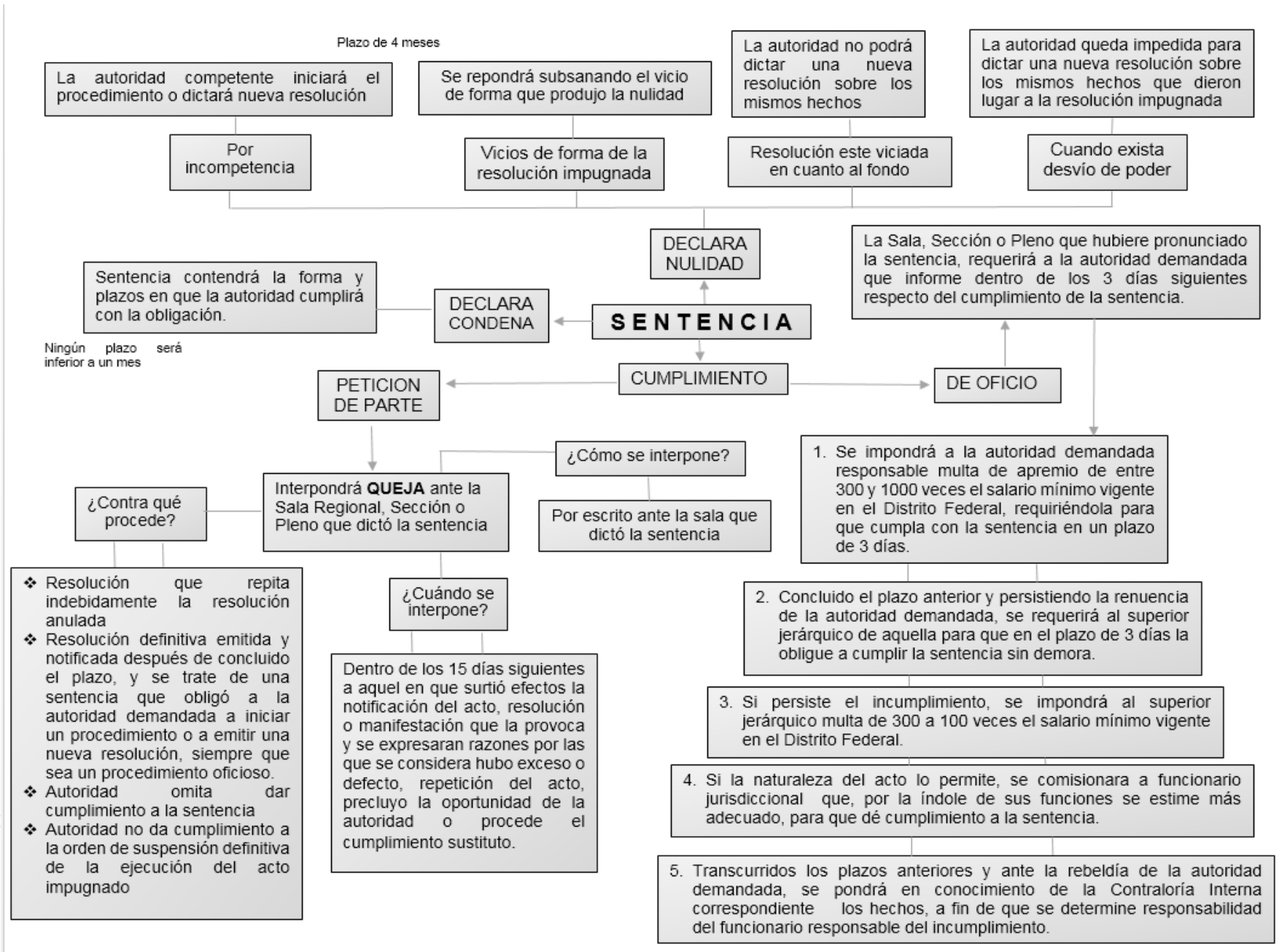
Una vez dictada la sentencia, en cualquiera de los sentidos precisados, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la parte que estime contradictoria, ambigua u obscura una sentencia del Tribunal, podrá solicitarse por una sola vez su aclaración dentro de los 10 días siguientes a aquel en que surta efectos su notificación.

Establece el artículo 53 de la ley federal de procedimiento contencioso administrativo, que la sentencia administrativa queda firme cuando:

- ❖ No admita en su contra recurso o juicio

- ❖ Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando habiéndolo sido, el recurso o juicio haya sido desechado, sobreseído o hubiese resultado infundado.

- ❖ Sea consentida expresamente por las partes el cumplimiento de las sentencias se apegan a los siguientes lineamientos:

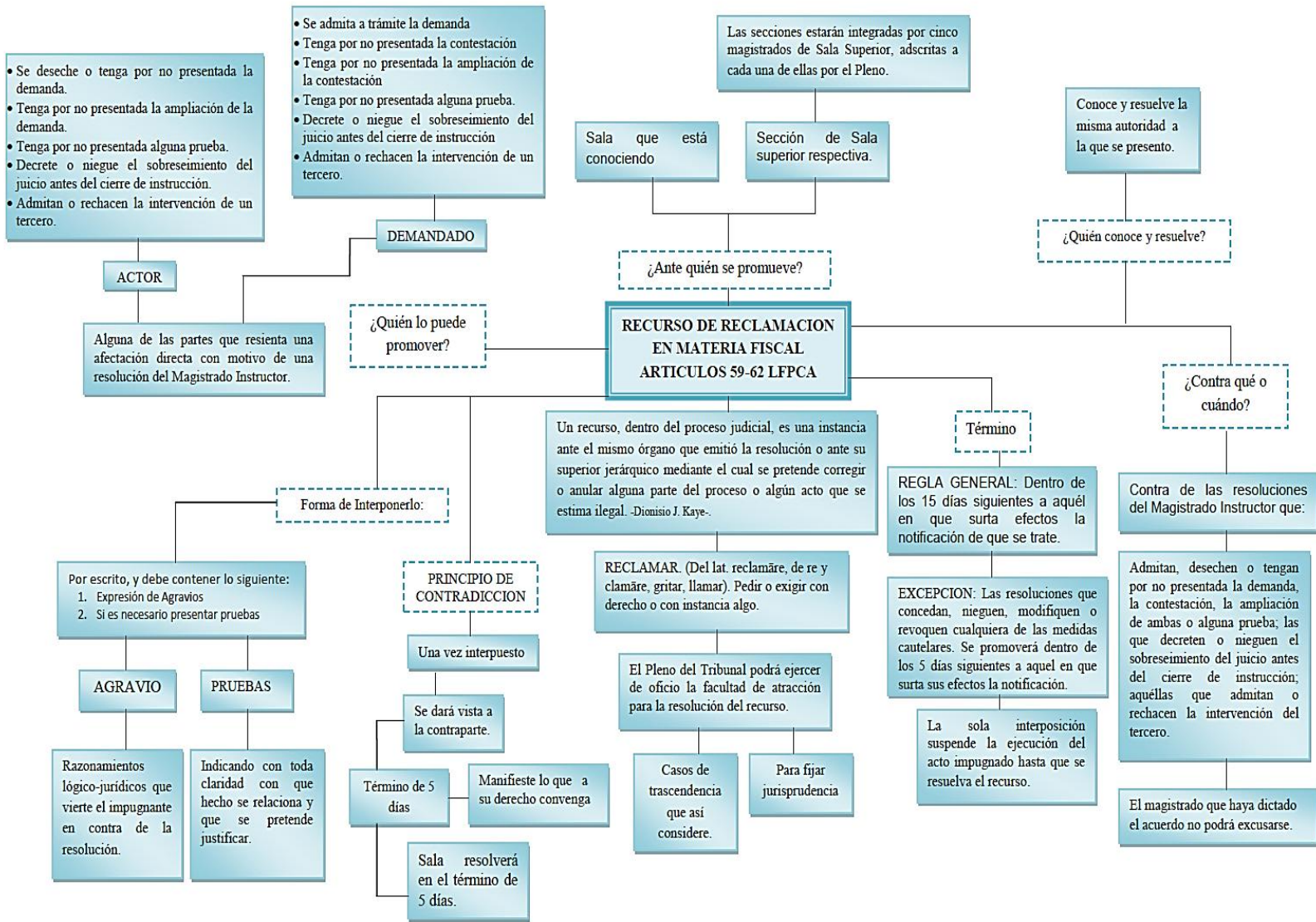


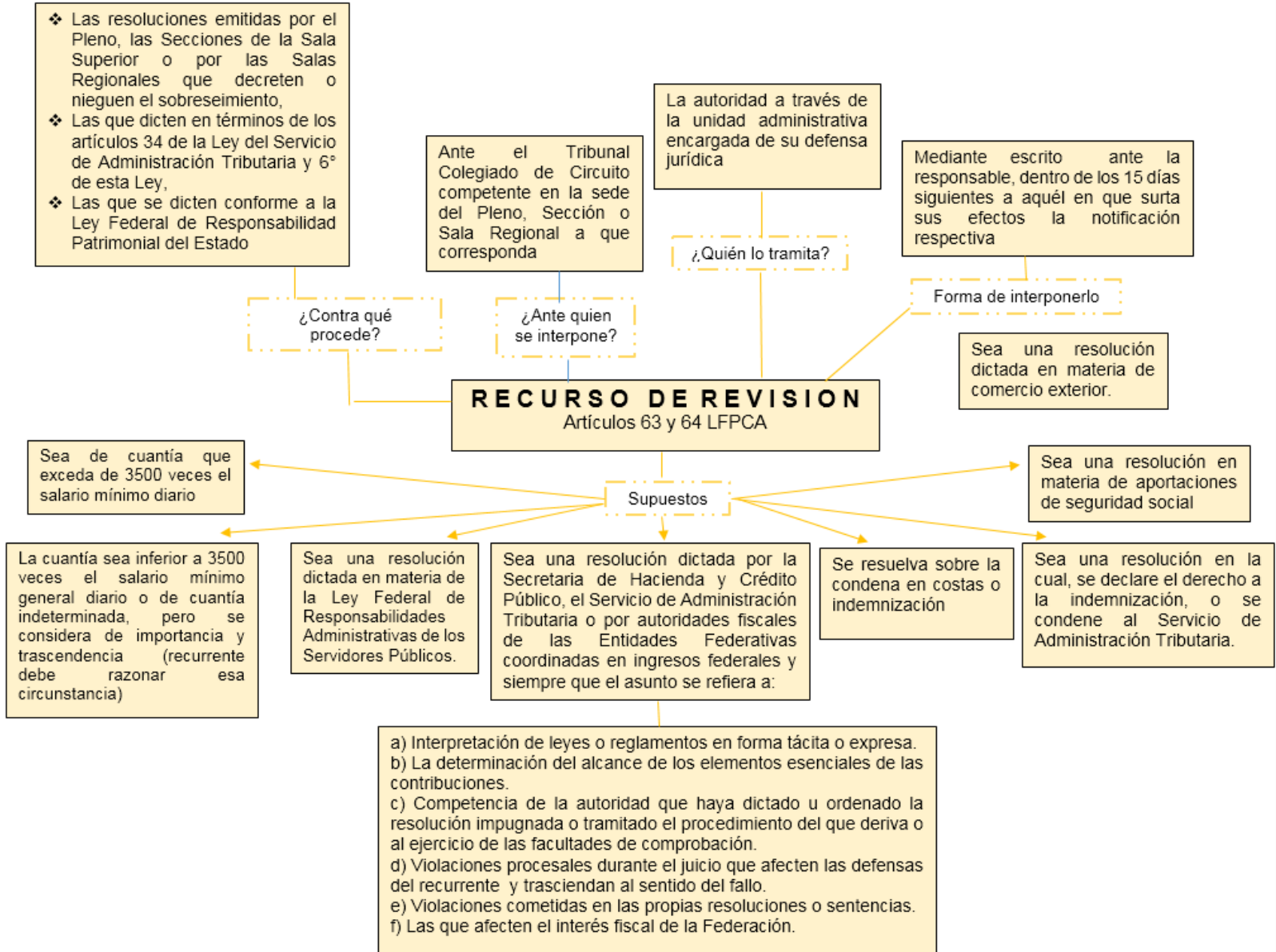
3.2.8. Recursos

En el Juicio Contencioso Administrativo, están previstos medios de impugnación, en contra de las resoluciones dictadas por las Salas del TFJFA, cuando éstas no se encuentran ajustadas a derecho.

Los recursos regulados son el de reclamación y el de revisión. En los dos apartados siguientes explicaré como es que se tramitan.

Aunque no estén señalados como recursos, la aclaración de sentencia, la excitativa de justicia y la queja por incumplimiento de sentencia, son procedimientos especiales de impugnación en contra de la actuación de la Sala Regional de conocimiento.





3.3. Modalidades del Juicio Contencioso Administrativo

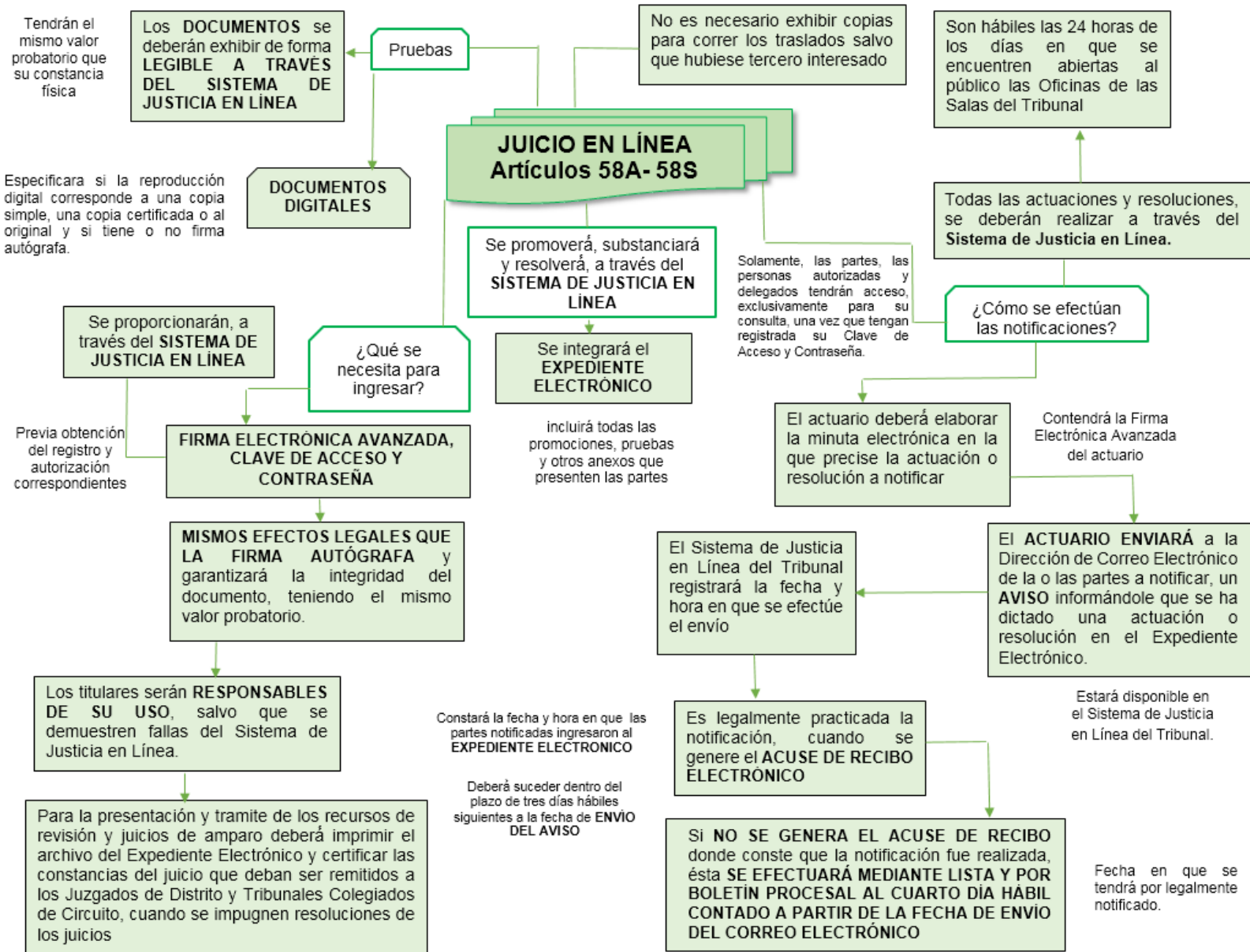
El juicio contencioso administrativo se puede tramitar básicamente por dos vías y son la tradicional y en línea, en la vía tradicional es de manera escrita y en línea es a través del Sistema de Justicia en Línea. A su vez, el juicio en línea y el juicio tradicional se puede llevar a cabo con plazos cortos (juicio sumario) o con plazos normales (también implica la denominación de tradicional u ordinario).

3.3.1. Juicio ordinario

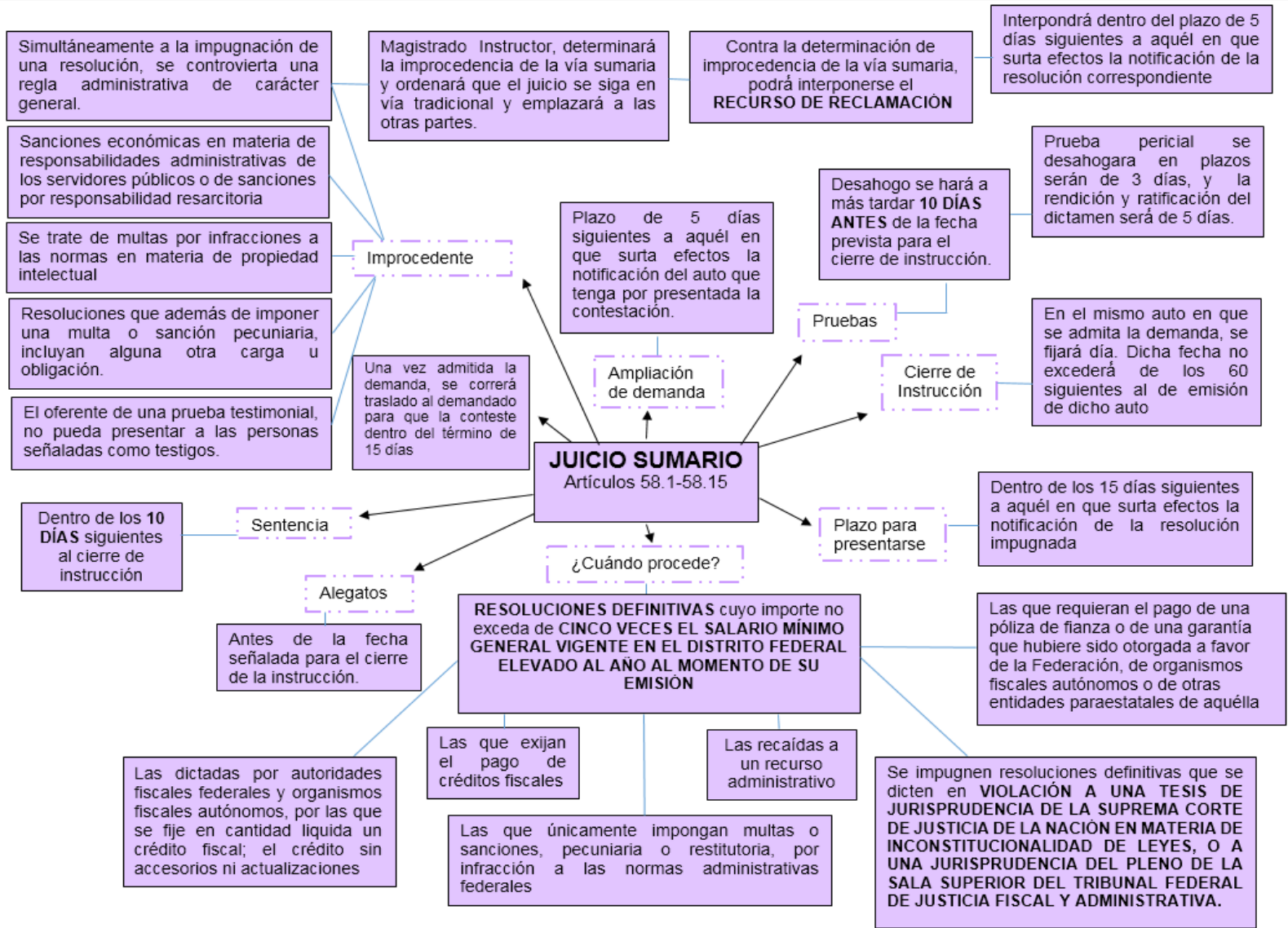
El Juicio Ordinario o Juicio en la Vía Tradicional, es cuando el Juicio Contencioso Administrativo se substancia recibiendo las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel, y formando un expediente también en papel, donde se agregan las actuaciones procesales.

Las particularidades y plazos del juicio ordinario contencioso administrativo, las he venido plasmado a lo largo del presente capítulo.

A continuación, daré un panorama general, y las principales características del juicio en línea y del juicio sumario, para así poder diferenciar cada modalidad.



3.3.3. Juicio sumario



CAPITULO CUARTO

EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA JUSTICIA

Si en verdad la justicia de los hombres tendrá un futuro, esto no podrá estar fuera de la protección de los derechos humanos, individuales y sociales, y estos derechos desde ahora se han convertido en una exigencia sin fronteras, una exigencia precisamente transnacional y tendentemente universal.

-Mauro Cappelletti.

4. Introducción

En este último capítulo, abordare a los derechos humanos, ya que a partir de la reforma constitucional del año 2011, éstos han evolucionado y han adquirido suma importancia a nivel nacional.

Conceptualizare al derecho humano, explicando por qué son absolutos, unilaterales, originales, inalienables, indivisibles, interdependientes, generales e inmutables.

De igual manera, daré mi punto de vista, acerca de qué debe hacer el Estado Mexicano para proteger y preservar a los derechos humanos.

Más adelante, narraré cómo y dónde es que nacieron los derechos humanos, y la evolución que han sufrido desde su creación en la sociedad.

Centrándome en la reforma constitucional de 2011, hablare de los principales cambios que sufrió nuestra Carta Magna, así como la perspectiva que hoy se tiene de los derechos fundamentales y su alcance internacionalmente. Además, conoceremos los instrumentos internacionales de los que México es parte y que se consagra el derecho de acceso a la justicia.

Por último, analizaré el artículo 17 constitucional y explicaré cada parte del mismo, con el fin de entender qué es el derecho humano de “acceso a la justicia”

4.1. Concepto de Derecho Humano

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, define a los derechos humanos de la siguiente manera:

*"Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles."*⁶⁵

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de nuestro país, los Derechos Humanos son

*"el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes."*⁶⁶

Los derechos humanos son el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural; incluidos los medios para su protección.

La expresión "*derechos humanos*", en el ordenamiento mexicano también es conocida como "*derechos públicos subjetivos*" y se presentan en la relación de supra subordinación entre el Estado y el gobernado; son públicos porque son oponibles al Estado y subjetivos porque son una facultad que tiene reconocida el gobernado.

Las principales características de los derechos humanos son las siguientes:

- **Absolutos.** Se pueden hacer valer frente a cualquier autoridad.

⁶⁵Naciones Unidas/Oficina del Alto Comisionado:
<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

⁶⁶Comisión Nacional de Derechos Humanos.
http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos

- **Unilaterales.** Ya que no hay derechos y obligaciones recíprocos, lo que existe es un derecho a favor del gobernado y una obligación a cargo del Estado.
- **Originales.** Puesto que su existencia no requiere de la verificación de un acto o hecho jurídico.
- **Inalienables.** Porque no pueden ser enajenados o transmitidos.
- **Indivisibles.** En cuanto a que todos los derechos humanos son infragmentables sea cual fuere su naturaleza, cada uno de ellos conforma una totalidad, de tal forma que se deben garantizar en esa integridad por el Estado.
- **Interdependientes.** Puesto que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros, de tal manera que el reconocimiento de uno de ellos, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos que se encuentran vinculados
- **Generales.** Ya que de conformidad al artículo 1 de nuestra Carta Magna, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
- **Inmutables.** En virtud de que ninguna ley de carácter secundario puede alterarlos, modificarlos ni restringirlos.

El Estado tiene el deber de promover, respetar y proteger a los Derechos Humanos, con acciones como contribuir al desarrollo integral de la persona, buscar que todo individuo goce de una esfera de autonomía donde le sea posible trazar un plan de vida digna, protegido de los abusos de autoridades, servidores públicos y de otros particulares; imponer límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, ya sean Federales, Estatales o Municipales, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder o negligencia; el Estado también deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Para Héctor Fix-Zamudio, los instrumentos para la protección jurídica y procesal de los derechos humanos, se caracterizan por 3 principios básicos:

- a) Procedimiento sencillo y rápido
- b) Amplias y eficaces medidas cautelares o precautorias que impidan la consumación irreparable de las violaciones de los derechos fundamentales
- c) Decisión que tienda a la restitución de los propios derechos infringidos, hasta donde ello sea posible, y en la que, además, se establezcan las medidas de reparación de los daños y perjuicios ocasionados.⁶⁷

Es importante señalar que la doctrina jurídica habla de tres generaciones de derechos humanos. Los derechos de primera generación que son los derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la igualdad, libertad, derecho al honor, a la administración de justicia. Por su parte, los derechos de segunda generación son los derechos económicos, sociales y culturales, estos exigen para su realización efectiva de la intervención de los poderes públicos, a través de prestaciones y servicios

⁶⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Los derechos humanos y su protección Jurídicas y procesal en Latinoamérica”, en Valadez, Diego y Gutiérrez Rivas Rodrigo (comp.), *Derechos Humanos. Memoria del IV congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p.6.

públicos. Finalmente, los derechos de tercera generación que se vinculan con la solidaridad.

Ahora bien, los derechos humanos no son invento del derecho positivo, mas bien son los valores y principios de las antiguas civilizaciones y culturas, que se han preservado como patrimonio moral para el buen vivir.

La necesidad de protección de los derechos humanos surgió en Francia, cuando los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre eran las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, decidieron exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, la cual llamaron⁶⁸ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

En 1791, los Estados Unidos de Norteamérica promulgó su Constitución con las 10 primeras enmiendas que incorporan los derechos fundamentales clásicos civiles y políticos; como la libertad de religión, libertad de expresión, la libertad de prensa y la libertad de reunión; el derecho a poseer y portar armas; la prohibición de un registro e incautación irrazonable, la protección en los efectos personales, como domicilio y papeles; prohibición de pena capital sin previo juicio, derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo delito y la no privación de la libertad o de propiedad sin haber tenido antes un debido proceso legal; derecho a un juicio rápido y público con un jurado imparcial de Distrito, previamente establecido por la Ley; el derecho de contar con un abogado; la prohibición de fianzas y multas excesivas, la prohibición de penas crueles e inusuales y la obligación de no interpretar a la constitución para negar o menospreciar otros derechos retenidos por el pueblo.

México, en 1917, da origen al "**constitucionalista social**", según el cual la ley fundamental de los pueblos no se limita a establecer las bases de la organización política de los Estados y a reconocer y a proteger los derechos

⁶⁸Cfr. Preámbulo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 179, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa, el 26 de agosto de 1789, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>

del hombre en su aspecto individual, sino que agrega el valor de los derechos sociales y establece también las bases de nuestro sistema económico."⁶⁹ Los derechos sociales fueron establecidos por primera vez en el mundo en una ley fundamental, donde destacan los derechos de los campesinos (artículo 27 constitucional) y de los trabajadores (artículo 23 constitucional).

Después de la Segunda Guerra Mundial se da la creación del Estado democrático y social, mismo que se reflejó en las constituciones de Francia, Italia, Alemania, Portugal y España.

En 1945 gracias a la creación de las Naciones Unidas, surge internacionalmente la protección de los derechos humanos, y la Asamblea General proclama la **Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948**, *"como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos"*⁷⁰

Hoy en día se han suscrito múltiples instrumentos internacionales, como los pactos de las Naciones Unidas sobre derechos civiles y políticos, así como de derechos económicos, sociales y culturales; además de que en la actualidad se protegen los derechos denominados de solidaridad, transpersonales o difusos, como lo son el derecho a la paz o al medio ambiente.

El marco normativo de los Derechos Humanos en México, se rige por los siguientes:

- ♣ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos/
Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos en los que México es parte.
- ♣ Jurisprudencia

⁶⁹ De la Madrid Hurtado, Miguel, *La constitución de 1917 y sus principios políticos fundamentales*, p.42, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/95/4.pdf>

⁷⁰ Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.
<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

♣ Resoluciones internacionales en materia de derechos humanos.

Es importante señalar que nuestra Carta Magna, enfrentó una reforma en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, mediante decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las modificaciones generales son: la denominación del capítulo primero del título primero, el primero y quinto párrafo del artículo 1o.; el segundo párrafo del artículo 3o.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1o y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11; los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la reforma, se cambió la forma de concebir, interpretar y aplicar los derechos humanos en nuestro país. Las principales novedades son 1) se cambió la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución de "garantías individuales" por "de los derechos humanos y sus garantías", 2) ahora se reconocen y no se otorgan derechos fundamentales, 3) la Constitución y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos gozan de la misma jerarquía normativa; 4) se cambia el término de individuo por el de persona, 5) la interpretación de normas relativas a derechos humanos se utilizará el principio "pro personae"; entre otras.

Gracias a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la autoridad está obligada a respetarlos y protegerlos estrictamente, además de que también puede y debe aplicar el control de convencionalidad. El control de convencionalidad "es una herramienta que permite a los jueces contrastar las normas generales internas frente a las normas del sistema convencional internacional (tratados internacionales, pero también derecho derivado de los mismos). En donde los jueces nacionales deben realizar de oficio una serie de razonamientos que permitan la aplicación más amplia posible y el mayor respeto a las obligaciones establecidas por los tratados internacionales".⁷¹

4.2. Concepto de Acceso a la Justicia

El acceso a la justicia es un derecho humano, como el derecho a la vida, a una buena educación, a la salud, al trabajo digno, etc., en consecuencia debe ser respetado y garantizado siempre por la autoridad.

En su dimensión normativa, además de la protección Constitucional, *"el acceso a la justicia se relaciona con derechos reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos: el derecho a la tutela judicial, el derecho a un recurso efectivo y el derecho a la igualdad, éste conjunto de derechos tiene por objeto garantizar el acceso a un órgano jurisdiccional predeterminado, independiente e imparcial que decida basándose en el derecho, tras un proceso que respete las garantías procesales, en un sistema que las prevea y donde el acceso sea garantizado a todas las personas, sin distinciones que no puedan ser justificadas con argumentos objetivos y razonables."*⁷²

"El acceso a la justicia implica tanto la facultad y la posibilidad de acudir ante órganos que imparten justicia en forma independiente, imparcial y competente, formular pretensiones, aportar o requerir pruebas y alegar en

⁷¹ Carbonell, Miguel, *Introducción General al control de convencionalidad*, p.71, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3271/11.pdf>

⁷² Despouy, Leandro, *Acceso a la justicia: impacto de la pobreza sobre los derechos humanos, en Defensa Pública: Garantía de Acceso a la Justicia, Buenos aires, defensoría general de la nación*. p. 116-117, http://www.equidad.scjn.gob.mx/biblioteca_virtual/GeneroDerechoYJusticia/05.pdf

*procuración de intereses y derechos, como la obtención de una sentencia firme que satisfaga las exigencias materiales de la justicia. El acceso a la justicia supone el esclarecimiento de los hechos ilícitos, la corrección y reparación oportunas de las violaciones perpetradas, el restablecimiento de condiciones de paz con justicia y la satisfacción de la conciencia pública, alterada por el quebranto que sufren el derecho, como regulación general de la conducta y los derechos subjetivos reconocidos a los particulares, como medios para la realización de las potencialidades de las personas."*⁷³

Para Larrandart Lucila el acceso de la justicia incluye en primer lugar el acceso al sistema judicial, es decir, al mecanismo institucional competente para atender el reclamo; el acceso a un buen servicio de justicia que brinde un pronunciamiento judicial o administrativo en un tiempo prudencial; y por último, el conocimiento de los derechos por parte de los ciudadanos y de los medios para poder ejercerlos.⁷⁴

En diversas resoluciones, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos ha establecido que el acceso a la justicia, es un derecho humano fundamental, pero también es el medio que permite restablecer el ejercicio de aquellos derechos que han sido desconocidos o vulnerados.

Tanto a nivel nacional como internacional este término ha sido valorado como un equivalente al mejoramiento de la administración de justicia. Recordemos que es en el campo de la administración de justicia donde se define la vigencia de los derechos fundamentales en las sociedades contemporáneas, donde se prueba si las libertades y garantías enunciadas en

⁷³ García Ramírez, Sergio, *Temas de la Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos*, voto particular de Sergio García Ramírez en el Caso Myrna Mack Chang (GUATEMALA), México, Pandora, 2005 p196.

⁷⁴Cfr. Larrandart, Lucila, *Acceso a la justicia y tutela de los derechos ciudadanos*, en *Sistema Penal Argentino*. Buenos Aires, http://www.equidad.scjn.gob.mx/biblioteca_virtual/GeneroDerechoYJusticia/05.pdf

los diferentes instrumentos de derecho internacional tienen o no aplicación real en los ámbitos internos e internacionales de protección.⁷⁵

Debemos ser conscientes que en la realidad operan obstáculos para lograr un efectivo acceso a la justicia. En primer lugar, la falta de información de los gobernados respecto a los derechos de los que son titulares y los procesos disponibles para su ejercicio. En segundo lugar, los costos que representa la contratación de un abogado y el traslado físico a los tribunales. En tercer lugar, la desconfianza al sistema judicial y a las autoridades públicas, debido a la excesiva formalidad y la substanciación larga de los procesos.

4.3. Instrumentos Internacionales firmados por México que consagra el derecho de acceso a la justicia

El respeto por los derechos humanos requiere el establecimiento del estado de derecho en el plano nacional e internacional, por ello una serie de tratados internacionales de derechos humanos y otros instrumentos adoptados desde 1945 (año en que se creó Naciones Unidas) han conferido una base jurídica a los derechos humanos; y los Estados han adoptado constituciones y otras leyes que protegen formalmente los derechos humanos fundamentales.

De conformidad con la definición establecida en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, un tratado es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.⁷⁶

Un tratado internacional de derechos humanos establece las obligaciones y deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos; protegerlos implica que los Estados impidan los abusos de los

⁷⁵ Cfr. Ventura Robles, Manuel E., *La Jurisprudencia de La Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Acceso a la Justicia e Impunidad*, <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PonenciaM Ventura.doc>

⁷⁶ Artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969

derechos humanos contra individuos y grupos; y realizarlos significa que se deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos. En consecuencia, si un Estado acepta ser parte del tratado, a través de la ratificación del mismo, su gobierno se compromete a adoptar medidas y leyes internas compatibles con las obligaciones y deberes establecidos en el tratado.

El Estado Mexicano, en la actualidad es parte de 210 Tratados internacionales en los que se reconocen derechos humanos de diferente índole como de carácter general, asilo, derecho internacional humanitario, desaparición forzada, personas con discapacidad, discriminación racial, educación y cultura, esclavitud, extradición, genocidio, medio ambiente, menores, migración y nacionalidad, minorías y pueblos indígenas, mujeres, penal internacional, propiedad intelectual, refugiados, salud, tortura y trabajo.⁷⁷

Los instrumentos internacionales han demostrado que complementan y perfeccionan la protección de los derechos humanos. Nuestro país en lo que respecta al derecho humano de acceso a la justicia y/o administración de justicia y/o garantía judicial, ha ratificado y es parte de diferentes instrumentos internacionales, por lo que la protección de los derechos humanos es un eje rector en el estado de derecho del Estado Mexicano, mismo que se ha consolidado con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011.

El 10 de diciembre de 1948 la comunidad internacional se comprometió a defender la dignidad y la justicia para todos los seres humanos, y la asamblea general proclamó la *"declaración universal de derechos humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de*

⁷⁷ Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>

los territorios colocados bajo su jurisdicción."⁷⁸ y los artículos que hablan del acceso a la justicia son los siguientes:

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

La Declaración Universal de Derechos Humanos es considerada el fundamento de las normas internacionales sobre derechos humanos. La Declaración supone el primer reconocimiento universal, es decir, vinculante para todos Estados parte de las Naciones Unidas, de que los derechos básicos y las libertades fundamentales son inherentes a todos los seres humanos, inalienables y aplicables en igual medida a todas las personas, y que todos y cada uno de nosotros hemos nacido libres y con igualdad de dignidad y de derechos. Independientemente de nuestra nacionalidad, lugar de residencia, género, origen nacional o étnico, color de piel, religión, idioma o cualquier otra condición.

En 1966 se reconoció que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no podía realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se crearan condiciones que permitieran a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales; y se redactó el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2200A (

⁷⁸ Preámbulo Declaración universal de los derechos humanos de 1948

XXI), entrando en vigor el 3 de enero de 1976.⁷⁹ México depositó su adhesión ante la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas el 23 de marzo de 1981, según decreto publicado en el Diario Oficial de la federación: 12 de mayo de 1981.

El Pacto internacional de derechos civiles y políticos, habla del derecho a un recurso efectivo y establece que cada Estado parte debe garantizar que toda persona, cuyos derechos o libertades reconocidos en el Pacto hayan sido violados, podrán interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; así como que la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial.⁸⁰

También en el artículo 14.1 encontramos que

14.1 ... "todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia y tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las

⁷⁹ Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.asp>

⁸⁰ Artículo 2.3 de El Pacto internacional de derechos civiles y políticos. <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DERECHOS%20CIVILES%20Y%20POLITICOS.pdf>

actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores"

Los Estados Americanos, exteriorizan su propósito de consolidar en el continente Americano, dentro del cuadro de las instituciones democráticas un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre; crean la Convención americana sobre derechos humanos. Pacto de San José de Costa Rica; suscrita en San José Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos, entrando en vigor el 18 de julio de 1978. México la ratificó el 24 de marzo de 1981, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

El pacto de San José al hablar del acceso a la justicia se refiere a garantías judiciales, mismas a las que toda persona tiene derecho, para ser oída, dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.⁸¹

La Asamblea General de la OEA, sostiene que los Estados miembros tienen la obligación de eliminar los obstáculos que afecten o limiten el acceso a la defensa pública, de manera tal que se asegure el libre y pleno acceso a la justicia⁸², además de que el acceso a la justicia no se agota con el ingreso de las personas a la instancia judicial, sino que se extiende a lo largo de todo el proceso, y debe sustanciarse de conformidad con los principios que sustentan el estado de derecho, como el juicio justo, y se prolonga hasta la ejecución de la sentencia.

En 1989, la organización de las Naciones Unidas, consciente de que los niños también cuentan con derechos fundamentales y a su vez necesitan

⁸¹ Artículo 8.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4645612&fecha=07/05/1981

⁸² Organización de los Estados Americanos:
http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_justicia_resoluciones_AG.asp

protección nacional e internacional; se establece la creación de la "Convención sobre los derechos del niño", misma que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. México se vinculó a ella el 21 de septiembre de 1990, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

La Convención sobre los derechos del niño en su numeral 12.2 señala que se dará al niño la oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional. Lo anterior se traduce en que el niño también tiene el derecho de acceso a la justicia.

Nuevamente la Organización de Estados Americanos, preocupados porque la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres; y convencidos de que la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida; redactan la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención Belem do Para " aprobada por la asamblea general de la OEA el 19 de junio de 1994. México la ratificó el 12 de noviembre de 1998, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999.

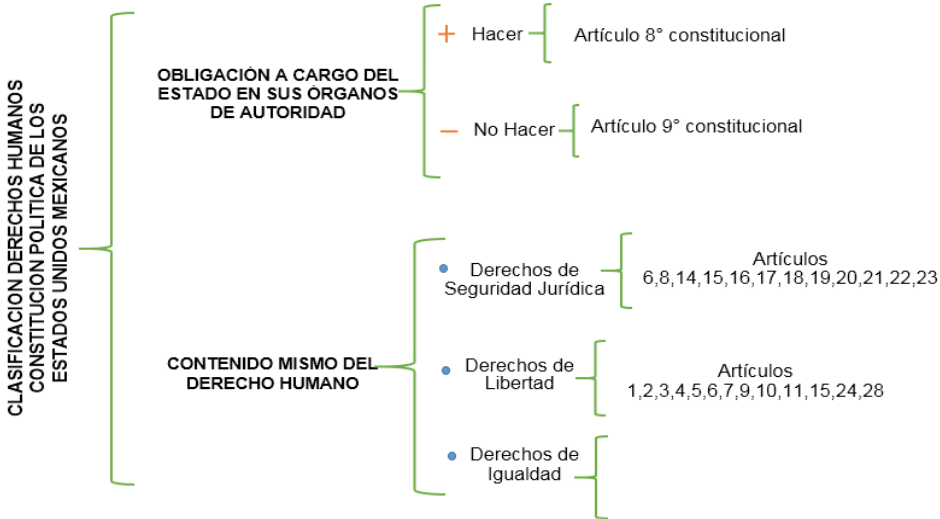
El artículo 4 de la Convención Belem do para señala que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos, y si inciso g) específicamente habla del derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos.

El 7 de junio del año 2000, el Estado Mexicano se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas; misma que en el artículo 16 establece que el Estado donde tenga su residencia habitual, todo apátrida recibirá el mismo trato de un nacional, inclusive el acceso a los tribunales de justicia.

Para concluir, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, también habla del acceso a la justicia, en el artículo 13 en donde los estados parte aseguraran que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos.

4.4. Derecho de Acceso a la justicia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Recordemos que los derechos humanos son inherentes a la naturaleza humana; sin los cuales no se podría vivir dignamente; y que el Estado tiene el deber de respetarlos, protegerlos y defenderlos. Los derechos humanos que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se pueden clasificar según dos criterios: a) de acuerdo a la obligación a cargo del Estado en sus órganos de autoridad y b) atendiendo al contenido mismo del derecho humano.



El derecho de acceso a la justicia se encuentra consagrado en el artículo 17 constitucional, y es un derecho de seguridad jurídica del gobernado. Para que se pueda configurar un debido acceso a la justicia, éste se conforma a su

vez de varios derechos humanos fundamentales, los cuales analizaré y explicaré de conformidad con los párrafos integrantes del numeral constitucional antes mencionado.

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

Se refiere a la prohibición de auto tutela. La excepción a esta prohibición la encontramos en la legítima defensa, la cual consiste en repeler una agresión actual e inminente y sin derecho, en defensa de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista la necesidad de la defensa empleada y no medie provocación dolosa suficiente o inmediata por parte del agredido o su defensor.

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

El párrafo anterior nos habla de la Expedita y eficaz administración de justicia o Tutela jurisdiccional, la cual implica el derecho público subjetivo y/o derecho humano que tiene un gobernado para que dentro del término que señala la ley pueda acudir ante la autoridad judicial a defenderse de una agresión o plantear una pretensión, con el fin de que dicho tribunal resuelva. De la tutela se derivan los siguientes derechos:

- a. Justicia pronta. Es la obligación de la autoridad jurisdiccional de resolver las controversias planteadas ante ellas dentro de los términos y plazos que fijen las normas.
- b. Justicia Completa. Que se resuelvan todos y cada uno de los puntos debatidos.

- c. Justicia imparcial. Se debe resolver conforme a derecho y no con favoritismo; no debe existir indicio alguno de que hubo arbitrariedad. Dentro de este principio se encuentran el principio de exhaustividad y de congruencia.

Tercer párrafo. "El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos."

Las Acciones Colectivas son los medios procesales que posibilitan a grandes grupos de individuos a acceder ante los tribunales para poder iniciar un proceso con el auxilio de uno o varios representantes, a través del cual se busca prevenir o reparar daños a los derechos colectivos, también denominados derechos de solidaridad. Entre otros, podemos mencionar como derechos colectivos los relativos a la identidad nacional y cultural, derecho a la paz, derecho a una coexistencia pacífica, derecho a la autodeterminación, derecho a un medio ambiente sano, derecho a un patrimonio común de la humanidad, derecho al desarrollo , etcétera.

Cuarto párrafo. "Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial."

La finalidad de este derecho es resolver de una manera rápida, ágil y expedita una determinada controversia. Algunos mecanismos de solución de controversias son la mediación, conciliación y arbitraje.

Quinto párrafo. "Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes."

El párrafo anterior se refiere a las resoluciones que se den en los mecanismos alternativos de solución de controversias y no a los juicios orales en materia penal a los que se refiere el artículo 20 constitucional.

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

Lo anterior consagra la independencia de los tribunales, donde los juzgadores se hacen responsables de las resoluciones emitidas en los juicios sobre los asuntos planteados, de acuerdo a su criterio, conocimiento y circunstancias que obren en el expediente, sin recibir instrucciones de otros servidores públicos. Para el fortalecimiento de la independencia de los órganos jurisdiccionales existen diversos principios como la incompatibilidad con el desempeño de otras funciones; inamovilidad del cargo, es decir, que los jueces no sean destituidos discrecionalmente; estabilidad económica; inhabilitación para el ejercicio profesional, que significa que los jueces durante su cargo y un periodo de tiempo después del tiempo, no pueden litigar.

Séptimo párrafo. "La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público."

Un Servicio de Defensoría Pública de Calidad, tiene como consecuencia la confianza del gobernado para acudir a un Tribunal, aún si no cuenta con los suficientes recursos económicos para contratar un abogado.

Octavo párrafo. "Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

En deudas de carácter civil se responde con el patrimonio y no con la persona del deudor.

CONCLUSIONES

Primera. La justicia administrativa se encarga de resolver conflictos entre la Administración Pública y los gobernados, derivados de la actuación deficiente e irregular de la primera; la misma está conformada por diversos instrumentos jurídicos para lograr la extinción de actos administrativos contrarios a derecho, por lo que la justicia administrativa es el ejemplo palpable del respeto y buen funcionamiento de un Estado de Derecho.

Segunda. La justicia administrativa es un medio de control materialmente compuesta por leyes de procedimiento, recursos administrativos, procedimientos contenciosos administrativos, responsabilidad patrimonial de las autoridades administrativas, organismos no jurisdiccionales, tutela de intereses difusos, jurisdicción y tribunales administrativos; representando con ello el género, mientras que el procedimiento contencioso administrativo constituye la especie, siendo un medio que permite la revisión de la actuación administrativa de forma autónoma e imparcial.

Tercera. El sistema de lo contencioso administrativo francés y el consejo de estado, marcaron a la justicia administrativa en todo el mundo, por lo que Francia se convirtió en la nación precursora de una jurisdicción especializada en materia contenciosa administrativa. Mientras que México, aunque de forma tardía también siguió los pasos de aquella nación.

Cuarta. Al expedirse la Ley de Justicia Fiscal y crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, el sistema de justicia administrativa en México y la interpretación del principio de división de poderes sufrieron una revolución, ya que se provocó un cambio en las ideas y costumbres tanto de los justiciables como de los juristas y funcionarios de la administración pública e indudablemente se rompió el dogma de que *“con el Juicio de Amparo, bastaba para atacar cualquier ilegalidad de la autoridad”*.

Quinta. El primer Código Fiscal Federal de 1938, solidificó el nuevo sistema de justicia contenciosa administrativa, especializando el nuevo procedimiento de solución de controversias entre administración y gobernados; lo cual trajo como consecuencia que las leyes tributarias se concretarán única y exclusivamente a regular el objeto para el que fueron creadas.

Sexta. Al adoptarse en la Constitución Federal la jurisdicción administrativa especializada, el legislador comenzó sin temor y abiertamente a conferirle mayor competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, lo que permitió dar paso formalmente a la regulación de la estructura y funcionamiento de la Institución, dotándolo de plena autonomía e independencia del Poder Ejecutivo de la Unión.

Séptima. La desconcentración de la justicia administrativa y la regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación, condujeron a una evolución importante en la administración de justicia, el hecho de que un gobernado pudiera reclamar la actuación ilegal de la administración en cualquier parte del país, significó y significa hoy en día, que la justicia está al alcance de todos; sin embargo ello no garantiza que su impartición sea pronta.

Octava. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha reformado su denominación, estructura y atribuciones de acuerdo a la situación social que impera en cada etapa de la historia, se ha adaptado a múltiples cambios sociales, políticos y económicos a fin de asegurar una mejor impartición de justicia; sin embargo, existen graves rezagos en el desahogo de sus juicios por resolver, que limitan la eficacia con que se desempeña, lo cual se traducen en desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones encargadas de protegerlos, ya que las cargas de trabajo se han incrementado de manera exponencial en los últimos años por diversos factores, tales como el aumento de la competencia del Tribunal, el natural crecimiento poblacional y económico

de nuestro país; lo que en consecuencia, quebranta en perjuicio de los gobernados el principio de recibir una impartición de justicia de manera pronta y expedita.

Novena. Cuando un particular se ve transgredido en sus derechos públicos subjetivos a causa de un acto contrario a derecho efectuado por una autoridad, lo primero que busca es detener el daño causado, es decir suspender dicho del acto, por lo que acude a promover el juicio contencioso administrativo. Por lo tanto, la suspensión del acto impugnado es el espíritu del juicio contencioso administrativo, siendo su principal objetivo detener el acto ilegal.

Décima. Las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en contra de la administración, carecen de una verdadera ejecución y pueden ser o no cumplidas por la autoridad, por lo que se puede aseverar que estamos frente a un ordenamiento jurisdiccional que todavía no es capaz de garantizar el debido cumplimiento de las decisiones judiciales y constituye una burla para el ciudadano, crea apatía y desconfianza por parte del gobernado para acudir al Tribunal.

Décima primera. La protección de los derechos humanos ha adquirido mayor importancia con el transcurso del tiempo y no basta con que los Estados los protejan de forma autónoma e independiente en sus constituciones, sino que además en la actualidad, pertenecen a un sistema de protección internacional y se ha logrado una protección real de los derechos humanos.

PROPUESTA

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano de enorme importancia para garantizar la legalidad de los actos de la Administración Pública Federal frente a los particulares. A partir de su creación, en el año 1936, el Juicio contencioso administrativo se ha vuelto más complejo debido a las nuevas y diversas materias que hoy conoce.

En México, el incremento de asuntos que se ventilan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido notable a lo largo de la historia del tan importante Órgano Jurisdiccional y ha originado el retraso en las resoluciones de los juicios.

Es indudable que materialmente el cúmulo de nuevos asuntos ha rebasado la capacidad del personal con que se cuenta, a pesar de la sustanciación del juicio en sus tres distintas modalidades: la vía tradicional, sumaria y juicio en línea: aún no se ha alcanzado una verdadera justicia administrativa pronta y expedita.

Con el fin de ilustrar estadísticamente lo anterior, encontré que en el periodo comprendido del 20 de noviembre de 2013 al 19 de noviembre de 2014, tuvieron 128,225 demandas nuevas, de las cuales, 84,890 les correspondió conocer a las salas regionales con sedes distintas al Distrito Federal, mientras que las Salas Metropolitanas tuvieron un ingreso de 43,335 asuntos. En el mismo periodo se concluyeron 122,770 juicios, del total de expedientes concluidos en el citado periodo, 79,087 correspondieron a las Salas Regionales con sede distinta al Distrito Federal y 43,683 a las Metropolitanas. En el periodo que se informa, las Salas Regionales con sede distinta al Distrito Federal y las Salas Metropolitanas ya contaban en su inventario con 48,909 asuntos.⁸³

En esta tesitura, de los 128,225 asuntos nuevos más los 48,909 asuntos ya existentes; da como resultado 177,134 asuntos que se atendieron en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en un año. Ahora, si le

⁸³ Cfr. Memoria anual 2014 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa <http://www.tfjfa.gob.mx/MemoriaAnual2014/archivos/laborjurisdiccional2.html>

restamos los 122,770 juicios concluidos; obtenemos como resultado 54,364 asuntos sin concluir, mismos que quedarán rezagados para el año siguiente y en consecuencia, en esos asuntos no habrá una justicia pronta y expedita.

Encontrar la solución para lograr una justicia ágil y de calidad, no es tarea fácil, ya que se deben ofrecer fórmulas poco costosas y rápidas de resolución de numerosos conflictos, sin olvidar la emisión de sentencias ajustadas a derecho y cuidadas, además sin violar el principio de igualdad procesal entre las partes; y evidentemente no depende solamente de una reforma legal; sino también de una adecuada selección y formación de Jueces y Magistrados, así como de los funcionarios públicos a su mando, que se encargan de aplicar la norma jurídica a los asuntos en concreto, resolviendo con plena legalidad en estricto apego a la norma fundamental.

Se necesita un procedimiento que se sustancie de forma más rápida, abreviando plazos o etapas que impliquen el mínimo de actos procesales indispensables, y con ello el empleo de menor tiempo posible en resolver las controversias planteadas. Resulta evidente que urge, un fortalecimiento en la impartición de la justicia pronta y expedita.

En este orden de ideas, mi propuesta versa en cuanto a la creación de nuevos juzgados, éstos unipersonales con un procedimiento abreviado predominantemente oral, a estos órganos se les atribuiría competencia de asuntos de menor trascendencia económica y social, en casos que por su materia no representan mayor complejidad y reduciéndolos además con el criterio de la cuantía, ya que casi el 70% de los juicios que se litigan ante el Tribunal, tienen una cuantía inferior a quinientos mil pesos, pero que a su vez cubren un elevado porcentaje de los asuntos que cotidianamente se interponen ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De manera enunciativa pero no limitativa, los asuntos que le darían competencia a estos nuevos juzgados serían aquellos asuntos en los que se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de 5 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año; las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se

fije en cantidad líquida un crédito fiscal; las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales como multas de tránsito federal, las de protección al consumidor y las fiscales; las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe de 5 veces el salario mínimo general vigente; las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla.⁸⁴

Los juzgados unipersonales, tendrían la competencia de lo que en la actualidad abarca el juicio sumario, regulado en el Capítulo XI "Del Juicio en la Vía Sumaria" de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Me apoyó en el juicio en la vía sumaria, ya que, según datos revelados por el propio tribunal, para sustanciar un juicio contencioso administrativo ordinario, en promedio transcurren 1,372 días, esto es, 3 años, 9 meses y 7 días, contrariando elementos fundamentales de la garantía de justicia pronta y expedita prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸⁵

La creación de juzgados unipersonales con la sustanciación de un procedimiento abreviado ha funcionado en España, a pesar de que tardó 13 años en poner en funcionamiento estos órganos unipersonales, y en regular sus competencias, por fin tuvieron lugar por Ley 29/1998.

Los juzgados unipersonales de lo contencioso-administrativo han venido a demostrar éxito en su funcionamiento, como órganos más próximos a los ciudadanos; aunque en sus primeros años de trabajo generaron mayor litigiosidad en la Jurisdicción contencioso-administrativa como se puede comprobar en las memorias anuales del Consejo General del Poder Judicial.

⁸⁴ Exposición de motivos de la Iniciativa Con Proyecto De Decreto Por El Que Se Reforman Los Artículos 1-A, Fracciones Xii Y Xiii, 13, Primer Párrafo, 14, 66, 67, 68 Y 70; Se Adiciona El Capítulo Xi Denominado "De La Vía Sumaria" Al Título Segundo, Que Comprende El Artículo 58 T Y Se Deroga El Artículo 69 De La Ley Federal De Procedimiento Contencioso Administrativo.

⁸⁵ La Obligatoriedad Del Juicio En La Vía Sumaria Y Su Lesión A Los Derechos Fundamentales De Los Contribuyentes, http://prodecon.gob.mx/Documentos/Diversos_criterios.pdf

Las cifras de recursos registrados, de entrada en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo han sido de 67.949 en el año 1999, 72.858 en el año 2000, 77.347 en el año 2001, hasta llegar a alcanzar 110.169 recursos en el año 2004, 109.914 en el año 2005, 148.829 en el año 2006, 152.855 en el año 2007 y 173.529 en el año 2008, pero en el año 2012 ocurrió una importante reducción en el número de asuntos ingresados. En el año 2013 ingresaron 191,088 equivalente a un 15,5% menos que los ingresados en 2012. A pesar de la gran baja que representaron los años 2012 y 2013, el año 2014 los juzgados de lo contencioso-administrativo presentaron incrementos del 8,2%.

Sin embargo, las altas o bajas de los asuntos ingresados, no significa que sean un rotundo fracaso los juzgados unipersonales de lo contencioso administrativo, ya que si es una realidad que han aportado un remedio a la saturación que soportaban los Tribunales Superiores de Justicia y se vieron descargados de buen número de pleitos.

El procedimiento abreviado se inicia por demanda, una vez presentada, el Juez ordena la admisión y su traslado al demandado y cita a las partes para la celebración de vista, con indicación de día y hora, de igual manera ordena a la administración demandada que remita el expediente administrativo, con al menos 15 días de antelación del término señalado para la vista. Una vez recibido el expediente administrativo, el Juez lo remite al actor para que pueda hacer alegaciones en el acto de la vista. La vista comenzará con la exposición por el demandante de lo que pida, acto seguido el demandado formulará sus alegaciones y el juez resolverá lo que proceda. Si no existiere conformidad sobre los hechos en que fundamenten sus pretensiones se propondrán las pruebas y una vez admitidas se practicarán seguidamente. Las posiciones para la prueba de confesión se proponen verbalmente, sin admisión de pliegos y no se admiten escritos de preguntas y repreguntas para la prueba testifical. Finalmente las personas que sean parte del asunto, exponen de palabra lo que crean oportuno para su defensa a la conclusión de la vista. El juez dicta sentencia en el plazo de 10 días desde la celebración de la vista.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- ❖ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Procesal Civil*, 12ª ed., México, Porrúa, 2011.
- ❖ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría general del proceso*, 17ª ed., México, Porrúa, 2009.
- ❖ BRISEÑO SIERRA, Humberto, “La sentencia, naturaleza y alcances”, Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años al servicio de México, México.
- ❖ CADENA ROJO, Jaime, “Efemérides del tribunal fiscal de la federación”, Tribunal fiscal de la federación: Cuarenta y cinco años al servicio de México, Talleres Prisma mexicana, 1982, t. II. tercera parte: ensayos en materia procesal.
- ❖ CARRILLO FLORES, Antonio, “Orígenes y desarrollo del tribunal fiscal de la federación”, Magistrados presidentes del tribunal 1937-2006: testimonies y semblanzas / Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Tribunal Fiscal de la Federación), México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2006.
- ❖ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, “*La nueva competencia del Tribunal Fiscal*”, Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera reunión nacional de magistrados, México, Fideicomiso para promover la investigación del derecho fiscal y administrativo 1995.

- ❖ *Diccionario jurídico mexicano*. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, Porrúa, México, 1985, t. II.

- ❖ DROMI, José Roberto, *Estudios de Derecho Público: El Acto Administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.

- ❖ FALCÓN, Giandomenico, “La Justicia Administrativa”, en Barnes Vázquez, Javier (coord.), *La Justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993.

- ❖ Fix-Zamudio, Héctor, “Concepto y contenido de la Justicia Administrativa”, en Cisneros Farías, Germán (comp.), *Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p 179.

- ❖ FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Los derechos humanos y su protección Jurídicas y procesal en Latinoamérica”, en Valadez, Diego y Gutiérrez Rivas Rodrigo (comp.), *Derechos Humanos. Memoria del IV congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

- ❖ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ombudsman, Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1984, t. VI.

- ❖ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 30 ed., México, Porrúa, 2000.

- ❖ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, “*Las transformaciones de la justicia administrativa desde sus orígenes y su definitivo perfeccionamiento como un sistema de justicia plenaria*”, *Perspectiva del derecho fiscal y administrativo en América y Europa en la primera parte del siglo XXI*,

Memorias del Tercer Congreso Nacional e Internacional de Magistrados, México, Fideicomiso para promover la investigación del derecho fiscal y administrativo, 2007, t. II.

- ❖ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Temas de la Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos*, voto particular de Sergio García Ramírez en el Caso Myrna Mack Chang (GUATEMALA), México, Pandora, 2005.
- ❖ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del proceso*, 10a ed., México, Oxford University Press, 2004.
- ❖ GUILLERMO ALTAMIRA, Pedro, *Principios de lo Contencioso Administrativo*, Buenos Aires, Omeba, 1962.
- ❖ HEDUAN VIRUES, Dolores. *Cuarta década del tribunal fiscal de la federación*, México, Academia mexicana de derecho fiscal, Continental, 1961.
- ❖ HUGO CARRASCO Irriarte, *Lecciones de práctica contenciosa en materia fiscal*, 17a ed., México, Themis, 2010.
- ❖ GUILLERMO ALTAMIRA, Pedro, *Principios de lo Contencioso Administrativo*, Buenos Aires, Omeba, 1962.
- ❖ J. KAYE, Dionisio, *Derecho Procesal Fiscal*, 3ª ed., México, Themis, 1991.
- ❖ J. KAYE, Dionisio, *Nuevo derecho procesal fiscal y administrativo*, 4a ed., México, Themis, 2011.

- ❖ LOMELÍ CERREZO, Margarita, *Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal y Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Departamento de gráficas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1986.

- ❖ LÓPEZ RÍOS, Pedro, *La justicia administrativa en el sistema federal mexicano*, México, Universidad de Guanajuato, 1995.

- ❖ LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 9a ed., México, Porrúa, 2006.

- ❖ LUCERO ESPINOZA, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 10a ed., México, Porrúa, 2008.

- ❖ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo: de anulación o de ilegitimidad*, 15 ed., México, Porrúa, 2013.

- ❖ MEJÍA RODRÍGUEZ, Gregorio, *Boletín de derecho comparado*, México, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 1993.

- ❖ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, 3a ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

- ❖ NAVA NEGRETE, Alfonso, *El Procedimiento Administrativo*, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, 1985, t. VII.

- ❖ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Estudios administrativos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

- ❖ NOGUERÓN CONSUEGRA, Pedro, “El concepto Jurídico de lo Contencioso Administrativo como medio para impartir justicia en el

derecho mexicano”, en Fernández Ruiz, Jorge (comp.), *Justicia Contenciosa Administrativa, Congreso Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

- ❖ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *Derecho procesal fiscal*, México, Porrúa, 2011.
- ❖ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *Juicio de nulidad. Tradicional, en línea y sumario. Estudio y practica forense*, México, Porrúa, 2001.
- ❖ OVALLE FABELA, José, *Algunas consideraciones sobre la Justicia Administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento mexicano*, México. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/982/10.pdf>.
- ❖ OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, 5° ed., México, Oxford University Press, 2001.
- ❖ Rambaud, Patrick, “La justicia administrativa en Francia : introducción: organización, medidas cautelares”, en Barnes Vázquez, Javier (coord.), *La Justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993, p. 278.
- ❖ TREVIÑO GARZA, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*. 2a ed., México, Porrúa, 1998.
- ❖ TRON PETIT, Jean Claude y Ortiz Reyes, Gabriel, *La nulidad de los actos administrativos*, 2a ed., México, Porrúa, 2007.
- ❖ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1981, t. II.

MATERIAL LEGISLATIVO

- ❖ Acuerdo que faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para hacer cumplir las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante convenios publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 diciembre de 1949.

- ❖ Exposición de motivos de la ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, fracción II, inciso a), séptimo párrafo publicada en el Boletín Oficial del Estado, no. 363 de 28 de diciembre de 1956.
<http://www.boe.es/boe/dias/1956/12/28/pdfs/A08138-08158.pdf>

- ❖ Exposición de motivos de la Iniciativa Con Proyecto De Decreto Por El Que Se Reforman Los Artículos 1-A, Fracciones Xii Y Xiii, 13, Primer Párrafo, 14, 66, 67, 68 Y 70; Se Adiciona El Capitulo Xi Denominado “De La Vía Sumaria” Al Título Segundo, Que Comprende El Artículo 58 T Y Se Deroga El Artículo 69 De La Ley Federal De Procedimiento Contencioso Administrativo.

- ❖ Exposición de motivos de la ley orgánica del tribunal fiscal de la federación 1978.

LEGISLACION

- ❖ Artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969

- ❖ Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938.

- ❖ Constitución Española de 1978, título IV, Artículo 103 publicada en el Boletín Oficial del Estado, no. 311 de 29 de diciembre de 1978.
<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-3122>
- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ❖ DECRETO de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. DOF: 07/05/1981.
- ❖ DECRETO de Promulgación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1979. DOF: 12/05/1981.
- ❖ DECRETO de Promulgación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, abierto a firma en la ciudad de Nueva York, E.U.A., el 19 de diciembre de 1966. DOF: 12/05/1981.
- ❖ Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 diciembre de 2000.
- ❖ Decreto promulgatorio de la convención sobre derechos del niño. DOF: 25/01/1991.
- ❖ Ley de depuración de créditos a cargo del gobierno federal publicada en el Diario Oficial de la Federación 31 diciembre de 1941.
- ❖ Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 agosto de 1936 y su exposición de motivos.

- ❖ Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853.
- ❖ Ley de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento del 1° de noviembre de 1865.
- ❖ Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 enero de 1967.
- ❖ Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 febrero de 1978, y su exposición de motivos.
- ❖ Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 diciembre de 1995.
- ❖ Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las penas Correspondientes del 16 de abril de 1924. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1924.
- ❖ Ley que crea un recurso ante la Suprema Corte contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 diciembre de 1946.

JURISPRUDENCIA

- ❖ Tesis P./J. 42/2008 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p.722

SITIOS DE INTERNET

- ❖ **Comisión Europea:**
 - http://ec.europa.eu/civiljustice/org_justice/org_justice_ita_es.htm

❖ **Comisión Nacional de Derechos Humanos. México:**

- http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos

❖ **Congreso de Diputados. Gobierno de España:**

- <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=97&fin=107&tipo=2>

❖ **Corte Europea de Justicia:**

- https://ejustice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-es-es.do?member=1

❖ **Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM:**

- Preámbulo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 179, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa, el 26 de agosto de 1789.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *La constitución de 1917 y sus principios políticos fundamentales*.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/95/4.pdf>
- Carbonell, Miguel, *Introducción General al control de convencionalidad*.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3271/11.pdf>

❖ **Naciones Unidas:**

- Oficina del Alto comisionado
<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.asp>
- Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Ventura Robles, Manuel E., *La Jurisprudencia de La Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Acceso a la Justicia e Impunidad*,

<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PonenciaM Ventura.doc>

❖ **Organización de Estados Americanos**

- http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_justicia_resoluciones_AG.asp

❖ **Procuraduría de la Defensa del Contribuyente:**

- La Obligatoriedad Del Juicio En La Vía Sumaria y su Lesión a Los Derechos Fundamentales De Los Contribuyentes, http://prodecon.gob.mx/Documentos/Diversos_criterios.pdf

❖ **Suprema Corte de Justicia de la Nación:**

- Despouy, Leandro, *Acceso a la justicia: impacto de la pobreza sobre los derechos humanos, en Defensa Pública: Garantía de Acceso a la Justicia, Buenos aires, defensoría general de la nación.*
http://www.equidad.scjn.gob.mx/biblioteca_virtual/GeneroDerecho YJusticia/05.pdf
- Larrandart, Lucila, *Acceso a la justicia y tutela de los derechos ciudadanos, en Sistema Penal Argentino. Buenos Aires,* http://www.equidad.scjn.gob.mx/biblioteca_virtual/GeneroDerecho YJusticia/05.pdf
- Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>