



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA
Y EDUCACIÓN A DISTANCIA

HISTORIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN HISTORIA

PRESENTA

Carlos Alberto Moreno García

ASESORA DE TESIS

Lic. Alejandra Olguín González



SUA'ED

Ciudad Universitaria, CDMX

Abril de 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios.
Porque sin Él nada es posible.

A mis padres:
+ Sergio Fidel Moreno Vélez y
+ Catalina García Barba.
Porque me dieron el mejor ejemplo que se le
puede dar a alguien.

A mi esposa:
Martha O. Salinas Chávez.
Mi compañera, socia, amiga, cómplice, confidente,
pero sobre todas las cosas, el amor de mi vida.

A mis hijos:
José Alberto, Geeagdana Zukey, Daniel Elihu,
Carlos Roberto, Sergio Mauricio y Oswaldo Ulises.
Mis amores, mi gran motivo e inspiración para
seguir siempre adelante.

A mis suegros:
José Alberto y María del Carmen.
Por siempre estar cuando los necesito.

A Valentina, mi nieta:

Tú nombre significa valentía y eso es lo que das
con la sonrisa que me regalas todos los días: “Hoy
te vas a comer un huevo cocido”.

A Valeria, mi nieta:

Esperando que esto sirva como un pequeño
ejemplo de que nunca es tarde y si uno se lo
propone, se puede, amor mío.

A mi hermano Roberto:

Mi segundo padre.

A mis hermanos y sobrinos.

Por hacer mi vida feliz.

A Carlos Alberto Nava.

Mi alma gemela.

A mi asesora:

Licenciada Alejandra Olguín González:

No existen palabras que puedan expresar todo el

agradecimiento que tengo hacia ti.

Al Licenciado José Celestino Herrera Gutiérrez.

Por siempre inspirarme a seguir estudiando.

Al Licenciado Diego Romero Velasco:

Por todo el apoyo siempre, por ser un hermano y el mejor de los abogados, un motivo de inspiración.

Al Licenciado Juan Carlos Mariscal.

Porque he aprendido de ti, quien a pesar de tu juventud, demuestras cada día lo grande que eres.

A mis sinodales:

Dr. Armando Pavón Romero, Dr. Gibrán Irving

Israel Bautista y Lugo, Mtra. Anabell Romo

González y Mtro. Roberto Zapata Pérez:

Por su invaluable apoyo y sapiencia.

A todos y cada uno de mis profesores y

compañeros de escuela:

Sin ustedes no sería posible haber recorrido este

hermoso camino.

HISTORIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Introducción. I

Capítulo I. El contencioso administrativo en el México Independiente.

1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824. **5**

1.2. Bases Constitucionales, de 1835 y Leyes Constitucionales, de 1836. **11**

1.3. Bases Orgánicas, de 1843. **19**

1.4. Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento de 1853. **22**

1.5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1857. **29**

1.6. Ley Sobre lo Contencioso Administrativo de 1865. **36**

1.7.- Códigos de Procedimientos Civiles de 6 de octubre de 1897 y de 26 de diciembre de 1906. **43**

1.8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917. **46**

1.9. La situación jurídica de la materia fiscal en 1929.	50
--	----

Capítulo II.- El Tribunal Fiscal de la Federación.

2.1. Ley de Justicia Fiscal, de 1936.	65
---------------------------------------	----

2.2. Código Fiscal de la Federación, de 1938.	77
---	----

2.3. Código Fiscal de la Federación, de 1966.	83
---	----

2.4. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 1966.	85
--	----

2.5. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 1977.	89
--	----

2.6. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 1995.	95
--	----

Capítulo III.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.1. La reforma del año 2000.	100
-------------------------------	-----

3.2. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	
---	--

3.3. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	111
3.4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2007.	119
3.5 Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2009.	135
Capítulo IV.- Actualidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	
4.1. La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de 19 de junio de 2016.	141
4.2 Fundamento constitucional.	145
4.3. Naturaleza.	152
4.3. Competencia.	172
Apéndice.	183

A.- Procedimiento en la vía ordinaria.	184
A.1. Demanda.	186
A.2. Pruebas.	194
A.3. Contestación de demanda.	195
A.4. Medidas cautelares.	200
A.5. Suspensión de la ejecución del acto impugnado.	205
A.6. Cierre de instrucción.	210
A.7. Sentencia.	213
A.8. Términos y plazos.	225
B.- Procedimiento en la vía sumaria.	227
B.1. Demanda.	238
B.2. Contestación de demanda.	239

B.3. Etapa Probatoria.	239
B.4. Contestación a la ampliación de demanda.	240
B.5. Incidentes.	241
B.6. Recursos.	242
B.7. Medidas cautelares.	243
B.8 Cierre de instrucción.	243
B.9. Sentencia.	243
Glosario.	V
Conclusiones.	XIV
Bibliografía.	XXII
Legislación.	XXXII

INTRODUCCIÓN.

Cuando realizamos un trámite o un acto ante una autoridad o ante un Tribunal, muchas veces damos por hecho que han existido desde siempre, cuando no es así; toda dependencia tiene sus antecedentes y motivos por los cuales fue creada.

El presente trabajo tiene como objeto de estudio, la historia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano de gobierno que se encarga de resolver las controversias de carácter administrativas y fiscales federales, entre las autoridades administrativas y los particulares; que en un principio se denominó Tribunal Fiscal de la Federación.

Por ello, en el presente trabajo se señala el porqué de su creación, partiendo de los antecedentes históricos en nuestro país de la figura jurídica del contencioso administrativo, el cual tuvo su origen en Francia.

Para poder entender, en parte, la necesidad de realizar una investigación como la presente, se debe tomar en cuenta que la instauración de un Tribunal Fiscal en nuestro país se realizó hasta 1938, esto es, hasta 124 años después de la promulgación de la primera constitución política mexicana; no obstante que, a lo largo de dicho período, se promulgaron diversos cuerpos normativos que establecían la forma en que se impartiría la justicia fiscal en el México Independiente.

Esto es, se necesita explicar los motivos y circunstancias que impidieron que antes de 1938 existiera un Tribunal como el que es motivo de estudio, así como el indicar cómo y quién era el encargado de impartir esta clase de justicia en nuestro país desde 1824 y hasta antes de la instauración del Tribunal Fiscal de la Federación.

Debido a tales situaciones es que se estimó necesario realizar una historia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de poder entender el porqué de su instauración, su evolución y su actualidad.

El espacio territorial de la investigación tiene que ver con nuestro país y en cuanto a la temporalidad el trabajo comprende de los años de 1824 a la actualidad. La primera de dichas fechas corresponde a la de promulgación de la primera Constitución Política en los Estados Unidos Mexicanos.

En el primer capítulo se hace referencia a lo que es el concepto de procedimiento contencioso administrativo y el porqué de la importancia de que exista un Tribunal que imparta esta justicia en nuestro país.

Adicionalmente, se analiza lo referente a la impartición de justicia administrativa y fiscal durante el período de 1824 a 1932, lapso que comprende la promulgación de la primera Constitución Política en nuestro país, hasta aquella en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

Asimismo, se verá que dependía del Poder Judicial y por breves períodos de tiempo al Poder Ejecutivo, señalando cuáles son las causas y teorías por las que sucedía ello.

En el segundo capítulo, se estudian los acontecimientos que corresponden desde 1936, fecha de promulgación de la Ley de Justicia Fiscal y 1995, fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de la última Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta división de tiempo no se impone de manera arbitraria, sino que corresponde a toda la época durante el cual se denominó Tribunal Fiscal de la Federación.

Se indican las causas por las que se considera que el Tribunal se erigió por la necesidad de modernizar al país con los sistemas jurídicos europeos, así como para instaurar un control al Estado al momento de determinar contribuciones, surgiendo para proteger a empresarios de los abusos del gobierno federal; además de que resultaba obligatorio que estuviera en concordancia con el principio de definitividad que rige al juicio de amparo.

Se precisan las causas por las cuáles dicho Tribunal fue tachado de inconstitucional y cómo se logró solucionar tal cuestionamiento y se especifican las causas por las cuáles pasó de ser parte del Poder Judicial, al Ejecutivo y, posteriormente a separarse de éste último para ser autónomo.

Por otro lado, en el tercer capítulo se examina el periodo que comprende del año 2000 a la actualidad. Lapso en el cual cambia su denominación por Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debido a las nuevas competencias en materia administrativa federal que se le concedieron, ya que de conocer asuntos exclusivamente en materia fiscal, comenzó a conocer también de cuestiones administrativas.

Asimismo, se describen las causas por las que a partir del año 2006, se promulgó una Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Se examina la forma cómo el tribunal logró su autonomía no sólo jurídica, sino también presupuestaria y económica. Así como la legislación y reglamentación que tuvo que promulgar para estar acorde con su realidad.

Finalmente, en el último capítulo se detalla la forma en que se encuentra organizado en la actualidad el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. También se revisa la competencia material y territorial que tiene en la actualidad dicho Tribunal, con lo cual se demuestra que ha crecido bastante.

Lo que consideramos necesario, a efecto de esclarecer el funcionamiento que tiene en este momento y justificar las diferencias que existen con las anteriores versiones del propio Tribunal. Esto, es, se pretende establecer la actualidad del órgano señalado, ya que, resulta importante conocer no solamente la historia del mismo, sino también su actualidad.

Todo esto servirá para tener una idea precisa de la evolución histórica y normativa del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la manera en que ha logrado convertirse en un órgano de impartición de justicia que se encuentra a la vanguardia de los tribunales de su especie.

Adicionalmente, se incluye un apéndice en el que se explican las diferencias que existen entre el procedimiento y el sumario que se ventilan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Ello, con la única intención de tratar de ayudar a quienes intenten realizar un trámite ante él.

CAPÍTULO I.

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

El objetivo de este capítulo es demostrar que durante todo el siglo XIX, e incluso hasta 1938, no existió en nuestro país un Tribunal especializado que se encargara de impartir la justicia fiscal y administrativa, dado que, durante todo este tiempo correspondió a diversos órganos del poder Judicial de la Federación resolver las controversias fiscales y administrativas.

A efecto de acreditar lo anterior, recorreremos los principales cuerpos normativos que se promulgaron durante dicho período, que se encargaron de dichas materias y realizando un breve análisis de cada uno de ellos, a efecto de acreditar su contenido.

Lo que resulta de suma importancia, a efecto de estar en posibilidad de entender el por qué fue hasta 1938 que se creó un Tribunal especializado en el conocimiento de la materia fiscal federal, el cual evolucionó conociendo incluso de lo contencioso administrativo.

Cabe indicar que al tratarse de una tesis histórica que pretende establecer los momentos y causas que dieron origen al surgimiento y evolución del hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, encontraremos diversos términos y

acepciones meramente jurídicos, por lo que al final del presente trabajo se establece un capítulo de glosario, a efecto de aclarar el significado de dichos conceptos.

En primer término, para explicar el significado de lo contencioso administrativo, es necesario definir lo que significa el término contencioso. Una acepción de esta palabra nos da la idea de la materia, ya que contención es contienda, litigio, diferencia o lucha.¹ Este significado nos permite introducirnos al tema.

Por consiguiente, lo contencioso administrativo se refiere “al proceso que se tramita para dirimir una controversia entre un particular y la administración pública. La pretensión del particular se funda en preceptos derivados del derecho administrativo con los cuales combate actos u omisiones que agravian sus derechos.”²

Cuando los profesionales del derecho hablan de lo contencioso administrativo, generalmente, lo asocian con la justicia administrativa; no obstante ello, es de precisarse que lo contencioso administrativo es distinto de la justicia administrativa propiamente dicha. Lo contencioso administrativo tiene un campo más amplio ya que, en un sentido estricto, comprende fenómenos que no son

¹ <http://dle.rae.es/?id=AURy3gQ>.

² Cesar Castañeda Rivas y Miguel Ángel Cedillo Hernández, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 27.

exclusivamente jurisdiccionales, en virtud de que lo contencioso surge del simple choque entre el gobernado y una autoridad. Así, las inconformidades, las reconsideraciones, las solicitudes de revocación que presenta un particular ante las autoridades, y que toman la forma de medios de defensa administrativos, son manifestaciones de diferencias contencioso-administrativas.

A su vez, la justicia administrativa aparece hasta que interviene un órgano imparcial distinto a la administración pública, dotado de autonomía jurisdiccional, con capacidad decisoria por encima de los contendientes, que se encarga de resolver mediante una sentencia la controversia entre los particulares y dicha administración.

Se pueden distinguir dos ángulos de lo contencioso administrativo, uno formal y otro material.

Desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se define en razón de los órganos que resultan competentes para resolver las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especializados a los que se llama tribunales administrativos.

A su vez, visto en un enfoque material, existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en algún derecho y la administración, con motivo de un acto realizado o emitido por esta última.

Con lo cual podemos señalar que el punto de vista formal se refiere a los órganos que conocen de la controversia,³ mientras que el material hace referencia a la materia que causa el conflicto, es decir, al fondo del asunto.

De este modo, el concepto formal se encuentra relacionado con lo es la justicia administrativa, mientras que el formal a lo que es el contencioso administrativo.⁴

Por lo tanto, se puede definir a lo contencioso administrativo como toda controversia que surge entre particulares y la administración pública, la cual se dirime respecto de actos u omisiones que causan afectación a los derechos de los primeros, y que generan procesos que se tramitan sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo.

Precisado lo anterior, pasaremos a analizar los antecedentes del contencioso administrativo en nuestro país.

³ Como sería el caso de un tribunal de justicia administrativa o de un juzgado contencioso administrativo.

⁴ Gonzalo M. Armienta Calderón y Gonzalo Armienta Hernández, *El Proceso Contencioso Administrativo en México*, México, Porrúa, p. 105.

1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824.

En este punto daremos un breve bosquejo de los antecedentes históricos que dieron origen a la primera Constitución Política en nuestro país, lo cual toma relevancia, al ser dicha Carta Magna, el máximo cuerpo de leyes de la nación. Asimismo, señalaremos cómo se manejó la impartición de la justicia administrativa en ella.

México consuma su independencia el 27 de septiembre de 1821, formándose de inmediato la Junta Provisional Gubernativa prevista en el Plan de Iguala.⁵ La Junta acordó la vigencia de la Constitución de Cádiz en tanto no contradijera los principios del Plan de Iguala o fuera contraria a las nuevas disposiciones de la nación y el 28 del mismo mes y año se proclamó el Acta de Independencia Mexicana en la que se reiteraron los principios del Plan y los Tratados.

Las Cortes de España, en sus sesiones del 13 y 14 de febrero de 1822, no aprobaron los Tratados de Córdoba, los declararon ilegítimos y nulos y en consecuencia, dejaron insubsistente el artículo tercero que señalaba a las personas llamadas a ocupar el trono de México con la correspondiente orden de prelación.

⁵ Alfredo Ávila y Luis Jáuregui, “La disolución de la monarquía hispánica y el proceso de independencia”, en El Colegio de México, *Nueva Historia General de México*, México, 2010, p. 393.

Por supuesto, dicho suceso provocó una revuelta al interior el Congreso. El partido Republicano había adquirido mayor influencia y valentía, mientras que los borbonistas no se tenían por derrotados, ni sentían que estaba agotado el Plan de Iguala, que dejaba libre el camino de llamar a otro individuo de casa reinante y, por lo mismo, se inclinaron en su mayoría a favor de que la Corona recayera en Iturbide, postura a la cual se sumó la mayoría del clero. Una minoría de los borbonistas, en cambio, se adhirieron a las fuerzas republicanas. Finalmente, quedaron sólo dos facciones en el Congreso, los republicanos, en cuyo origen habían sido los antiguos patriotas, o sea los antiguos insurgentes, un sector minoritario de los borbonistas de origen liberal e inclusive algunos antiguos seguidores de Iturbide, decepcionados con la conducta del Generalísimo. Mientras que, por otro lado, estaban los Iturbidistas, que postulaban la asunción de Agustín de Iturbide al Trono Imperial de México, quien se coronó el 21 de julio, “aunque con menos facultades que cuando era presidente de la regencia.”⁶

Posteriormente, el 10 de noviembre de 1821 se convocó al Congreso Constituyente, que se reunió el 24 de febrero de 1822.

Agustín de Iturbide, no tardó en tener problemas con el Congreso, promoviendo su descrédito. A su vez, la gran mayoría de los diputados se dedicó

⁶ Josefina Zoraida Vázquez, “De la Independencia a la consolidación de la República”, en El Colegio de México, *Nueva Historia Mínima de México*, novena reimpresión, México, 2012, p. 150.

a limitar las atribuciones de Iturbide, aumentar las facultades del Poder Legislativo y debatir cuestiones secundarias, sin emitir la Constitución ni las urgentes leyes sobre hacienda, guerra y justicia. Las tensiones llegaron al máximo cuando Iturbide amenazó con renunciar a su cargo. Al filtrarse la noticia, la noche del 19 de mayo de 1822 militares prominentes agitaron a los sectores populares, lo que provocó un golpe militar. Así, Iturbide fue reconocido como emperador por el Congreso.

Poco después, el 31 de octubre de 1822, Agustín I, aconsejado por diputados de todas las facciones, ordenó la disolución del Congreso e integró una Junta Nacional Instituyente que aprobó un Reglamento Político Provisional del Imperio para regir hasta la expedición por la misma junta de una Constitución.⁷

El 1º de febrero de 1823, Antonio López de Santa Anna proclamó el Plan de Casa Mata, en el que se exigía, además de la reinstalación del Congreso, la abdicación del emperador. Las diputaciones provinciales, que se habían creado conforme a la Constitución de Cádiz, se unieron al Plan, exigieron el federalismo y comenzaron a establecer sus propios órganos de gobierno; repudiaron al Congreso recién instalado, desprestigiado por su sometimiento inicial a Iturbide, y le exigieron disolverse y convocar uno nuevo con el mandato de establecer el Estado Federal. El 19 de Marzo de ese año, Iturbide abdicó.

⁷ José Antonio Serrano Ortega y Josefina Zoraida Vázquez, “El Nuevo Orden, 1821-1824”, en El Colegio de México, *Nueva Historia General de México*, México, 2010, p. 403.

Como consecuencia de lo anterior, se ordenó integrar un nuevo Congreso Constituyente, que se reunió el 5 de noviembre de 1823, celebrando su instalación formal dos días después. Trabajó en el antiguo templo de San Pedro y San Pablo en el centro de la Ciudad de México y se abocó a elaborar y aprobar el Acta Constitutiva de la Federación que lleva la fecha de 31 de enero de 1824.

Finalmente, el 4 de octubre de 1824, se promulgó la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”. En ese entonces, el territorio nacional comprendía 19 estados, 5 territorios y un Distrito Federal.⁸

Como el nombre lo indica, se estableció un sistema político federal similar al de los Estados Unidos de Norteamérica, pero existía una diferencia en cuanto al sistema jurídico que se adoptó.

Esto, debido a que, si bien es cierto que existía una Constitución Política del país, también lo es que no existían cuerpos normativos que se derivaran de la misma, pues en muchos casos, como lo es la materia penal y civil, se seguía utilizando la legislación vigente en la época de la Colonia y la impartición de justicia quedó encomendada al Poder Judicial en todos los niveles y materias sin aceptar excepción, “por medio de esta forma judicial se garantiza la seguridad jurídica ya que se implanta un sistema definido el cual permanece conservador y

⁸ Alberto Gándara Ruiz Esparza, *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, Porrúa, 2010, p. 2.

afín a la teoría de la época relativa a la división de poderes como forma de gobierno”.⁹

De esta manera, el sistema jurídico mexicano que se adopta en la Constitución de 1824, es derivado de la tradición española plasmada en la Constitución de Cádiz. En ésta se incluyó el principio de separación de poderes¹⁰ y continuó, así, la práctica de plantear los conflictos administrativos ante los tribunales del Poder Judicial.

Por lo tanto, al referirse a la competencia de la Suprema Corte de Justicia, le confirió, en su artículo 137, fracción II, facultades para terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por sus agentes. Con base en lo anterior se puede apreciar un aspecto muy restringido del proceso administrativo, ya que este tipo de controversias se plantean únicamente ante el Poder Judicial de la Federación.

A efecto de aclarar lo indicado en el párrafo anterior, consideramos pertinente indicar que se debe entender como proceso administrativo, a la actividad que realiza el Estado y que se encuentra conformado por 4 funciones fundamentales que realiza la administración pública, que son: a) planeación, que consiste en la investigación del entorno e interna, planteamiento de estrategias, políticas y propósitos, así como de acciones a ejecutar en el corto, medio y largo

⁹ Emilio Margain Manautou. *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación*, 11ª edición, México, Porrúa, 2002, p. 61.

¹⁰ En su artículo sexto.

plazo; b) organización, que es el conjunto de reglas, cargos y comportamientos que han de respetar todas las personas que se encuentran dentro de la Administración y que tiene como fin el disponer y coordinar todos los recursos disponibles como son humanos, materiales y financieros; c) ejecución, entendida como la ejecución de los planes, la motivación, la comunicación y la supervisión para alcanzar las metas de la organización y, d) control, siendo esta la que se encarga de evaluar el desarrollo general de la Administración.¹¹

Entre otras de las facultades de la Suprema Corte de Justicia se encontraba la de conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley,¹² de lo que también nos ofrece constancia el artículo 138 y solamente a través de una interpretación extensiva de los textos constitucionales se puede inferir la existencia de una jurisdicción administrativa encargada al Poder Judicial.¹³

Al artículo 116, fracción IX de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le considera como una reminiscencia de la diversa de Cádiz, pues regulaba, aunque en forma insuficiente, un Consejo de Estado de tipo francés.¹⁴ Este tipo de Consejo de estado parte de la interpretación de la

¹¹ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, cuadragésima sexta edición, México, Porrúa, 2010, p. 16.

¹² En el artículo 137, fracción V, párrafo sexto.

¹³ José Miguel Quintana, *Reseña histórica del contencioso fiscal en México*, número 56, tomo X, marzo de 1943, México, JUS, p. 202.

¹⁴ Antonio Carrillo Flores, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, UNAM, México, 1987, p. 36.

separación de poderes, fue creado como un órgano dependiente del estado para examinar las controversias entre los particulares y el gobierno. Su actividad se limitaba a proponer proyectos de resoluciones que el ejecutivo podía o no atender.

Por lo tanto el control de los actos de autoridad se mantenía en la esfera de la propia administración pública y, por ello, se hablaba de una justicia retenida, ya que dicha administración retenía para sí la revisión de sus actuaciones, por lo que no podemos hablar de una autonomía en la impartición de este tipo de justicia durante la vigencia de esta Constitución que lo estuvo hasta 1835.¹⁵

1.2. Bases Constitucionales, de 1835 y las Siete Leyes Constitucionales, de 1836.

Resulta pertinente hacer mención a estos cuerpos normativos, pues fueron emitidos durante lo que se ha conocido como la crisis del federalismo y son constituciones *de facto*, dado que, aun cuando no son emitidas por un Congreso Constituyente, lo cierto es que sí tuvieron efectos prácticos en la vida cotidiana del país.

De ahí, la importancia de estudiar los antecedentes históricos que les dieron vida, así como el manejo que tuvieron de las controversias contenciosas administrativas.

¹⁵ Castañeda y Hernández, *Op cit*, p. 30.

La Constitución de 1824, que tenía tintes liberales, va a ser derogada *de facto* por Antonio López de Santa Anna, para adoptar una estructura republicana y centralista, lo que da origen a la promulgación de las siete Leyes Constitucionales de 1836.

En efecto, no obstante que se encontraba en vigor la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824, continuaban las pugnas entre la corriente política federalista, republicana, de inspiración democrática, frente a la centralista, monárquica, defensora de privilegios y de la Iglesia. Lo que dio lugar a “hondas divisiones políticas, lo que resultó crítico en un país católico intolerante.”¹⁶

A medida que los vicepresidentes encabezaban rebeliones en contra de los presidentes, la situación se fue agudizando cada vez más. Como ejemplo de lo anterior señalaremos que el vicepresidente Nicolás Bravo se adhiere al Plan de Montañón, el 23 de diciembre de 1827, en contra del presidente Guadalupe Victoria.

Para 1828, es Antonio López de Santa Anna, quien se levanta con el Plan de Perote, en contra de Gómez Pedraza, declarando la nulidad de las elecciones para presidente y exigió el reconocimiento de Guerrero como Presidente de la República, petición que fue aprobada por el Congreso el 19 de enero de 1829, quedando como vicepresidente Bustamante, quien a su vez se rebeló en contra de

¹⁶ Josefina Zoraida Vázquez, “Los primeros tropiezos”, en El Colegio de México, *Historia General de México, Versión 2000*, México, 2010, p. 535.

Guerrero, incorporándose al Plan de Jalapa, que lo llevó a la Presidencia el 2 de febrero de ese año.

Posteriormente, Santa Anna se rebela de nuevo y apoyándose en el Plan de Zavaleta, nulifica las elecciones que otorgaban la presidencia a Nicolás Bravo e impone como presidente a Gómez Pedraza¹⁷, a quien había derrocado previamente.

En 1833, se da un nuevo proceso electoral en el que resulta victorioso el Partido Liberal y asumen Santa Anna, como presidente y Valentín Gómez Farías, vicepresidente, quien, encargado del despacho, reguló las instituciones de la Iglesia Católica, provocando el disgusto del grupo conservador y una escisión del Partido Progresista, con un grupo denominado Moderado.

Santa Anna, reasumió la Presidencia y abrogó la reforma de Gómez Farías. Sin embargo, menos de un año después se retiró del cargo, mas no del poder.

El 19 de junio de 1835, Santa Anna se reunió en Tacubaya, en una junta de Diputados, Senadores y Notables, para proponer la supresión de la Vicepresidencia de la República, por ser foco de insurrección en contra de los presidentes. Ya instalado el Congreso, el 16 de julio siguiente, las Cámaras iniciaron su segundo periodo de sesiones el 9 de septiembre y se atribuyeron

¹⁷ Ocupó el cargo del 24 de diciembre de 1832, al 1º de abril de 1833.

facultades de poder constituyente. El Congreso determinó “que había llegado el momento de hacer la transición hacia el centralismo.”¹⁸

El presidente Barragán pidió se adoptara el régimen unitario y en seguida se redactó el proyecto de bases para la nueva Constitución aprobado el 23 de octubre de 1835. Esta propuesta dio fin al sistema federal, para establecer el régimen central y estableció los lineamientos para las 7 Leyes Constitucionales: la primera promulgada en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las otras cinco en diciembre de ese año.

El 4 de enero de 1835, se estableció el congreso y después de algunos meses se declaró el Tercer Congreso Constituyente; primero produjo las Bases para la nueva Constitución, el 23 de octubre de 1835, y, posteriormente, del 15 de diciembre de 1835 al 6 de diciembre de 1836 las Siete Leyes Constitucionales, que además de contener importantes “derechos del hombre”, establecen los principios centralista, plutocrático¹⁹ y de intolerancia religiosa, creando además el Supremo Poder Conservador, o sea, una comisión de cinco personas que deben guardar la constitución y sostener el equilibrio constitucional entre los poderes. Esta Comisión sólo era responsable ante Dios y la opinión pública.²⁰ Aquí da comienzo lo que se conoce como República centralista.

¹⁸ Iñigo Fernández. *Historia de México*, vigésimo sexta reimpresión, México, Editorial Monclém, 2018, p. 69.

¹⁹ Ingresos mínimos para poder fungir como ciudadano.

²⁰ Guillermo F. Margadant S. *Introducción a la historia del Derecho mexicano*, 18ª edición, México, Editorial Esfinge, 2011, p. 154.

En efecto, en 1835 se expidieron las Bases Constitucionales de 23 de octubre. En el artículo 14 el citado ordenamiento establecía la expedición de una ley cuyo objeto sería organizar el Tribunal de Cuentas y arreglar la jurisdicción económica y contenciosa en ese ramo.²¹ Así, a diferencia de la Constitución de 1824, se crea un tribunal especializado, el cual sigue dependiendo del Poder Judicial, pero que aún no conocía plenamente del contencioso administrativo.

El 30 de diciembre de 1836, se expidieron las Siete Leyes Constitucionales, con las cuales se reformó la Constitución y fueron juradas en enero 1837.²²

Las leyes secundarias se aprobaron el 24 de mayo de 1837. Tuvieron vigencia durante los períodos presidenciales de Anastasio Bustamante del 19 de abril de 1837 al 18 de marzo de 1839, de Antonio López de Santa Anna del 20 de marzo de 1839 al 10 de julio de 1839, de Nicolás Bravo del 11 al 17 de julio de 1839 y de Anastasio Bustamante del 18 de julio de 1839 al 22 de septiembre de 1841.

Por ellas se confirió una estructura unitaria centralista al Estado mexicano y se estableció un cuarto poder que fue denominado el Supremo Poder Conservador, que fue integrado por cinco ciudadanos. Por lo tanto, todas las acciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial eran reguladas por este

²¹ Quintana, *Op cit*, p. 204.

²² Vázquez, *Op cit*, p. 544.

cuarto poder.

La Primera Ley, expedida el 29 de diciembre de 1836, introdujo en su artículo segundo, fracción III, un medio de impugnación ante los órganos judiciales denominado "reclamo", para reclamar las resoluciones de las expropiaciones decretadas, "por objeto de general y pública necesidad", por el presidente de la República o por los gobernadores de los estados.²³ Lo cual establecía una posibilidad de controvertir los actos de la administración pública.

La Quinta Ley disponía la estructura del Poder Judicial.²⁴ El artículo 12 confería a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las controversias administrativas originadas en contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por su orden expresa con particulares, aunque este dicho sólo se puede fundar en una interpretación extensiva de la fracción VI de dicho precepto. Lo que implicaba que el Poder Judicial no podía resolver de todas las cuestiones administrativas, sino sólo de aquellas que derivaran de los contratos o negociaciones referidas, con lo cual existía una limitación a su actuación.

La misma Ley Quinta hizo reaparecer los tribunales de Hacienda, con competencia específica por razón de la materia, dando un tratamiento especial al contencioso fiscal, como órganos del Poder Judicial de la República. Las sentencias dictadas por los tribunales de Hacienda eran susceptibles de ser

²³ Carrillo, *Op cit*, p. 39.

²⁴ En su artículo primero.

impugnadas ante los tribunales superiores de los departamentos, a los cuales correspondía conocer de los recursos de nulidad y en última instancia ante la Suprema Corte de Justicia.²⁵ Con esto, la administración de justicia contencioso fiscal seguía a cargo del Poder Judicial, aun cuando se hablaba de un procedimiento bi-instancial, es decir, con dos instancias, la del procedimiento natural y la correspondiente al recurso.

De conformidad con el artículo primero de la Ley Quinta, se expidió la Ley de 20 de enero de 1837 que confirmó la competencia del Poder Judicial de la República para conocer de los asuntos contenciosos hacendarios, y señaló la competencia de las autoridades encargadas de la recaudación de impuestos para ejercitar, "sin injerirse en la jurisdicción contenciosa propia de los jueces", la facultad económico-coactiva, cuyo ejercicio podía reclamarse, previo el otorgamiento de la garantía de la prestación exigida.

Por lo tanto, podemos ver que el Poder Judicial sigue conociendo de las controversias generadas entre particulares y el gobierno, pero aún más, se establece por primera vez, la posibilidad de embargar al contribuyente, siempre y cuando la autoridad garantizara la prestación que exigía.

De 1837 a 1840, se conservaron sin modificación alguna, hasta que el 30 de julio del último de los años citados se elaboró un proyecto de reforma centralista. La única variación presentada respecto de la Constitución de 1836, fue la mención

²⁵ Artículo 12, fracción XI de la Ley Quinta.

expresa del principio de separación de poderes y la inclusión del contencioso tributario en su artículo 157, en forma idéntica al artículo 14 de las Bases para la Nueva Constitución de 15 de diciembre de 1835.²⁶ Esto es, se vuelve a crear un tribunal especializado, el cual sigue dependiendo del Poder Judicial.

Se culpó al centralismo, inducido por las Siete Leyes Constitucionales, de haber fomentado el separatismo de Texas y Yucatán, motivo por el cual el 28 de septiembre de 1841 se expidieron las Bases de Tacubaya, que dejaron sin sustento la Constitución de las Siete Leyes, derrocaron al entonces Presidente Antonio Bustamante y desconocieron a los cuatro poderes de la constitución centralista.²⁷ La idea era nombrar un presidente interino, designar una Junta, la cual convocaría a elecciones de diputados, que a su vez formarían un congreso constituyente para redactar una nueva Carta Magna, pero de régimen federalista.

En 1842 se elaboraron tres proyectos de Constitución, aunque en diciembre del mismo año, el general Bravo desconoció al Congreso Constituyente y designó a ochenta notables para que integraran la Junta Nacional Legislativa.²⁸ De este modo, el país seguía sin rumbo fijo, sin poder establecer una forma de gobierno definitiva y los levantamientos y asonadas seguían siendo algo que se veía y que impedía la estabilización nacional. La pugna entre federalistas y centralistas

²⁶ José Luis Vázquez Alfaro, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: estudios doctrinales, Núm. 127, México, UNAM, 1991, p. 131.

²⁷ Margadant, *Op cit*, p. 154.

²⁸ *Ibid*, p. 132.

subsistía. Situación que lo hace evidente es el hecho de que Santa Anna sustituyó a los integrantes del Cuarto Congreso Constituyente Mexicano,²⁹ por una junta de notables, en realidad el Quinto Congreso Constituyente Mexicano,³⁰ que produjo las Bases Orgánicas de 1843, con un carácter centralista.

1.3. Bases Orgánicas, de 1843.

La importancia del análisis de las Bases Orgánicas de 1843, radica en el hecho de que son las que sirven para organizar nuevamente al país, una vez que Santa Anna renuncia a la Presidencia en diciembre de 1842 y deja a Nicolás Bravo como presidente provisional, al tiempo que exigía la disolución del Congreso, lo que aconteció en el mes de diciembre de esa anualidad.

De esta forma, nos encontramos ante una nueva legislación suprema del país, que, no obstante que aún se encontraba vigente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, era la que en la práctica se encargaba de organizar al país.

Para sustituir al Congreso, el 7 de enero de 1843, la Junta de notables, que era presidida por el General Gabriel Valencia, nombró a una Comisión de Bases

²⁹ Integrado por siete miembros.

³⁰ Margadant, *Op cit*, p. 156.

Constitucionales, compuesta por nueve personas y se le facultaba para presentar para su deliberación los fundamentos del proyecto constitucional.

El día 20 de marzo se dio primera lectura al proyecto de Bases de Organización para la República Mexicana presentado por la Comisión, la segunda lectura se realizó el 8 de Abril del mismo año y en la misma sesión y sin gran discusión o problemática se aprobó en lo general y de inmediato se procedió a la discusión en lo particular. Fueron juradas en junio de 1843.³¹

Las Bases Orgánicas mantenían en gran proporción los logros legislativos impulsados por los liberales, como son la abolición de la esclavitud; la libertad de imprenta y de opinión; la seguridad personal, y la inviolabilidad de la propiedad y el domicilio, lo cual sólo podía realizarse por causa de pública utilidad. Sin embargo, en realidad estas Bases continuaron el proyecto centralista y conservador de las Siete Leyes de 1833, e incluso fue más allá al instituir un desmesurado derecho de veto a favor del Poder Ejecutivo. Al permitir ese derecho, el Presidente podía vetar leyes o disposiciones que no convinieran a sus intereses, por ello se consideró que las bases estaban “hechas para Santa Anna como traje de sastre.”³²

Como consecuencia, se expidieron y promulgaron las Bases para la Organización Política de la República Mexicana, sancionadas por el general Santa Anna el 12 de junio del citado año y publicadas el día 14 del mismo mes y año.

³¹ Vázquez, Op cit, p. 547.

³² *Ibid.*

Estas Bases contenían en su artículo el principio de división de los poderes públicos. Por lo que respecta al contencioso tributario, en su artículo 115 se señaló que subsistirían los tribunales de Hacienda dentro de la esfera del Poder Judicial. Lo cual, aun cuando establecía la permanencia de los tribunales de Hacienda, implicaba que el contencioso administrativo seguiría dependiendo del Poder Judicial.

En el artículo 118 se señalan de manera expresa las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, a la cual le es encomendado el conocimiento de la jurisdicción administrativa. Lo que implicaba que sería el máximo tribunal del país quien conocería de las controversias administrativas.

Finalmente, en su artículo 119 ratificó la prohibición para la Suprema Corte de intervenir o tomar conocimiento alguno sobre los asuntos económicos o gubernativos de la nación o de los departamentos. En forma paralela, y conforme al texto del artículo 111, se creó un Consejo de Estado.³³ Este Consejo daba opinión al Presidente de la República respecto a cómo resolver en la materia contencioso administrativa.

Todo lo cual, se reitera, implica que el contencioso administrativo seguiría siendo del conocimiento exclusivo de Poder Judicial.

³³ Carrillo, *Op cit*, p. 43.

Tres años después, el 22 de agosto de 1846, el general Mariano Salas, además de pedir el restablecimiento de la Constitución de 1824 y el retorno del general Santa Anna, convocó a un Congreso Constituyente. La Comisión de Constitución elaboró dos proyectos: el de la mayoría,³⁴ que proponía el restablecimiento de la Constitución de 1824 y su posterior reforma; y el de la minoría suscrito por Mariano Otero, que pedía reformas sustanciales a dicha carta.

Como podemos observar, las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 tuvieron vigencia hasta 1846; es decir, duraron un poco más de tres años, durante la gestión del Presidente José Joaquín Herrera y el comienzo de la guerra contra la intervención norteamericana. Ante la inoperatividad de la Carta de 1833 y la de 1843, en plena guerra con los Estados Unidos de América, se optó por restituir la Constitución de 1824, adjuntándole un Acta Constitutiva y de Reformas.

1.4. Ley Para el arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, de 1853. (Ley Lares).

Resulta de suma importancia el análisis de esta legislación, en virtud de que, es la primera en la que se pugna por una independencia de la administración pública contra el Poder Judicial, lo que implica el primer antecedente legislativo para la

³⁴ Constituida por Rejón, Cardozo y Zubieta.

adopción de los tribunales administrativos, llamados de igual manera de lo contencioso administrativo.

Efectivamente, la Ley y su Reglamento para el arreglo de lo contencioso administrativo, expedido por el gobierno de la república central el 25 de mayo de 1853, debe ser considerado como el primer orden normativo que implica adopción de tribunales contenciosos administrativos, pues tenía, como característica principal, el que consignaba la independencia de la administración frente al Poder Judicial.³⁵

Por lo tanto, los asuntos de la administración pública serían resueltos por la propia administración, la cual sería independiente del Poder Judicial, con lo que la Ley Lares se distanciaba de cualquier normatividad anterior, al no ser el poder Judicial quien conocería de las controversias contenciosas administrativas.

En efecto, en la Ley mencionada se declaraba el principio de la separación de la autoridad administrativa de la judicial, estableciendo que no le correspondía a esta última el conocimiento del principio de legalidad que todo acto de autoridad debe cumplir.³⁶ La legislación en cuestión fue conocida como Ley Lares, en reconocimiento a su creador Teodosio Lares, tuvo una vida aproximada de dos años, truncada a causa de la Revolución de Ayutla en el año de 1855, al ser

³⁵ Carlos Alberto Ortega Carreón, *Derecho Procesal Fiscal*, 2ª edición, México, Porrúa, 2011, p. 154.

³⁶ Carlos Alberto Ortega Carreón, *Juicio de nulidad, tradicional, en línea y sumario, estudio y práctica forense*, México, Porrúa, 2011, p. 3.

abolida por la ley del 21 de noviembre de 1855.

Esta Ley es el antecedente más directo y claro de la jurisdicción contencioso-administrativa en México, fue expedida el 15 de mayo de 1853, por el entonces presidente Antonio López de Santa Anna y “se complementó con un detallado reglamento, publicado el mismo día que la ley”.³⁷

La Ley constaba de 14 artículos, y Reglamento, que se encargaba de precisar y ampliar los artículos de la ley, contenía 81 preceptos. En el artículo 1º de esa Ley se establecía el principio general de que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, principio que tenía relación con el diverso francés en lo concerniente a la concepción de la separación de poderes, ya que corresponde al propio Poder Ejecutivo, sin interferencia de ningún otro poder y en especial del Judicial, el conocimiento y resolución de las controversias que se pudieran suscitar con motivo de sus actuaciones. Idea que el propio Teodosio Lares plasmó expresamente al definir a los tribunales de jurisdicción contencioso-administrativa, al señalar que

Estos tribunales no se componen de magistrados inamovibles, parecidos a los del orden judicial, los tribunales ordinarios administrativos deben ser los ministros, cada uno en su respectivo ministerio; los agentes administrativos, llámense

³⁷ Castañeda y Cedillo. *Op cit*, p. 46.

prefectos o jefes políticos, colocados al frente de cada una de las divisiones del territorio del Estado; el consejo particular que debe tener cada una de las demarcaciones administrativas y el consejo de gobierno.³⁸

Contrario a lo que acontecía con el Consejo de Estado francés, cuya competencia había sido consignada de manera genérica y cuyo detalle había sido precisado gracias a su propia creación jurisprudencial, la ley Lares expresó, en su artículo 2º, de manera enunciativa, las materias que serían objeto de lo contencioso administrativo, para realizarlo de manera detallada en los primeros cinco artículos del primer capítulo de su reglamento.³⁹

En el procedimiento que se establecía consideraba fundamentalmente dos instancias:

a) La primera, se seguía ante una sección contencioso-administrativa, dentro del Consejo de Ministros, que se integraba por cinco consejeros abogados y por un secretario, elegido entre los oficiales de la Secretaría del Consejo, nombrados por el presidente de la República. Esta instancia concluía con una resolución o sentencia.

b) La segunda, era ante el Consejo de Estado, constituido de acuerdo con las

³⁸ Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo*, facsímil de la edición original de 1852, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, UNAM, 1978, p. 378.

³⁹ Castañeda y Cedillo, *Op cit*, p. 45.

Bases para La Administración de la República del 22 de abril de 1853. Se componía de 21 individuos, adornados de las cualidades necesarias para tan alta encomienda.⁴⁰ Este consejo se dividía en cinco secciones, correspondientes a las cinco Secretarías que en aquella época funcionaban y que eran: 1. Relaciones Exteriores; 2. Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; 3. Fomento, Colonización, Industria y Comercio; 4. Guerra y Marina, y 5. Hacienda.⁴¹

La primera instancia se iniciaba con una “memoria”⁴², dirigida al ministerio de dónde provenía el acto que se combatía. Se otorgaba el plazo de un mes para solucionar el asunto y si en ese transcurso no se resolvía, se turnaba a la sección de lo contencioso del Consejo de Estado, situación que era notificada al reclamante y al procurador general para que éste procediera a hacer la defensa de la administración pública.

Una vez producida la contestación y recibidas las pruebas y los alegatos, se dictaba una resolución que debía notificarse a las partes. Los ministros y los particulares involucrados podían inconformarse con esta resolución en una segunda instancia ante el Consejo de Estado. Para tal efecto, se regularon dos recursos: el de aclaración y el de nulidad.

⁴⁰ Jesús Javier Herrera Gómez, *El contencioso Administrativo Federal*, México, Porrúa, 2007, p. 7.

⁴¹ Castañeda y Cedillo, *Op cit*, p. 46.

⁴² Esto es, una reclamación administrativa.

Las controversias que sobre la competencia del Consejo de Estado y las autoridades judiciales se suscitaran, las resolvería la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, compuesta para este caso por dos magistrados propietarios y dos consejeros, designados unos y otros por el presidente de la República. El presidente de este órgano colegiado lo era el de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, y quién votaría sólo en caso de empate. Este sistema para resolver de las controversias de competencia por un órgano integrado por miembros del Consejo y de la Corte Judicial, la tomó Lares, según él mismo lo relata, de la Constitución francesa de 1848, que establecía que las controversias entre las autoridades administrativas y las judiciales las decidía un órgano especial, compuesto por individuos de la Corte de Casación y Consejeros de Estado, quienes eran designados cada año por sus respectivas corporaciones.⁴³

Así, estamos en presencia de un procedimiento contencioso administrativo que es tramitado y resuelto por una administrativa, lo que resulta históricamente relevante, pues ya no es el Poder Judicial de la Federación quien se encarga de tramitarlo y resolverlo, restando así las facultades de éste último y, por el contrario, dado fuerza a una administración pública que podrá confirmar, revocar o modificar sus propias determinaciones.

Además, con la ley Lares se estableció una jurisdicción administrativa de carácter *retenido*, con lo cual se debe entender que corresponde a la propia

⁴³ Castañeda y Cedillo, *Op cit*, p. 47.

administración activa el conocimiento y decisión de las controversias que surgieran con respecto a los gobernados. La actuación del consejo se limitaba exclusivamente a emitir un dictamen que debía hacer suyo el Ejecutivo, para poderse ejecutar en vía de mandamiento administrativo. El propio Lares definió este papel del consejo cuando señaló:

El consejo de Estado debe ser el tribunal administrativo superior de segundo grado. La competencia, y la jurisdicción administrativas, no deben ser consideradas sino como derivaciones necesarias del poder ejecutivo. Este poder debe pues ser siempre llamado a anular o confirmar lo que se haya juzgado en su nombre. De aquí es que el primer principio que debe señalarse en la organización de la segunda instancia de que debe conocer el consejo el que sus decisiones y sus decretos no pueden tener fuerza ni valor ninguno sin la aprobación del jefe ejecutivo (sic). Ésta feliz combinación es la que permite poner en armonía las garantías de las formas jurídicas, con la entera libertad de acción del poder ejecutivo; juzga y decide el consejo, pero sus decisiones nada valen sin la aprobación del jefe del ejecutivo (sic).⁴⁴

⁴⁴ Lares, *Op cit*, p. 395.

Así, la segunda instancia también era conocida por el Poder Ejecutivo, aunque no por el propio órgano que resolvió en primera instancia, pues se considera que es el propio ejecutivo quien tiene que revisar lo que a su nombre se hizo antes de que el Judicial lo realice.

Esta ley tuvo una vigencia muy breve, pues debido al triunfo del Plan de Ayutla, encabezado por Juan Álvarez, fue abolida por la ley del 21 de noviembre de 1855.

1.5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1857.

Como se había comentado, la Constitución Política es la Ley de Leyes, por lo que resulta importante analizar a la de 1857, que no solamente sustituye *de iure* a la de 1824, sino a todas aquellas que en la práctica, también lo hicieron.

Así, se verán los antecedentes históricos y políticos que le dieron vida. De igual modo, se analizará el tratamiento que este cuerpo normativo daba a los conflictos contencioso administrativos.

El general Juan Álvarez, en su calidad de Presidente interino de la República, el día 16 de octubre de 1855, lanzó la convocatoria para la reunión del Congreso Constituyente 1856-1857. La presión hacia su gobierno lo obligó a renunciar antes de que se realizara dicha reunión. Renunció a la presidencia el 11 de diciembre de 1856 y fue relevado por Ignacio Comonfort.⁴⁵

En el año de 1856, Ignacio Comonfort, en ejercicio de las facultades presidenciales, expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de fecha 15 de mayo,⁴⁶ documento que, al continuar con la tendencia legislativa de la época, concedió a los tribunales del Poder Judicial el conocimiento de la jurisdicción administrativa. A la Suprema Corte de Justicia se le encomendó

⁴⁵ Vázquez, Op cit, p. 534.

⁴⁶ Consultable en la dirección electrónica:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>

"terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el supremo gobierno o por sus agentes."⁴⁷

La gran mayoría de los diputados profesaban la religión católica; sin embargo entendían que las necesidades nacionales exigían la separación entre el Estado y la Iglesia. En pleno debate del Constituyente de 1856-1857, el papa Pío IX se pronunció, desde Roma, contra las leyes promovidas por los liberales mexicanos, así como contra el proyecto de Constitución que se estaba discutiendo. Situación que hizo que los debates se prolongaran hasta el año de 1857.

El día 5 de febrero de 1857 fue jurada y sancionada la Constitución Política de la República Mexicana. Este ordenamiento consagró en su artículo 50 el principio de separación de poderes, mientras que en el artículo 97 señaló las atribuciones de los tribunales de la Federación.

La Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, en su artículo 97, fracción I, otorgó competencia a los tribunales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales. Este dispositivo constitucional fue considerado por un sector importante de los doctrinarios como el apoyo constitucional de dichos tribunales para conocer y decidir sobre conflictos entre particulares y la administración pública federal; sin embargo, otros juristas no estuvieron de acuerdo y señalaron que dicho precepto

⁴⁷ Artículo 98 del citado ordenamiento.

no establecía la constitucionalidad del sistema de lo contencioso-administrativo, ya que dicho sistema, viola el principio de la división de poderes que consagraba el artículo 50 de la mencionada Constitución, “ya que si el Ejecutivo juzga sus propios actos, se violaría el principio de separación adoptado.”⁴⁸ De este modo, se sugirió que el Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar de las controversias que se susciten por actos de Administración Pública.

Al respecto, Ignacio L. Vallarta,⁴⁹ que fue el principal impugnador del contencioso formal, sostuvo en su tesis que: "Aún sin reglamentación es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración que contraría la legislación federal."⁵⁰ Con lo cual, evidentemente, estaba en contra de la existencia de los tribunales contenciosos administrativos, pues pretendía que se siguieran tramitando ante el Poder Judicial de la Federación.

⁴⁸ Gustavo Esquivel Vázquez, *El juicio de lesividad y otros estudios*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 62.

⁴⁹ Nacido en Guadalajara, Jalisco el 25 de agosto de 1830, abogado, autor de la obra el juicio de amparo, defendió la autonomía del Poder Judicial mismo frente a las intromisiones de Manuel González y Porfirio Díaz, prefiriendo renunciar a su cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aceptar la sumisión del Poder Judicial al Ejecutivo. Al triunfo de la república, Juárez lo nombra Secretario de Gobernación en 1868. En 1869 fue electo diputado por Jalisco al Quinto Congreso Constitucional, y del 27 de junio de 1871 a 1875 funge como gobernador constitucional de Jalisco y bajo el gobierno de Díaz es Secretario de Relaciones Exteriores y Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Muere el 31 de diciembre de 1893, ya retirado de la política. Consultado en la página electrónica: <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Benemeritos/Ignacio%20Luis%20Vallarta%20Ogaz%C3%B3n.pdf>

⁵⁰ Ignacio Luis Vallarta, *Obras completas*, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 75.

Existió otra tesis en contra del establecimiento del sistema de lo contencioso-administrativo, expuesta por el maestro Jacinto Pallares,⁵¹ quien sostiene que: "Estando, pues, perfectamente definidos los límites que haya entre el Poder Judicial y los otros poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos Poderes y, por lo mismo, entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo."⁵²

Cabe resaltar aquí que, tal y como se verá más adelante, el contenido del artículo 97, fracción 1 de la Constitución de 1857, resulta interesante, no sólo como antecedente, sino debido a la persistencia del precepto en la Constitución de 1917. En efecto, en dicho dispositivo se atribuye a los tribunales del Poder Judicial Federal el conocimiento de la jurisdicción administrativa. A partir de 1857, salvo el periodo del llamado segundo imperio, y hasta la década de los treinta, existió entre los estudiosos del derecho mexicano, la creencia en la eficiencia del sistema judicialista para el trámite de la jurisdicción administrativa. Es decir, que era conveniente que se siguieran tramitando ante el Poder Judicial de la Federación.

Se puede decir que son dos las razones fundamentales que apuntalaron esa idea:

⁵¹ Nacido en la hacienda de Los Remedios del municipio de Tarímbaro, Michoacán el 9 de septiembre de 1845, abogado, profesor, escritor y jurisconsulto, primero fue conservador y, posteriormente se volvió liberal. Muere el 2 de diciembre de 1904. Consultado en la página electrónica: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/22/dtr/dtr11.pdf>.

⁵² Jacinto Pallares, *El Poder Judicial*. México, Editorial Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1874, p. 124.

a) En ese entonces existía la fiel creencia del principio de separación de funciones, como un dogma, por parte de los constitucionalistas, establecido en el artículo 50 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, ya que dicho principio implicaba que el ejecutivo no revisará dos veces sus actos y que el Poder Judicial, pudiera conocer de las controversias existentes.

b) Por otro lado, se consideró que el juicio de amparo suplía, con ventaja, al sistema del contencioso-administrativo de tribunales especializados en dicha materia situados en el Poder Ejecutivo.⁵³

Por lo tanto, una vez que se hizo a un lado el modelo de tribunal francés, la segunda controversia se centró respecto del procedimiento mediante el cual los tribunales federales habrían de conocer de las controversias administrativas.

Mientras algunos pensaban que conforme a la redacción del artículo 97, fracción I, de la Constitución de 1857, el órgano jurisdiccional solamente podría ser un tribunal del Poder Judicial Federal y el medio o vía, el juicio de amparo, para otros, si bien aceptaban que los tribunales del Poder Judicial eran los

⁵³ Humberto Sierra, Briseño, "Competencia de los tribunales administrativos", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, cuarto número extraordinario, México, 1971, p. 89.

órganos competentes, las controversias administrativas debían ser sustanciadas por otro medio distinto del juicio de amparo.⁵⁴

Cabe destacar que, tal y como es una costumbre no escrita en el ámbito jurídico, las teorías o tesis que apoyaban una y otra solución fueron llamadas con el nombre de sus más sobresalientes expositores.

De esta manera, la tesis Vallarta, cuya invención se atribuye al jurista jalisciense, parte de la opinión, por él emitida, al resolver, el 9 de mayo de 1879, el caso "Álvarez Rul-Miranda Iturbe vs autoridades administrativas del D.F."⁵⁵, suscitado entre los señores Álvarez Rul Miranda y Luis Miranda e Iturbe contra el Ayuntamiento de la Ciudad de México, para que les fuera respetada la concesión de un ferrocarril.

La formación jurídica de Vallarta en el derecho norteamericano lo llevó a sostener que era imposible tramitar en juicio ordinario las impugnaciones de los actos administrativos que violaran las leyes federales, sin necesidad de una legislación reglamentaria, aunque él mismo recomendó la necesidad de crearla.⁵⁶

⁵⁴ Sierra, *Op cit*, pp. 90-92.

⁵⁵ En dicha ejecutoria se sostuvo que existe un asunto contencioso, que escapa a la potestad administrativa, "siempre que hay que definir los hechos y aplicar el derecho mediante conocimientos de causa, fallando así un verdadero litigio entre la autoridad que sostiene una situación (en el caso la procedencia de la caducidad de una concesión ferrocarrilera) y los particulares (concesionarios) que la niegan". Es decir, que existiera una justicia administrativa y no una imposición de la autoridad, disfrazada de un juicio.

⁵⁶ Vázquez, *Op cit*, p. 138.

Ignacio L. Vallarta, al igual que Jacinto Pallares, aunque con otro fundamento, sostenían que resultaba imposible que el poder administrativo pudiera crear un contencioso administrativo conocido como de tipo continental europeo, en el que el Poder Ejecutivo no podía asumir funciones jurisdiccionales, por que violaría la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contra estas opiniones, surgió la tesis de Ignacio Mariscal,⁵⁷ la cual sostenía la insuficiencia del texto constitucional para que pudiera llevarse a conocimiento de los tribunales federales una contienda de carácter administrativo, pues para ello era necesario que una ley les otorgara la competencia específica y regulara, además, el procedimiento para el trámite de dichos asuntos.⁵⁸

Existió una tercera tesis, según indica el Maestro Antonio Carrillo Flores,⁵⁹ esta tesis era distinta a las anteriores, y no se le dio valor alguno. La elección sólo se realizó entre las opiniones de Vallarta o de Mariscal. No obstante que el propio

⁵⁷ Nacido en la ciudad de Oaxaca el 5 de junio de 1829. Abogado, escritor, poeta, periodista. Enemigo de la política de santa Anna. Liberalista. Fue Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Ministro plenipotenciario en Washington con Juárez. Porfirio Díaz lo nombra, primero, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, Director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia y Ministro de Relaciones Exteriores; también fue Secretario de Justicia e Instrucción Pública. Murió en la Ciudad de México el 16 de abril de 1910.

⁵⁸ Vázquez, *Op cit*, p.139. Consultado en la página web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2103/8.pdf>.

⁵⁹ Nacido en la ciudad de México el 23 de junio de 1909. Doctor en Derecho, miembro fundador de Tribunal Fiscal de la Federación, Secretario de Hacienda y de Relaciones Exteriores, diputado federal y Director del Fondo de Cultura Económica. Murió el 20 de marzo de 1986. Consultado en la página electrónica: <http://colnal.mx/members/antonio-carrillo-flores>.

Profesor después de un acucioso examen, se inclinó por la doctrina de Mariscal,⁶⁰ la Suprema Corte de Justicia y la legislación posterior a 1857 siguieron la tesis judicialista, propuesta por Vallarta, utilizando como presupuesto el artículo 97, fracción I, en cuanto a la competencia de los tribunales federales para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, pero sin aún expedirse algún tribunal administrativo.

Esta Constitución se mantuvo vigente hasta el 5 de febrero de 1917, aunque no siempre fue respetada de manera literal, sobre todo en cuestiones de religión.

1.6. Ley Sobre lo Contencioso Administrativo de 1865.

En el presente subcapítulo se procede a analizar lo correspondiente al Segundo Imperio, así como las causas que lo originaron y, por supuesto, cuál fue el tratamiento que se le dio al contencioso administrativo. Situación que resulta sumamente interesante, toda vez que el Emperador era de origen europeo y venía a México con ideas liberales.

El 17 de diciembre de 1857, se produjo un pronunciamiento del General Félix Zuloaga, en Tacubaya. Zuloaga expidió el correspondiente Plan⁶¹ que señalaba que cesaría de regir en la República la Constitución recién promulgada, y que, a su vez, continuaría como Presidente Ignacio Comonfort, dotado de con facultades

⁶⁰ Sierra, *Op cit*, p. 95.

⁶¹ Denominado "Plan de Tacubaya".

omnímodas.

Sin embargo, no pasó mucho tiempo para que rompieran relaciones Comonfort y Zuloaga, ya que el segundo desconoció al primero el 11 de enero de 1858 y dos días después se iniciaron las hostilidades en la Ciudad de México, hasta el día 21 del mismo mes, cuando se rindió el entonces Presidente.

De esta forma, dio inicio la Guerra de los Tres Años o también llamada Guerra de Reforma, gracias a la cual se vino a concluir la reforma liberal iniciada en 1855 con la Revolución de Ayutla. Particularmente en 1859, se logró implantar en nuestro país todo el proyecto liberal y de secularización de la sociedad.

Importante resulta destacar que el artículo 79 de la Constitución Política de 1857 indicaba expresamente que en las faltas temporales del presidente de la República y en la absoluta, mientras se presentaba nuevamente el electo, entraría a ejercer el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo éste puesto ocupado por el Licenciado Benito Juárez García.

Así, y toda vez que Juárez se había negado a reconocer el Plan de Tacubaya, fue preso el 17 de diciembre de 1857 y liberado en el mes de enero de 1858.⁶²

⁶² Fernández, *Op cit*, p. 87.

Dadas las circunstancias antes descritas, Comonfort, al haber desconocido a la Constitución, dejaba de ser Presidente Constitucional y en su lugar correspondía asumir, de manera interina, al Presidente de la Corte, tal y como aconteció.

Debido a que la capital estaba tomada por las fuerzas rebeldes de Zuloaga, procedió a trasladarse a la Ciudad de Guanajuato. En ese momento, Juárez asumió el innegable liderazgo del liberalismo mexicano.

La Guerra de Reforma, concluyó con el triunfo del bando liberal en la Batalla de Calpulalpan el 22 de diciembre de 1860.⁶³

Posteriormente, el 11 de mayo de 1861 el Congreso dispuso que el día 9 cesaron las facultades legislativas del titular del Ejecutivo Federal.

Posteriormente, el 11 de junio de 1861, el Congreso, por una votación de 61 contra 55 votos, declaró presidente constitucional al Licenciado Benito Juárez, y el 2 de julio del mismo año, al General Jesús Ortega, con lo cual parecería que la nación volvería a la calma.

Al acceder a la presidencia, Juárez emprendió la nacionalización de los bienes eclesiásticos y decidió suspender el pago de la deuda exterior por dos

⁶³ Fernández, *Op cit*, p. 89.

años. Con esta medida, motivada por la angustiosa situación financiera mexicana, desencadenó la intervención de los países más afectados, España, Francia y Gran Bretaña.⁶⁴

Se dio el caso que, incluso, el papa Pío IX dio su apoyo para que se realizara esta invasión, pues desaprobaba el reformismo anticlerical de Juárez, que atentaba contra los privilegios de la Iglesia en México.

En diciembre de 1861, el general Juan Prim llegó a Veracruz al frente del cuerpo expedicionario español. Viéndose reforzado un mes más tarde por los destacamentos francés y británico. El amplio despliegue en las costas mexicanas obligó a Juárez a garantizar el cumplimiento de las demandas de las tres potencias europeas. El acuerdo, fue ratificado por los Tratados de la Soledad en 1862 y con ello se satisfacían las pretensiones de España y Gran Bretaña, cuyas tropas fueron reembarcadas.

Sin embargo, Napoleón III, no quedó conforme y ordenó a su ejército avanzar hasta la capital. Planeaba expandir los intereses económicos de Francia y, utilizó como pretexto el crear en México un imperio latino, para contrarrestar la influencia de Estados Unidos, quienes se encontraban en plena Guerra de Secesión. Los franceses llegaron a la capital en junio de 1863.⁶⁵

⁶⁴ Hamnett, *Op cit*, p. 182.

⁶⁵ Lilia Díaz, "El liberalismo militante", en El Colegio de México, *Historia General de México, Versión 2000*, México, 2010, p. 613.

Juárez, aún presidente, se retiró a la zona septentrional, cerca de la frontera, junto a sus seguidores, desde donde estableció la estrategia para tratar de retomar el poder.

Al darse esta derrota republicana, una comisión formada por miembros del partido conservador, apoyados por la Iglesia Católica, siguieron buscando una intervención armada a México.

Cabe precisar que dicho partido ya había buscado un príncipe francés o español que ocupara un trono en México y fue hasta la primavera de 1861 cuando José María Gutiérrez de Estrada visitó el castillo de Miramar, donde sabía que el archiduque aceptaría cualquier proposición, sin embargo, era necesario que estuviese garantizado un feliz éxito para la empresa.

Así, dichos miembros del partido conservador, con el apoyo de la Iglesia católica, viajó hasta Trieste para entrevistarse con el archiduque Maximiliano de Habsburgo, hermano de Francisco José, el emperador austríaco. Maximiliano, con afán de una notoriedad de la que le había privado su hermano mayor, era bienintencionado y maleable, y Napoleón III le consideró el candidato idóneo para ocupar el trono de México.⁶⁶

⁶⁶ Andrés Lira y Anne Staples, “Del desastre a la reconstrucción republicana, 1848-1876”, en *El Colegio de México, Nueva Historia General de México*, México, 2010, pp. 470-471.

El 10 de abril de 1864, en el castillo de Miramar de Trieste, el archiduque aceptaba esa responsabilidad y arriba al puerto de Veracruz en la fragata Novara, el 28 de mayo de 1864, dando inició así al Segundo Imperio.⁶⁷

En el propio año de 1864, durante el Segundo Imperio, se presenta un nuevo intento con el fin de introducir el contencioso administrativo, según el modelo continental europeo. Mediante decreto de 4 de diciembre del citado año se creó un Consejo de Estado que, entre otras atribuciones, tenía la de crear un tribunal de lo contencioso administrativo.

Durante el imperio de Maximiliano resurgió el Consejo de Estado como órgano de jurisdicción retenida, cuya regulación se remitió al Decreto sobre Organización General de los Ministerios, así como a la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento del 1° de noviembre de 1865, que retoman los principios de la ley Lares de 1853, sólo que con la variante monárquica que imponía el Segundo Imperio, pues existía un Emperador en lugar de un Presidente.⁶⁸ Para ello, el primero de noviembre de 1865 se expidieron la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, que establecieron un tribunal de jurisdicción retenida.

En cuanto a su contenido, el artículo primero de la ley prohibió de manera

⁶⁷ Hamnett, *Op cit*, p. 184.

⁶⁸ Castañeda y Cedillo. *Op cit*, p. 48.

expresa al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas. Lo que implicaba que se tenía que crear un Tribunal administrativo. A su vez, en el artículo segundo se determinó la materia de la jurisdicción contenciosa administrativa sobre la base de un contencioso subjetivo, es decir, donde existe una auténtica separación de autoridades administrativas y judiciales.

A partir de la caída del Segundo Imperio, se regresó, durante el período de 1869 a 1897, a utilizar el juicio de amparo; que era una invención de los juristas mexicanos y que se consideraba idóneo, además de que no se quería utilizar ninguna de las leyes promulgadas por el Emperador Maximiliano.

Así, el juicio de garantías fue el medio de protección de los derechos de los particulares que más se utilizó, con apoyo en el principio de la legal aplicación de la norma consagrada por la Constitución de 1857.⁶⁹

El fundamento constitucional para que los tribunales del Poder Judicial Federal pudieran conocer de las controversias administrativas, derivó de la interpretación del artículo 97, fracción I al aplicar las Leyes de Amparo de 1861 y de 1869.

No queda duda jurídica e histórica alguna de que el juicio de amparo ofrecía ventajas sobre el juicio sumario de oposición, en virtud de que su trámite se

⁶⁹ Gonzalo M. Armienta Calderón, *El proceso contencioso administrativo en México*, 2ª edición, México, Porrúa, 2015, p. 32.

realizaba con mayor celeridad, aunado a que no era necesario que se asegurara el interés fiscal para que fuera aceptada la demanda, dado que el aseguramiento únicamente era necesario cuando se pretendía suspender los actos de la autoridad; pero, sobre todo, la mayor ventaja era que las resoluciones dictadas en él eran más eficaces.

1.7.- Códigos de Procedimientos Civiles de 6 de octubre de 1897 y de 26 de diciembre de 1906.

Se procederá en este punto a analizar qué sucedió con posterioridad al fusilamiento del Emperador Maximiliano, así como la forma en que quedó establecida la impartición de la justicia contencioso administrativa.

Con el fusilamiento de Maximiliano el 19 de junio de 1867, se da inició a lo que se conoce como la República Liberal o República Restaurada,⁷⁰ misma que se fraguó entre la Constitución Política de 1857 y las leyes de Reforma y que concluye con el denominado Porfiriato.

A la caída del Segundo Imperio, Juárez restauró la República y se presentó dos veces para la reelección, en ambas resultó ganador. Estuvo en la presidencia hasta que la muerte lo sorprendió el 18 de julio de 1872. Fue sustituido por Sebastián Lerdo de Tejada.

⁷⁰ Fernández, *Op cit*, p. 104.

Posteriormente, Porfirio Díaz asume la Presidencia de la República en el año de 1876 y, salvo un lapso de cuatro años en el que fue Presidente Manuel González, se mantuvo en el poder hasta 1911. A este período se le conoce como “El Porfiriato”.⁷¹

El Porfiriato es un periodo que se caracterizó, en lo económico, por traer progreso material y capital extranjero a México, así como por inversión en el campo de la minería y la agricultura, por impulsar la industria nacional y por comunicar al país con líneas ferroviarias y telegráficas.

En lo político, fue un periodo de relativa estabilidad, pues se logró la pacificación del país, que incluso es llamada “paz porfiriana”, gracias al uso de la fuerza, la persecución y la represión de cualquier forma de descontento social, asumiendo así las características de una dictadura.

Todo lo anterior, se tradujo en el plano social, en grandes tensiones dentro de la sociedad mexicana, especialmente entre la oligarquía porfirista (latifundistas, extranjeros, industriales), surgida a la sombra del general, y detentora del poder político y económico, y las masas trabajadoras, el campesinado y los indígenas, particularmente maltratadas y explotadas durante el régimen.

⁷¹ Sandra Kuntz Ficker y Elisa Speckman Guerra, “El Porfiriato”, en *El Colegio de México, Nueva Historia General de México*, México, 2010, pp. 487-535.

En lo jurídico, durante esta etapa se promulgan los códigos de procedimientos civiles de 6 de octubre de 1897 y de 26 de diciembre de 1906, este último entró en vigor a partir del 6 de febrero de 1909, derogando al primero y con vigencia hasta 1917.

Los cuerpos normativos mencionados regulaban los procedimientos seguidos por los particulares en contra de las autoridades administrativas ante los jueces federales, en las materias de nacionalidad, extranjería, expropiación por causa de utilidad pública y patentes.

A su vez, contra las decisiones dictadas en dichos procedimientos judiciales, procedía el juicio de amparo.⁷² Por lo que, en realidad, no aportaban mucho a la solución de las cuestiones contencioso administrativas.

Estos cuerpos normativos, tuvieron vida durante la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, pero, a partir de 1917, se crearía una nueva constitución y la situación, progresivamente, comenzó a cambiar.

1.8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.

⁷² José Luis Vázquez Alfaro, *Op cit*, p. 139.

En este punto se analizará lo correspondiente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, analizando el movimiento armado de la Revolución Mexicana, que es la fuente directa del mismo.

Además, se precisará la manera en que se contempló en dicha Carta Magna al órgano que se encargaría de resolver los procedimientos contenciosos administrativos.

Como un antecedente histórico debemos señalar que Francisco I. Madero, convocó para el 20 de noviembre de 1910, el inicio de un movimiento armado tendiente a deponer al Presidente Díaz. Este movimiento armado, no planeaba casi ninguna renovación social, simplemente tenía dos postulados, “sufragio efectivo” y “no reelección”.⁷³

Así se inició la Revolución mexicana, que después de algunos combates en el nortero estado de Chihuahua lograron los tratados de Ciudad Juárez, entre los representantes del presidente Díaz y los de Francisco I. Madero, trayendo como consecuencia la dimisión del titular del Poder Ejecutivo Federal el 25 de mayo de 1911. Aparentemente ahí debería terminar el movimiento armado, más aún que a los pocos meses se celebraban elecciones libres en México y las ganaba el propio Madero.⁷⁴

⁷³ Fernández, *Op cit*, p.123.

⁷⁴ Brian R. Hamnett, *Historia de México*, segunda edición, México, Akal Editores, 2013, p. 223.

El movimiento maderista, que tuvo repercusión en muchos lugares del país, no solo fue un movimiento en favor de la democracia; hubo algunos brotes que pedían más; por ejemplo, el iniciado por Emiliano Zapata en el estado de Morelos, al sur a la capital federal, que reivindicaba cuestiones agrarias; el incipiente movimiento obrero de influencia internacional, centralizado en la llamada Casa del Obrero Mundial, y el movimiento de reforma social inspirado en la doctrina social católica, particularmente en las encíclicas de León XIII.

Sin que ello permita establecer que se trata una revolución social, dado que se trata únicamente de un movimiento por la democracia. Lo que se corrobora con el actuar de Zapata, quien al ver que Madero no satisfacía sus pretensiones agrarias, reinicia su movimiento armado contra Madero, bajo la bandera del Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911.

Por otro lado, el 6 de noviembre de 1911, es decir, transcurrido poco tiempo de que asumiera el poder Francisco I. Madero, se produce un golpe de Estado por parte de algunos militares. Madero no había sido cuidadoso en terminar con el aparato de gobierno porfirista ni con su ejército; lo que le costó la vida el 22 de febrero de 1913, dando previamente a que tomara el poder, el día 19, a todas

luces de forma ilegítima, el usurpador general Victoriano Huerta; con lo cual comenzó la verdadera revuelta.⁷⁵

Frente a tales hechos, el 26 de marzo de 1913, en la hacienda de Guadalupe, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, se levantó en armas contra Huerta, dando origen a la Revolución constitucionalista, lo que representó un movimiento armado muy sangriento, que concluyó el 14 de julio del año siguiente con la derrota del ejército federal.

A partir de ese momento la Revolución mexicana se vuelve una guerra entre las diversas fracciones revolucionarias: carrancistas, obregonistas, villistas, zapatistas, etcétera, cuyo único y verdadero objetivo era hacerse del poder.

Al final, triunfaron las fuerzas de Venustiano Carranza, al mando del general Álvaro Obregón, quien derrotó a Francisco Villa en varias batallas en el estado de Guanajuato, empezando por la batalla de Celaya el 6 de abril de 1915 y concluyendo con la de Santa Anna del Conde, el 3 de julio del mismo año. A finales de 1915, el triunfo constitucionalista era incuestionable.⁷⁶

⁷⁵ Felipe Ávila y Pedro Salmerón. *Historia Breve de la Revolución Mexicana*. México, Siglo XXI Editores, 2015, p. 188.

⁷⁶ Javier Garciadiego, "La Revolución", en El Colegio de México, *Nueva Historia General de México*, 2010, p. 248.

Esto sirvió para que Carranza lograra el control de la capital de la República hasta 1916 en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo.

Venustiano Carranza le dio sentido a la Revolución mexicana convocando un Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, el 1 de diciembre de 1916, con objeto de revisar el texto de la Constitución federal de 1857, aunque finalmente se decidió por redactar una nueva.

Así fue como a marchas forzadas se aprobó y promulgó el 5 de febrero de 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si tuviéramos que resumir en una sola palabra esta nueva ley suprema, sería “justicia social”, ya que la misma Constitución fue la primera carta magna del mundo entero que contenía algunos postulados en esa dirección, como elevar al texto supremo cuestiones tales como derechos mínimos de los trabajadores, reforma agraria, propiedad originaria de la nación sobre el subsuelo y sus riquezas.⁷⁷

De igual manera, contenía cuestiones muy controvertidas, como la supremacía del Estado sobre las instituciones religiosas y la prácticamente supresión de la libertad religiosa, como resultado de la influencia dentro de las filas carrancistas de los miembros de aquellos clubes de masones, protestantes y liberales, y su acusación de que los miembros de Partido Católico Nacional

⁷⁷ Adolfo Gilly. *La Revolución ininterrumpida*, segunda edición, tercera reimpresión, México, Ediciones Era, 2010, p. 259.

habían colaborado con el gobierno usurpador de Victoriano Huerta, a pesar de que el nuevo artículo 123 constitucional, el de la cuestión obrera, había sido inspirado en los principios de la encíclica *Rerum Novarum*. Precepto en el que el pueblo autorizaba al gobierno a intervenir en la vida social como lo considerase necesario, en el supuesto de que cumplía un programa que la sociedad le estaba encomendando: todo acto de poder quedaría automáticamente justificado.”⁷⁸

Al expedirse la Constitución de 1917, se reprodujo el texto del artículo 97 de la Ley de Amparo, antes referido, pero ahora en su artículo 104, en el cual se plantea una vez más el problema de la constitucionalidad de los tribunales administrativos. Tal es el caso de Gabino Fraga Magaña,⁷⁹ que establece que "conforme a los términos literales del repetido número, la competencia otorgada se refiere sólo a las controversias de orden contencioso-administrativo, cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo del Poder Público.”⁸⁰ Este precepto se mantuvo intacto en su contenido hasta 1924.

Esto, ya que durante el período comprendido entre 1924 y 1926, se realiza un intento de mejorar los recursos a los que podía acudir el contribuyente. El 18 de marzo de 1925 nació la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, encargada de resolver las reclamaciones que se originasen con motivo de los actos emitidos por

⁷⁸ Arnaldo Córdova. *La ideología de la Revolución Mexicana*, primera edición, vigésimo sexta impresión, México, Ediciones Era, 2011, p. 247.

⁷⁹ Nacido en México, en 1920. Abogado, catedrático, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y autor de libro *Derecho Administrativo*. Consultado en la página web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3308/28.pdf>.

⁸⁰ Gabino Fraga, *Op cit*, p. 134.

las Justas Calificadoras de este impuesto; en este recurso la suspensión del acto se otorgaba siempre que el interés fiscal estuviera asegurado.⁸¹

1.9. La situación jurídica de la materia fiscal en 1929.

1929 es el año del denominado *big crash* e inicio de la Gran Depresión a nivel mundial, lo cual afectó a la economía mundial y, por ende, a la mexicana.

Efectivamente, en México, la situación de la economía no se encontraba en su mejor etapa ya que la producción iba en disminución desde una crisis interna en 1925, por lo que la Gran Depresión vino a agravar el problema. La agricultura tuvo cosechas malas en 1929 y en el sector financiero fue donde más se notó el impacto. Las consecuencias fueron el encarecimiento de los préstamos y, como el tipo de cambio del peso estaba bajo, los productos nacionales no se volvieron más baratos como era de suponerse, lo que generó una distorsión negativa. Además, el gobierno sufrió el impacto de la crisis en cuanto a recaudación. Los ingresos del gobierno provenían, en gran medida, de impuestos a la producción interna y en segundo lugar de impuestos a importaciones. Existía una cantidad de deuda considerable tanto interna como extranjera y la crisis obligó a refinanciarla.⁸²

⁸¹ Situación que, incluso, sucede en la actualidad.

⁸² Luis Aboites y Engracia Loyo, “La construcción del nuevo estado”, en El Colegio de México, Nueva Historia General de México, México, 2010, p. 616.

El momento más grave de la crisis sucede en el interinato de Emilio Portes Gil en la presidencia y es bajo su mandato cuando se impone el principio de definitividad señalado; sin embargo, el verdadero impacto fue posterior y es a Pascual Ortiz Rubio a quien le corresponde manejar, en un principio, tal problema.⁸³

Debido a que el gobierno mexicano se empeñaba en mantener el patrón oro, se provocaron huidas del metal ante la incertidumbre existente, lo que originó la creación del denominado Plan Calles en 1931.⁸⁴

El Plan mencionado consistió en una reforma al sistema monetario que desmonetizó el oro para circulación interna, permitiendo su libre exportación y estableció al peso de plata como unidad del sistema monetario nacional. Además, dejó fluctuar al peso, dándole un respiro a la economía. Asimismo, el Banco de México se convirtió en el único emisor de billetes y definió las funciones del Banco Central como una institución de control económico por parte del Estado, con lo que dejó de prestar funciones de banco privado.

En México, entre 1928 y 1934, se da el período conocido como el “Maximato”, en virtud de que tres presidentes se sucedieron y, relativamente, dependían del Jefe Máximo, que era Plutarco Elías Calles, estos presidentes, fueron Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo

⁸³ Hamnett, *Op cit*, p. 252.

⁸⁴ Fernández, *Op cit*, p. 148.

L. Rodríguez (1932-1934). El árbitro político, Calles, crea, en 1929, al Partido Nacional Revolucionario, como marco general, en aquel entonces de estructura sobre todo regional, dentro del cual cada miembro de la familia revolucionaría, con su grupo, encontraría su función y cierta recompensa. El PNR se convirtió en un aparato burocrático.⁸⁵

En cuanto al tema que nos ocupa, el año de 1929 se considera un parteaguas para la materia fiscal, en virtud de que se instaló el principio de definitividad en materia de amparo. Principio que implica que no se pueda interponer Juicio de Amparo si no se ha agotado el recurso establecido en alguna ley y se señale como de interposición forzosa; es decir, no se puede acudir al juicio de garantías si antes no es resuelto el juicio o recurso administrativo que se establezca como forzoso en la ley respectiva.

La importancia de la instauración del principio de definitividad es notoria si tomamos en cuenta que el Tribunal Fiscal de la Federación⁸⁶ se influenciará del juicio de amparo y se amoldará al marco constitucional.

Al respecto Antonio Carrillo Flores menciona:

⁸⁵ Hamnett. *Op cit*, p. 251.

⁸⁶ A partir de este momento se denominará Tribunal Fiscal de la Federación o por sus siglas TFF.

Que la Suprema Corte había declarado en 1929, que no se puede ir al amparo si hay un recurso, consecuentemente podía establecer un recurso, pero no había perjuicio para nadie que este recurso, en lugar de que se tramitara ante la misma autoridad que conocía del asunto, la que obviamente debía tener ya un juicio formado, pudiera llevarse ante un órgano independiente, siempre que la última palabra la dijera la Suprema Corte o los Tribunales Federales a través del juicio de amparo.⁸⁷

Carrillo Flores hace latente el que para poder acudir al amparo es necesario, previamente, agotar el recurso o juicio que se señale en la ley respectiva.

Esta interpretación es apoyada en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal en el sentido de que no será un tribunal administrativo independiente en absoluto, ya que sus fallos estarán sujetos, mediante el juicio de amparo, a los tribunales federales y con la interpretación del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que intrínsecamente se reconoce la legalidad de los procedimientos contencioso administrativos seguidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

⁸⁷ Antonio Carrillo Flores, *La justicia federal y la administración pública*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1973, p. 144.

De hecho, los tribunales judiciales, a través de su Jurisprudencia constante, en especial a partir de este año de 1929, señalaron las necesidades de que las leyes federales y, en general todas la leyes, debieran conceder un recurso o medio de defensa para los particulares, encomendando a una autoridad distinta de la judicial, en un procedimiento diverso y anterior al juicio de amparo, aceptando con ello, “la pertinencia de los procedimientos jurisdiccionales que ya había instaurado el ejecutivo; criterio que fue una de las razones que expresaron los redactores de la iniciativa de la Ley de Justicia Fiscal, para la creación del Tribunal Fiscal en 1936.”⁸⁸

En efecto, en el año de 1929 se creó un Jurado de Revisión por la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, que conocía del recurso de revisión creado por esa misma ley;⁸⁹ este recurso podía ser interpuesto por el contribuyente en caso de disconformidad con las resoluciones de las Juntas Calificadoras.

El Jurado de Revisión era un órgano de carácter administrativo, que se encargaba de resolver el recurso de revisión que se promovía contra actos fiscales del entonces Departamento del Distrito Federal, se le consideraba como el supremo órgano administrativo fiscal. Este órgano es el primer antecedente claro para la creación del Tribunal Fiscal, aun cuando tenía el inconveniente apuntado por Carrillo Flores, en el sentido de que “era un juicio prejudicial por ser un

⁸⁸ María Guadalupe Aguirre Soria, *Organización y Estructura de la Justicia Administrativa en México*, México, INAP, 2001, pp. 176-177.

⁸⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de mayo de 1929.

procedimiento largo y deficiente, en el cual no se obtenía expeditamente la ejecución de los fallos.”⁹⁰

El 13 de febrero de 1929 se facultó al Ejecutivo para la promulgación del Código Fiscal de la Federación y hacer las reformas fiscales convenientes para la revisión o amparo de las inconformidades fiscales por medio de juicios ante los tribunales federales, este hecho confiriere un antecedente directo del Tribunal Fiscal de la Federación que dictaminaría el carácter contencioso de los delitos administrativos.⁹¹

Esto es, los delitos fiscales no se tipificaron en el Código Penal Federal, sino en el Código Fiscal, esto es, en un cuerpo normativo diferente y especializado para la materia fiscal.

De esta manera, el Código Fiscal adquirió una importancia inusitada, pues era el Ejecutivo y no el Legislativo quien podría establecer cuáles conductas podían ser señaladas como delitos y cuáles no. Aunado a que algunas conductas se podrían impugnar vía contenciosa administrativa y no penal, lo cual implicaba comodidad y, hasta cierto punto, un respiro para los contribuyentes.

Además, en el informe presidencial de 1929, se presenta el balance logrado por la Secretaría de Hacienda el cual distingue dos resultados: el código fiscal y la

⁹⁰ Carrillo, *Op cit*, p. 156.

⁹¹ Aguirre, *Op cit*, p. 180.

ley aduanal; cuerpos normativos que permitirían resumir las disposiciones, establecer las leyes de tributación que se hallaran dispersas, permitir la fácil interpretación, cumplimiento y aplicación, toda vez que “este Código establecerá la teoría del Derecho Administrativo Fiscal en nuestro país” en palabras del Presidente Emilio Portes Gil, quien a su vez distinguió que la nueva Ley Aduanal era un símbolo de modernidad y simplificaba los procedimientos en el comercio internacional porque permitía “la unificación en una sola tarifa de los diferentes impuestos que gravan la importación de mercancías y productos extranjeros, no sólo hará más sencilla su aplicación en la práctica, sino que abaratará esta actividad comercial con la supresión de trámites y documentos a que ahora se ve sujeto el tráfico de importación.”⁹²

El entonces secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca restauró toda la verticalidad del sistema aduanero, creando en primera instancia los agentes aduanales y reorganizó la Comisión de Aranceles,⁹³ después reformó la Ley Aduanal, que derogó la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y fronterizas, que databa desde el Porfiriato, 12 de junio de 1891.⁹⁴

Con la nueva Ley Aduanal se establecían las funciones de los agentes aduanales y se reformó la Comisión de Aranceles; sus labores dieron como

⁹² Consultado en la dirección electrónica: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/33/2do/Ord/19290901.html>, el día 20 de septiembre de 2016, a las 16:35 horas.

⁹³ José Ramírez, Gutiérrez, *Derecho Aduanero*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 2007, p. 94.

⁹⁴ *Ibid.*

resultado un reglamento interior de la Dirección General de Aduanas y la Tarifa General de Importación que unificó los aranceles de importación, por grupos y subgrupos, de acuerdo con la categoría utilizados para el comercio o la industria, mejorando con ello el cobro y la proporción impositiva conforme al precio.

Debido a tales acciones, ahora el impuesto sobre el comercio exterior, que era la principal fuente de egresos, comprendía cobros por los derechos de importación y exportación, los de tráfico marítimo, de certificación consular, de facturas y otras varias prestaciones, que con diversos títulos y motivos se recaudan. Sin embargo, dependía de los cambios de la demanda en el mercado internacional. De este modo, la Tarifa Aduanal, se transformó en una medida de defensa económica de más activo impulso al desarrollo de los recursos naturales de la nación, así como un medio para proteger la industria nacional.

A su vez, la Comisión de Aranceles⁹⁵ logró la unificación de los impuestos y derechos sobre el comercio exterior, con lo cual se redujo el volumen de las importaciones con la finalidad de obtener un equilibrio en la balanza de cuentas, logrando así una mejoría en el comercio exterior y apoyó la sustitución con producción nacional, lo cual resultaba acorde con la política instaurada por el gobierno mexicano, con lo que las materias fiscal y administrativa federal comienzan a tomar cada vez más fuerza dentro de la vida económica del país.

⁹⁵ Instaurada mediante Decreto de 27 de agosto de 1927 por el que se reorganizó la Comisión de Aranceles.

Se está en presencia de símbolos de modernidad, porque se da una ruptura con las tradiciones, con lo establecido previamente en el derecho, para pasar algo que se considera actual, de moda. Pues antes de que se logaran las codificaciones, es decir, que se establecieran en un sólo cuerpo todas las disposiciones normativas relativas a una materia o procedimiento, antes existían únicamente disposiciones de manera aislada, o, incluso, se tenía que verificar los precedentes existentes. Esto es, había que recurrir a los expedientes para verificar caso por caso si ya había existido alguno igual o similar y verificar cómo se había fallado en ese asunto para invocarlo en el nuevo y sentenciar de la misma manera.

Es el intento de establecer al derecho en la realidad de la época y dejar de aplicar leyes o criterios obsoletos. Esta modernidad del derecho se da, no sólo por el carácter racional y previsible de sus reglas y operación, sino también en su capacidad de organizar y estabilizar los espacios de creación y aplicación de las reglas en las sociedades complejas en que serán utilizadas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al principio de definitividad en materia fiscal, en la tesis de Jurisprudencia 95/2004, continúa sosteniendo lo siguiente:⁹⁶

**RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES
ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y**

⁹⁶ Puede ser consultada en la página 414 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, correspondiente al mes de julio de 2014.

ADMINISTRATIVA. PREVIO AL JUICIO DE GARANTÍAS NECESARIAMENTE DEBE AGOTARSE EL JUICIO DE NULIDAD, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PREVISTO EN LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, página 351, con el rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTAR EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SI LA RESPONSABLE NO INFORMA DE DICHO RECURSO AL QUEJOSO, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN XV, DE ESA LEY.", sostuvo el criterio de que es innecesario agotar el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo antes de acudir al juicio de amparo indirecto, en los casos en que no se haga del conocimiento del gobernado el recurso que proceda en contra de tal resolución. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de tal criterio a fin de

establecer que las resoluciones administrativas que en términos del referido artículo 83 son impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de manera optativa a través del recurso de revisión o del juicio de nulidad, necesariamente deberán impugnarse a través de este último, previo al juicio de garantías, en términos del artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que no obstante que se haya optado por sustanciar el recurso de revisión, con posterioridad a éste siempre deberá agotarse el juicio de nulidad. Apoya lo anterior la circunstancia de que en relación con la tramitación del juicio contencioso administrativo, el Código Fiscal de la Federación no exige mayores requisitos que los que contempla la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto reclamado, según se advierte de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 155/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, enero de 2003, página 576, con la salvedad de que no habrá obligación de agotar el juicio de nulidad en los casos en que se actualice alguna excepción al principio de definitividad previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.

Contradicción de tesis 58/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 23 de junio de 2004. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Arnulfo Moreno Flores.

Conforme a dicha Jurisprudencia y en atención al principio de definitividad, se volvió obligatorio agotar el juicio de nulidad previo a la interposición del juicio de nulidad.

Cabría mencionar que el 30 de diciembre de 1932, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

La importancia de dicho ordenamiento es que establece que los créditos fiscales que no fueran pagados oportunamente se harían efectivos vía el procedimiento administrativo de ejecución establecido en la misma y los contribuyentes podían realizar la impugnación correspondiente ante las autoridades judiciales federales, y dicha oposición se sustanciaba en el juicio sumario conforme al articulado de dicha ley y artículos aplicables del Código Federal de Procedimientos Civiles.⁹⁷

⁹⁷ Armienta, *Op cit*, p. 36.

A mayor abundamiento, en la mencionada Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, se seguía sustanciando el juicio sumario de oposición de conformidad con dicha Ley y con el Código Federal de Procedimientos Civiles; dicho juicio procedía en contra de la determinación de créditos fiscales y el procedimiento administrativo de ejecución a efecto de hacer efectivos tales créditos; pero únicamente procedía tal juicio cuando los afectados no eran deudores, cuando el crédito ya no era exigible debido a la extinción de la obligación fiscal o simplemente cuando el importe del crédito era inferior al exigido.

Sin embargo, debemos mencionar que el juicio de oposición a que se hace referencia fue cayendo en desuso, en gran medida debido al hecho de que, como se ha visto, desde antes de 1929 la Suprema Corte interpretó que los actos de autoridad podían ser impugnados a través del juicio de amparo, al considerar que éste ofrecía mayores ventajas en cuanto a la suspensión del acto, medidas constitucionales y ejecución de sentencia.

No obstante, como se ha visto, en 1929, la Suprema Corte sostuvo lo contrario al prevalecer el criterio de improcedencia del juicio de amparo cuando no se hubiere agotado previamente cualquier recurso o medio de defensa que tuviera el particular. Situación que permitió que el juicio sumario de oposición siguiera vigente con todo y las desventajas que implicaba.⁹⁸

⁹⁸ Vázquez, *Op cit*, p. 144.

Por todo ello, los asuntos contenciosos administrativos, entre ellos los tributarios, fueron resueltos, en su totalidad, por el Poder Judicial hasta el año de 1936, cuando, con motivo de reformar la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, se formó una Comisión para estudiar la propuesta que realizó el maestro Carrillo Flores (en aquella época Jefe del Departamento Consultivo de la Secretaría de Hacienda) al entonces Secretario de Hacienda Narciso Bassols durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, en el sentido de reemplazar el juicio de oposición por un procedimiento más eficaz ante un tribunal administrativo especializado.

CAPÍTULO II.

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Para efectos del presente trabajo, resulta de suma importancia destacar que la historia para la evolución de la materia Contenciosa Administrativa en nuestra legislación, comienza en la fecha del 31 de agosto de 1936, año en que nace el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que en su inicio fue llamado Tribunal Fiscal de la Federación, por obra de la Ley de Justicia Fiscal.

Ley que fue dictada por el entonces Presidente de la República, Lázaro Cárdenas; en uso de sus facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión al Ejecutivo el 30 de diciembre de 1935, para la organización de los servicios públicos hacendarios.

Es de resaltarse tal documento legislativo, tanto por su exposición de motivos como por el texto de la misma ley. La primera por los importantes conceptos que recoge y la abundancia de la información que contiene, la segunda, porque se constituye como una ley procesal que establece en nuestro país un tribunal de carácter administrativo, lo cual constituye una novedad dentro de nuestra legislación, ya que nunca había existido en nuestro país, un tribunal que se situara fuera del ámbito del Poder Judicial de la Federación, antes denominado Poder Judicial Federal.

Del articulado de la Ley se desprende su inconfundible naturaleza de Tribunal Administrativo que se constituye como una réplica del francés de estos tribunales, pues se imitaba al Consejo de Estado que en la nación hace gala desde el 24 de mayo de 1872 había dejado de ser un Tribunal de Justicia Retenida, pasando a ser de Justicia Delegada, el cambio quería decir que el Consejo de Estado dictaría sus sentencias sin estar sujetas a posterior revisión por ningún órgano ministerial.

Así podemos arribar al pensamiento de que el tribunal naciente, es ante todo un Tribunal Administrativo, en otras palabras, se trata de un órgano jurisdiccional que se ubica en la estructura del Poder Ejecutivo Federal y que se encarga de resolver controversias administrativas, específicamente de índole fiscal.

Es por ello, que en el presente capítulo se estudiará todo lo concerniente a la época en que el Tribunal a estudio fue llamado Tribunal Fiscal de la Federación, que concierne de los años de 1936 a diciembre del 2000, indicándose los principales eventos históricos que originaron la legislación que resultó aplicable, así como explicar en qué consistió cada uno de esos cuerpos normativos.

2.1. Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Dada su importancia, al ser el primer ordenamiento normativo en el que se contempla la existencia de un Tribunal meramente administrativo, ya que se limita

a resolver asuntos fiscales que son considerados como administrativos, es que se debe estudiar a esta Ley.

El 10 de abril de 1936, en el primer año del gobierno de Lázaro Cárdenas de Río, es expulsado del país Plutarco Elías Calles. Con este evento se concluye el Maximato.⁹⁹

Lázaro Cárdenas reorganizó su partido y le cambió el nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana. Modificó su estructura inicial y lo integró con cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar. Implementando así una política de masas.

Además, existía una imperiosa necesidad de institucionalizar al país y establecer un control al Estado al momento de determinar contribuciones, para proteger a empresarios de los abusos del propio Estado en la recolección de impuestos.

De igual forma, era importante modernizar al país para estar a la par con los sistemas jurídicos europeos, así como para instaurar un control al Estado al momento de determinar contribuciones, surgiendo para proteger a empresarios de los abusos del gobierno federal; además de que resultaba obligatorio que

⁹⁹ Fernández, *Op cit*, p.145.

estuviera en correspondencia con el principio de definitividad que rige al juicio de amparo.

A manera de introducción, se debe indicar que previo a la aparición de la Ley de Justicia Fiscal se derogaron varios preceptos de la Ley de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles, los cuales regulaban el juicio sumario de oposición en materia fiscal. Este recurso estuvo vigente del 10 de febrero de 1926 hasta el 31 de diciembre de 1936.

Por otra parte, el problema de constitucionalidad de los tribunales administrativos radicaba en el criterio que venía sustentando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, basado en la tesis del Ignacio Vallarta, en el sentido de que no existiría excepción al principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución de 1917, que señalaba que “no podrán reunirse dos o más poderes el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial en una sola persona o corporación.”¹⁰⁰

De este modo, la creación del Tribunal Fiscal de la Federación suponía que sería un órgano del Poder Ejecutivo, el cual tendría jurisdicción para resolver las controversias derivadas de las actuaciones de las autoridades fiscales dependientes del Ejecutivo y que por tanto este poder estaría invadiendo la esfera del Poder Judicial. Sin embargo, del estudio de las nuevas tendencias del derecho administrativo, aportadas por la escuela Kelseniana, que indica que el objeto de

¹⁰⁰ Mismo texto que el artículo 50 de la Constitución de 1857.

estudio del Derecho lo constituye únicamente la norma jurídica, se llega a diferenciar “la función administrativa, como su rasgo característico que “está a cargo de funcionarios independientes, a diferencia de la función administrativa que cumplen autoridades eslabonadas dentro de una organización jerarquizada.”¹⁰¹

Efectivamente, la problemática radicaba en esa diferenciación; en el caso de que los funcionarios estuviesen ligados jerárquicamente a las decisiones de empleados de más alto rango del mismo Ejecutivo, se estaría en presencia de la justicia retenida y en el caso de los juzgadores administrativos de este poder, pero sin sujeción a ninguna autoridad del mismo, se estaría aplicando la justicia delegada.

En la primera figura se reúnen los poderes Ejecutivos y Judicial en una sola corporación al acatarse las decisiones de las autoridades superiores lo cual sería suponer que la autoridad es juez y parte.

Sin embargo, en la institución de la justicia delegada, se establece que el Tribunal Administrativo será autónomo y no estará sometido al Ejecutivo ni a sus autoridades, “será especializado y dictará sus fallos con entera libertad sin más apego que al derecho y a la constitucionalidad; para asegurar lo cual, sus fallos

¹⁰¹ Blanca Torres Espinosa, *La impartición de justicia a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en México. Evolución y actualidad del procedimiento contencioso federal*, México, 2010. Visible en la página web <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010e/809/index.htm>.

podrán ser sometidos al Poder Judicial Federal en vía de amparo y así se respetará el principio Constitucional de la división de poderes.”¹⁰²

Las ideas anteriores sirvieron de base para que se estableciera una Comisión que se encargaría de formular un proyecto de ley. Esa Comisión trabajó en el proyecto durante los primeros meses de 1935, terminándolo en el mes de mayo y se lo presentó al Secretario de Hacienda, quien lo sometió a la consideración del Procurador General de la Republica.

El Procurador lo tachó de inconstitucional, motivo por el cual el proyecto se mantuvo en espera hasta que el Ministro Eduardo Suárez le da la aprobación y, como consecuencia, el presidente Lázaro Cárdenas promulga la ley respectiva en agosto de 1935.

Ante los conflictos presidenciales de esa época entre Lázaro Cárdenas y Plutarco Elías Calles, el Secretario de Hacienda, Narciso Bassols renunció, siendo sustituido por Eduardo Suárez, al cual también se le dio a conocer el proyecto para la creación del Tribunal. Por lo que, en 1936 ya estaba listo el proyecto para su aprobación por el Presidente de la República y por el Senado. Finalmente, el 27 de agosto de 1936, siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas del Río, se promulgó la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor el 1º de

¹⁰² Manuel Lucero Espinosa, *La transformación del contencioso administrativo en México*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie. Año XXXVI, Núm. 107, Mayo – Agosto de 2003, pp. 743 a 757.

enero de 1937.¹⁰³ Constaba de 58 artículos, divididos en cuatro capítulos y “los tres redactores del proyecto fueron los primeros magistrados y fundadores de tan importante Institución: el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy en día llamado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”¹⁰⁴

En el artículo 1º estableció la creación del Tribunal Fiscal de la Federación como un órgano de justicia delegada con autonomía orgánica que, al estar situado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo de la Unión, pero con independencia de las autoridades que lo integraban, se dispuso “que emitiera sus resoluciones a nombre de aquél por delegación de facultades, teniendo como antecedente el contencioso administrativo clásico francés, en el que a través de un sistema de justicia retenida se dictaban las resoluciones a nombre del soberano.”¹⁰⁵

De esta manera, el Tribunal Fiscal de la Federación marca la pauta a seguir en materia de justicia administrativa; a decir de Antonio Carrillo Flores, ya que “tanto los juristas que elaboraron la iniciativa de aquella Ley de Justicia Fiscal como el Presidente Cárdenas, que le dio vida jurídica en uso de sus facultades

¹⁰³ Artículo primero transitorio.

¹⁰⁴ Emilio Margain Manautou, *Ley de justicia fiscal de 1936: y Código Fiscal de la Federación de 1938*, México, Editorial Porrúa, 1997, p. 47.

¹⁰⁵ Luis Malpica y De la Madrid, “El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a 75 años de la Ley de Justicia Fiscal”, en *75 Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2011, p. 257.

extraordinarias, tuvieron que romper los viejos moldes de quienes no concebían más justicia que nuestro sistema jurídico se desenvuelva."¹⁰⁶

El Tribunal Fiscal de la Federación se convierte en un órgano de impartición de justicia que dependía del Ejecutivo, rompiendo la creencia de que sólo el Poder Judicial podía impartir justicia. Así, se crea un tribunal administrativo que rompería paradigmas jurídicos.

La constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación estaba dada en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 al establecer un procedimiento contencioso administrativo en una materia específica en el cual existían las garantías de audiencia, de debido proceso legal y de igualdad de las partes, reuniendo así con la seguridad jurídica y toda vez que las sentencias serían dictadas con autonomía e imparcialidad. Sin embargo el vínculo con el Poder Judicial Federal a través del cual este podría revisar la legalidad de los procedimientos de aquél, permite que no se viole el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que abandere el principio de división de poderes que es la base del estado de Derecho.

Luego, y de manera doctrinal quedó resuelta dicha cuestión en favor de la constitucionalidad de los tribunales administrativos, pues se consideró que la existencia de los mismos no rompía los principios de la estructura político-jurídica y que por lo mismo su existencia era valedera y procedente conforme al moderno

¹⁰⁶ Carrillo, *Op cit.* p. 158.

desarrollo de la administración pública, como se puede advertir de la propia exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor el primero de enero de 1937, y que en lo conducente, por su importancia, se transcribe a continuación:

En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que crea un Tribunal administrativo en sentido formal ha de resolverse afirmativamente, pues si bien unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial, por lo demás es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo

....

Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas a elección del orden común de los Estados. Las sentencias de primera instancia serán apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. En los asuntos en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de Tribunales Administrativos Creados por Ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.¹⁰⁷

Conforme a lo anterior, se establecía que no existía oposición a la creación de tribunales administrativos, pues no había motivo para oponerse a ello.

Por ello, Ley de Justicia Fiscal es “una norma de extraordinaria importancia en la evolución histórica del sistema fiscal mexicano.”¹⁰⁸ Su exposición de motivos, tuvo una gran importancia, pues sirvió para aclarar todo lo conducente a la misma. No debe perderse de vista que es la primera vez que se crea en México una Ley enteramente Fiscal, que fue redactada por Antonio Carrillo Flores.

¹⁰⁷ Cfr. Omar Losson Ramos, *La naturaleza Jurídica de los tribunales administrativos del Poder Ejecutivo en México*, México, UAP, 2004, p.52.

¹⁰⁸ Manuel Lucero Espinosa, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 29.

Sobre el nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, Carrillo Flores señala: “es cierto que tuvo mucha inspiración en el Consejo de Estado Francés, uno de los tribunales administrativo de mayor jerarquía en el mundo; pero también se aprovechó la experiencia del juicio de amparo mexicano, que es, como tantas cosas nuestras, una obra de mestizaje, de la tradición mexicana del amparo y de las doctrinas europeas sobre lo contencioso.”¹⁰⁹

A su vez, respecto a la constitucionalidad del Tribunal, la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal señalaba que el Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace.

En otras palabras, será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida, dado que ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal.

¹⁰⁹ Carrillo, *Op cit.* p. 157.

Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.”¹¹⁰ Debido a esto, una vez agotado el juicio contencioso ante el Tribunal Fiscal, el contribuyente podía acudir a los Tribunales Federales para interponer el correspondiente juicio de amparo, si lo consideraba oportuno.

De esta manera, se sentaron las bases constitucionales para la existencia de Tribunales Administrativos independientes del Poder Judicial.

Para Leopoldo Arreola Ortiz “El Tribunal Fiscal de la Federación, a su nacimiento absorbió la competencia que hasta la fecha habían tenido diversos organismos de carácter fiscal, tales como: el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, organismos que quedaron suprimidos al entrar en funciones el nuevo órgano jurisdiccional.”¹¹¹

Se pensó en un principio que el nacimiento del Tribunal Fiscal no se encontraba ajustado al entorno constitucional de la época, sin embargo, como ya se mencionó, la Suprema Corte, en 1929, estableció un criterio en el que se señalaba que antes de ir al juicio de amparo el interesado debía agotar el medio de defensa administrativo previo; por ello, no hubo inconveniente en que el sujeto

¹¹⁰ Lucero, *Op cit*, p. 30.

¹¹¹ Leopoldo R. Arreola Ortiz, “*La naturaleza de la negativa ficta*”, en *Tribunal Fiscal de la Federación, 55 años. Obra conmemorativa, México 1998, tomo I, p. 107.*

acudiera en revocación a la autoridad que dictó el acto y, posteriormente, a un Tribunal Administrativo independiente que se encargara de la resolución de litis entre la Administración y el interesado.

Con base a ese criterio “no llegó a plantearse ante la Suprema Corte el problema de inconstitucionalidad... y la cuestión, que nunca pasó de una duda académica vino a resolverse con las reformas constitucionales de 1945.”¹¹² González Pérez señala que “en México, el Tribunal Fiscal de la Federación parece reunir todos los requisitos de independencia e imparcialidad para que pueda ser considerado propiamente un órgano jurisdiccional, y, por tanto, procesos (sic) sus actuaciones para conocer y decidir las pretensiones que ante el mismo se formulan.”¹¹³

La primera estructura del Tribunal Fiscal, que tenía su sede en la Ciudad de México, estuvo conformada por cinco Salas, integradas por tres magistrados cada una, con jurisdicción en toda la República. Los artículos 1 a 21 de la Ley de Justicia Fiscal regulaban tal situación, ya que trataban las facultades y competencias del Tribunal y de las excusas e impedimentos de los magistrados. Cada una de las Salas, al tomar sus decisiones, era independiente de las otras; Asimismo, cada Sala debía nombrar un presidente para el período de un año, con

¹¹² Lucero, *Op cit.* p. 31.

¹¹³ Jesús González Pérez, “la justicia administrativa en México”, en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, número 4, 1972, p. 772.

posibilidad de reelección. El presidente del Tribunal Fiscal, con derecho a reelegirse por otro año, debía ser elegido en sesión plenaria.

La Ley de Justicia Fiscal fue derogada en 1938, es decir, Tan sólo 2 años después, por Lázaro Cárdenas y el Código que la sustituyó será motivo de análisis en el siguiente apartado.

2.2 Código Fiscal de la Federación de 1938.

En este punto se pretende analizar las causas del porqué tan sólo dos años después de creada la Ley de Justicia Fiscal y a pesar de ser anunciada como algo novedoso y moderno en nuestro país, es derogada y sustituida por el Código Fiscal de la Federación.

Al respecto, podemos decir que el 18 de marzo de 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas, emite un decreto, por virtud del cual expropia la industria petrolera, con lo cual, a pesar de las amenazas internacionales, se pretendía lograr un ingreso mayor y, por ende, una mayor recaudación de impuestos.¹¹⁴

Sin embargo y no obstante que aún se encontraban vigentes la Ley de Justicia Fiscal y otras disposiciones, lo cierto es que las normas reguladoras de los aspectos administrativos básicos y de los principios jurídicos fundamentales

¹¹⁴ Fernández, *Op cit*, p. 149.

aplicables a las relaciones entre el Fisco y los causantes, se encontraban dispersas en los ordenamientos particulares de cada impuesto.

Por ello, el Código Fiscal recogió todas esas normas en un cuerpo jurídico coherente. En esa tesitura y dada la conveniencia de que existiera un conjunto de reglas uniformes aplicables en las relaciones entre la administración fiscal y los particulares; para que en cada ordenamiento no se haga necesario prever todas las disposiciones reguladoras, sirvió de base para la expedición del Código Fiscal a fines de 1938.

El 30 de diciembre de 1938, el entonces presidente Lázaro Cárdenas expidió el Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1938, cuya vigencia inició el 1° de enero de 1939, este ordenamiento abrogó a la Ley de Justicia Fiscal de 1936.¹¹⁵

Este cuerpo legal, que constaba de 240 artículos, divididos en cinco títulos, tiene la característica de que, en un sólo Código, se reglamentaron los aspectos siguientes: la fase contenciosa (juicio) y la fase oficiosa (relación tributaria) y la organización del Tribunal (estructura orgánica). Lo cual significó que no únicamente se regulara lo concerniente al aspecto contencioso del Tribunal Fiscal de la Federación (Título Cuarto), sino que además se realizó una extensa

¹¹⁵ Artículo segundo transitorio del Código Fiscal de la Federación.

regulación en materia tributaria. De ahí que se definieron los términos: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

En cuanto a su estructura, el Tribunal Fiscal mantuvo la misma estructura que le había sido concedida en 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.¹¹⁶

En cuanto a la naturaleza del Tribunal, conservó su calidad de órgano jurisdiccional formalmente dependiente del Poder Ejecutivo, aunque independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa en cuanto a su actuación jurisdiccional.

En el Título IV, denominado “De la Fase Contenciosa del Procedimiento Tributario”, se adoptó la misma estructura establecida en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y se mantuvo el mismo texto del artículo 1º de la Ley de Justicia Fiscal en el artículo 147 del Código Fiscal de la Federación de 1938.

Esto, en virtud de que el artículo 146 de dicho Código, señalaba lo que a continuación se transcribe:

ARTÍCULO 146.- ...

¹¹⁶ Artículo 147 del Código Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación tendrá las facultades que este Código le otorga.

El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa.

Además, como aportaciones importantes del Código Fiscal de la Federación se menciona el principio de definitividad de las resoluciones como requisito de procedencia para tramitar un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación y la obligatoriedad de la jurisprudencia para las Salas.¹¹⁷

Aunado a esto, en el artículo 160 se contenía la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación; dicho artículo fue motivo de diversas reformas, con lo cual, de manera progresiva fue incrementando su competencia en el ámbito administrativo.

Cabe destacar que su competencia no sólo derivó del Código Fiscal de la Federación, sino que existieron casos en los que se le concedió facultad para conocer de controversias administrativas, tal es el caso de la Ley de Depuración

¹¹⁷ Artículo 156 del Código Fiscal de la Federación.

de Créditos a cargo del Gobierno Federal que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941, bajo el mandato presidencial de Manuel Ávila Camacho y que entró en vigor en 1942.

En efecto, el artículo 1º de dicha Ley disponía lo siguiente:

ARTÍCULO 1º.- Se autoriza al Ejecutivo de la Unión para que, por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación, depure y reconozca las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el período que comienza el 1º de enero de 1929, inclusive, al 31 de diciembre, y que se hallen pendientes de pago.

A su vez, el artículo 3 de dicho cuerpo normativo establecía, a la letra, lo que a continuación se transcribe:

ARTÍCULO 3º.- Los acreedores de las obligaciones señaladas en el artículo 1, deberán reclamarlas ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en un plazo que expirará el 30 de junio de 1942.

De esta manera, gracias a la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, el Tribunal amplía entonces sus atribuciones, al conocer sobre resoluciones fiscales emitidas por el departamento del Distrito Federal; respecto a las aportaciones que los patrones estaban obligados a efectuar para el establecimiento de las escuelas, así como controversias en materia de pensiones.¹¹⁸

La competencia del Tribunal también se amplía para poder conocer sobre la legalidad de los requerimientos de pago realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; exigir fianzas otorgadas a favor del Gobierno Federal; conocer las controversias que surgían por las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social; sobre las resoluciones fiscales emitidas por el Departamento del Distrito Federal; respecto a las aportaciones que los patrones están obligados a efectuar para el establecimiento de las Escuelas Artículo 123; de controversias en materia de pensiones militares; de las controversias que surjan por las aportaciones que deben hacer los patrones conforme a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; respecto a la interpretación de contratos de obra pública; sobre resoluciones que fincan responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal; en materia de multas por infracciones a las leyes federales o del Distrito Federal; y, en materia de pensiones civiles con cargo

¹¹⁸ Carlos Alberto Ortega Carreón, *Juicio de nulidad. Tradicional, en línea y sumario*, México, Porrúa, 2014, p. 8.

al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.¹¹⁹

Para el año de 1946, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1946, se crean dos Salas más, que aumenta el número de magistrados integrantes a veintiuno y el de las salas a siete.¹²⁰

A su vez, a partir de enero de 1962, entró en vigor una reforma, por la cual se creó un vigésimo segundo magistrado, y su finalidad era que hubiera un presidente que sólo integrara Sala en las faltas temporales de los magistrados o en las definitivas, en tanto no se provea la designación.¹²¹

2.3 Código Fiscal de la Federación de 1966.

En el punto a estudio se desarrollaran las causas por las cuales se promulgó un nuevo Código Fiscal de la Federación que dejaba sin efectos al de 1938, así como la forma en que fueron tratadas las controversias contencioso administrativas.

El día 30 de diciembre de 1966, es decir 28 años después de que inició funciones el Tribunal Fiscal de la Federación y teniendo como Presidente de la

¹¹⁹ Artículo 160 del Código Fiscal de la Federación.

¹²⁰ Armienta y Armienta, *Op cit*, pp. 74-75.

¹²¹ *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación*. 1936-2005. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2005, p. 200.

república a Gustavo Díaz Ordaz,¹²² se promulgó un nuevo Código Fiscal de la Federación, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967, constaba de 246 artículos, divididos en cuatro capítulos y que entró en vigor el día 1º de abril de dicho año.

Con dicho Código Fiscal se abrogó al Código Fiscal de 1938¹²³ y se estima que es a través de este ordenamiento que quedó comprendido el aspecto procedimental del entonces llamado juicio de nulidad.

Dentro de las reformas más importantes, en el aspecto procesal, que se introdujeron con el Código Fiscal de la Federación de 1966, se encuentran las siguientes:

- Se reguló de forma más precisa la sustanciación del juicio.

- Se modificaron algunos plazos procesales, relativos al plazo que tenían los actuarios para notificar las resoluciones.

- Se estableció un plazo común para todas las autoridades a efecto de contestar la demanda.

¹²² Hamnett, *Op cit*, p. 283.

¹²³ Artículo segundo transitorio.

- Se sustituyó la figura del Magistrado Semanero (al cual se turnaba semanariamente diversas facultades) por la del Magistrado Instructor. Aquí cabe destacar que el Magistrado Semanero tenía competencia para actuar en los aspectos de trámite de los juicios y con la figura del Magistrado Instructor le corresponde a este la total instrucción de los juicios que sean de su competencia.

- Se precisaron en forma clara y concisa las causales de improcedencia y de sobreseimiento.

Es de hacer notar que, a diferencia del viejo Código, que reunía tanto las disposiciones de procedimiento como las relativas a la organización del Tribunal, en este nuevo se consideró la conveniencia de incorporar en una ley especial todo lo relacionado a la organización del Tribunal cuya competencia ya no habría de quedar limitada a materias fiscales, sino que habría de conocer de otros importantes asuntos conectados con las actividades de diversas autoridades administrativas.

Sería muy difícil señalar la totalidad de cambios introducidos por el nuevo Código; ni siquiera los principales. La propia exposición de motivos de la iniciativa de Código señala que haciendo abstracción de numerosas reformas de redacción o de carácter técnico efectuadas para procurar la sencillez y claridad de los textos, de otras que se han efectuado por razones de método y de un gran número de

cambios que sólo podrían ser explicados en una amplia exposición y describe más de cuarenta modificaciones importantes.

2.4. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 1966.

La importancia de analizar a esta Ley, se lo otorga el hecho de ser la primera vez, gracias a ella, que el Tribunal Fiscal de la Federación cuenta con una Ley Orgánica. Por ello, se procede al estudio de la misma y la forma en que se organizaba al Tribunal en dicha anualidad, aunado a que le concedió un carácter plenamente judicial.

El 24 de diciembre de 1966, fue expedida la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por el entonces presidente de la república Gustavo Díaz Ordaz. Fue publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1967, constaba de 33 artículos, divididos en siete capítulos, iniciando su vigencia el 1 de abril de 1967. Por lo tanto, estamos hablando de la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, antes de ella, el Tribunal no tenía una ley que se dedicara exclusivamente a su organización.

Con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se reguló, por vez primera, los aspectos correspondientes a la competencia del Tribunal, así como a la estructura interna jurídica y administrativa. Aunque con esta ley no se varía en gran parte la estructura orgánica del Tribunal Fiscal, puesto que conservó la

misma estructura formal de la Ley de Justicia Fiscal y del Código Fiscal de la Federación de 1938, con modificaciones ligeras.

La estructura orgánica se mantiene con 22 Magistrados actuando en Pleno o en 7 Salas, aunque con esta ley se pretendía que el presidente del tribunal no integrara Sala, en ningún caso y, toda vez que no había Magistrados supernumerarios, se prefería que las ausencias temporales las cubrieran aquellos de otras salas por turno.¹²⁴

Por otra parte, en lo referente al Pleno, éste se encuentra integrado por todos los Magistrados, bastando tan sólo 13 de ellos para sesionar.¹²⁵ Situación que, de igual manera, ocurre respecto de las Salas se conserva la estructura de las siete Salas de 3 Magistrados cada una, radicadas en el Distrito Federal.¹²⁶ Además, se establece de forma definitiva que el Presidente ya no puede formar parte de las Salas. Aunque para fijar o modificar jurisprudencia, será necesaria, la presencia de cuando menos quince de ellos y el voto en el mismo sentido de una mayoría de dos terceras partes de los presentes.¹²⁷

En esta Ley Orgánica se otorgaba al Tribunal plena autonomía, a través de su artículo 1º, que preveía un tribunal administrativo dotado de plena autonomía.

¹²⁴ *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. 1936-2005.* Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2005, p. 201.

¹²⁵ Artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

¹²⁶ Artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

¹²⁷ Artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Es así, como este órgano jurisdiccional ya no dependía del Poder Ejecutivo de donde había surgido, sino que se desprende de él, para lograr su plena autonomía.

Como consecuencia de esto, ya no era viable considerar al Tribunal Fiscal como un organismo de jurisdicción delegada, sino con carácter plenamente judicial.

De esta manera, “el Tribunal Fiscal de la Federación no llegó, con esta declaración, a formar parte del Poder Judicial, sino que sólo adquirió la independencia jurídica del Poder Ejecutivo, necesaria para integrar un área jurisdiccional autónoma tanto del Poder Judicial como del propio Poder Ejecutivo”.¹²⁸

Por lo tanto, la importancia de esta Ley queda manifiesta con el hecho de que, partir de ella, el desarrollo de la justicia administrativa en México adquiere un desarrollo similar al sistema francés, puesto que de la misma forma el Tribunal Fiscal se desprende del Ejecutivo para adquirir mayor independencia y verdadera autonomía convirtiéndose en un Tribunal especializado en materia fiscal.

¹²⁸ Leopoldo R. Arreola Ortiz, “La naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación”, en *Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años al servicio de México*, T. II, México, 1982, p. 172.

Aunado a que se dio paso a la competencia en el ámbito administrativo, de manera que se rebasó el ámbito fiscal (artículo 14). El concepto de autoridades fiscales se amplió por un concepto más genérico: “federales”, “Distrito Federal” se introduce el concepto de “Organismos Fiscales Autónomos” y se otorgan facultades al Tribunal para conocer de los juicios de lesividad.

De tal manera, con la expedición de esta nueva Ley Orgánica, se previeron los aspectos orgánicos del propio Tribunal, manteniéndose a veintidós magistrados integrando las siete Salas que ya existían, más el Presidente que no integraría Sala, asimismo se establecían las normas relativas a la competencia que tenían asignada, conservando el Código Fiscal de la Federación las correspondientes al procedimiento.

Además, se introduce el concepto de Organismos Fiscales Autónomos y se otorga al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad; por lo que, evidentemente, estamos en presencia de la primera ley que se dedica exclusivamente a la organización del Tribunal.

2.5. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 1977.

En el presente se analizarán las causas, que dieron origen a promulgar una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, apenas 11 años de promulgada la anterior.

José López Portillo llegó a la presidencia del país en 1976,¹²⁹ en una situación inicial delicada, por con un auge por el petróleo mexicano. Sin embargo, supo conservar un ambiente de estabilidad y prosperidad, con tres grandes errores, una inflación cada vez más acentuada; un crecimiento inquietante de la deuda pública exterior; y una dependencia excesiva del petróleo. Situaciones que, a la larga, van a concluir con una profunda crisis económica en 1982.¹³⁰

En este contexto surge la segunda Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación con el afán de solucionar el problema del rezago de la resolución de los asuntos y con la conveniencia de desconcentrar, es decir de regionalizar al Tribunal, con el fin de aproximar la justicia impartida por este Tribunal a los contribuyentes. Por tal razón existe una modificación en la estructura anterior y se conserva la plena autonomía del organismo.

El 27 de diciembre de 1977, once años después de promulgada la anterior Legislación de organización, el entonces presidente de la república, José López Portillo promulgó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial el 2 de febrero de 1978, cuya vigencia inició el 1° de agosto de 1978 (180 días siguientes a los de su publicación).¹³¹

¹²⁹ Hamnett, *Op cit*, p. 293.

¹³⁰ Margadant, *Op cit*, p. 215.

¹³¹ Artículo primero Transitorio.

Este ordenamiento jurídico constó de 6 capítulos divididos en 36 artículos, y abrogó a la Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1967.

Por razón de esta Ley, el Tribunal se divide en dos órganos diferentes: las Salas Regionales y la Sala Superior con sede en el Distrito Federal.¹³² Además, desaparece la figura del Pleno y se crea un organismo revisor, desvinculado de las Salas del Tribunal.

Su estructura consiste, en una Sala Superior integrada por 9 Magistrados incluido el Presidente, los cuales actúan en forma colegiada, requiriéndose 6 de ellos para que exista el quórum legal necesario para llevar a cabo sus sesiones.¹³³

La Sala Superior tiene la máxima jerarquía respecto de las demás Salas, con facultades administrativas, de vigilancia y es el órgano emisor de la Jurisprudencia obligatoria para las demás Salas, a este organismo le fue delegada la facultad plenaria ejercida anteriormente por todos los Magistrados integrantes de las Salas.¹³⁴

Así mismo, se crean 13 Salas de 3 Magistrados cada una, que en lo sucesivo pasaron a denominarse Salas Regionales, se dividen en razón del territorio,

¹³² Artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

¹³³ Artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

¹³⁴ Artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

habiéndose dividido para ello, el territorio nacional en 11 regiones,¹³⁵ con una Sala en cada una, de conformidad con el artículo 21 de esta Ley. En efecto, es a partir de esta ley que comienza la desconcentración de las Salas del Tribunal Fiscal. Se inicia su desconcentración en las regiones en que se reparte territorialmente el país a efecto de ejercer su competencia. Con la única finalidad de acercar los órganos judiciales a los justiciables.

Al iniciarse la vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977, de las 7 Salas que antiguamente integraban el Tribunal Fiscal, desapareció una de ellas, siendo la Séptima Sala, la que desapareció; las 6 Salas restantes subsistieron para cubrir el área metropolitana de la Ciudad de México.¹³⁶

En efecto, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977, disponía la existencia de 3 Salas para el Distrito Federal; sin embargo, en aquella época 6 Salas Regionales tenían su sede en el Distrito Federal, aunado a que

¹³⁵ I.- Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California Sur, Baja California Norte, Sinaloa y Sonora; II.- Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas; III.- Nor-Este, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas; IV.- Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Jalisco, Colima y Nayarit; V.- Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí; VI.- Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y México; VII.- Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz; VIII.- Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos; IX.- 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.- Metropolitanas, con jurisdicción en el Distrito Federal.

¹³⁶ Artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

podía presentarse la necesidad de que se trasladaran 3 Salas a las áreas foráneas en caso de que se necesitara cubrir ciertas zonas.¹³⁷

El día 3 de enero de 1979 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por virtud de la cual se amplía la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para poder conocer de las cuestiones fiscales locales.¹³⁸ Mediante dicha reforma, el Tribunal Fiscal de la Federación sufrió una reducción en su competencia. Efectivamente, se debe recordar que, anteriormente, el Tribunal Fiscal de la Federación tenía competencia respecto de los asuntos fiscales del Distrito Federal; sin embargo, a partir de esta ley se transfiere la competencia sobre este rubro al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Aun así, como esta modificación no se ajustó literalmente en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que diversas Salas siguieron atribuyéndose la competencia en materia fiscal del Distrito Federal, por lo que, se dio la competencia concurrente respecto de ella, situación que motivó al Ejecutivo a que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1979, modificara la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con la cual se suprimieron dentro de las fracciones I y III del artículo

¹³⁷ Artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

¹³⁸ Castañeda y Cedillo, *Op cit*, p. 63.

23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de referencia a las autoridades del Departamento del Distrito Federal, y se plasmó sólo competencia respecto de autoridades federales.¹³⁹

En 1983 se expide un nuevo Código Fiscal, el cual conserva básicamente las normas procesales en los mismos términos. Posteriormente se incluyen en este ordenamiento las disposiciones relativas a la queja, para lograr el adecuado cumplimiento de las sentencias.

Eventualmente, esta Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación fue reformada, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, pero la importancia de la misma radica en el cambio de parámetro en la competencia por razón de territorio atendiendo al domicilio fiscal del demandado. Por lo que podemos hablar de una Ley que surge con motivo de la desconcentración regional del tribunal, ya que crea a las Salas regionales.¹⁴⁰

Efectivamente, en esta Ley se prevé la Regionalización del Tribunal, creándose las Salas Regionales y la Sala Superior, precisándose la competencia de ambas la diferencia era fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto; asimismo se prevé el recurso de revisión, con el que se otorga a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

¹³⁹ *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, 1936-2005.* Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2005, p. 281.

¹⁴⁰ Armienta Calderón, Gonzalo M. y Armienta Hernández, Gonzalo. *Op cit*, p. 114.

En este mismo año de 1988, se modifican tanto el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal, con el objeto de promover la simplificación administrativa, y se suprime la competencia que hasta ese entonces otorgaba la Ley para que la Sala Superior revisara las resoluciones de las Salas Regionales a través del recurso de revisión.

En los años siguientes aparecen diversas leyes que otorgarán competencia al Tribunal. En materia de comercio exterior, para conocer en juicio de las resoluciones recaídas respecto al recurso de revocación previsto en la Ley de la materia, así como de las resoluciones recaídas al recurso de revisión que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Como puede verse, con esta Ley Orgánica, comienza la desconcentración del Tribunal. Iniciando así una regionalización del mismo para acercar la justicia administrativa al mayor número de habitantes en la República Mexicana

2.6. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 1995.

A partir de 1982 se introdujo en nuestro país el sistema neoliberal, debido en parte a la crisis económica que hubo en ese año.¹⁴¹ La crisis económica de 1982, tuvo una larga gestación, caracterizada sobre todo por un endeudamiento

¹⁴¹ Hamnett, *Op cit*, p. 295.

irresponsable, hecho bajo la ilusión de una gran prosperidad futura, basada en la riqueza petrolera del país. Después de los triunfos de la Organización de Países Exportadores de Petróleos durante los años setenta, el mercado petrolero se desquició gravemente en 1981, y el fundamental desequilibrio financiero de México surgió en agosto de 1982. Este comienzo de una crisis mexicana, que de financiera se expandió pronto hacía lo económico y de allí hacia lo social y político.¹⁴²

Miguel de la Madrid, llegó a la presidencia en 1988 y, aun cuando durante su campaña había insistido en la moralización de la vida estatal y que, además había señalado que iba a acabar con la crisis no pudo realizarlo.¹⁴³

Para el año de 1988, en elecciones reñidas, aunque con un abstencionismo del 40%, con gran progreso de la oposición, el resultado oficial fue favorable a Carlos Salinas de Gortari, aunque con un margen mínimo de mayoría. Obtuvo de parte de la banca internacional de una conservación importante de la deuda interior o nivel de los réditos respectivos, y por lo pronto la velocidad de la inflación se redujo bajo su régimen hasta llegar a un 8% en 1994.¹⁴⁴

¹⁴² Margadant, *Op cit*, p. 268.

¹⁴³ Margadant, *Op cit*, p. 269.

¹⁴⁴ José Emmanuel Fernández Torres, *La crisis financiera de 1994-1995 y el TLCAN a diez años*. Edición electrónica a texto completo en www.eumed.net/libros/2005/jeft/.

Con el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, el primero de enero de 1994, que descuadró de inmediato la imagen ampliamente difundida por el gobierno, dentro y fuera del país, de un México que política y económicamente iba camino de ingresar a una etapa superior de su desarrollo.¹⁴⁵ Aunado a lo anterior, en diciembre una corrección de la sobrevaluación del peso, causó una grave crisis económica. Por lo que el año de 1994 resultó fatal para nuestro país pues mostró lo prematura que había sido la entrada de México al club de los países desarrollados, tan triunfalmente anunciada por Salinas.¹⁴⁶

Para 1994 y bajo este clima de adversidades llega a la Presidencia Ernesto Zedillo Ponce de León, en medio de un nuevo endeudamiento y sustituyendo al candidato original Luis Donald Colosio que fue asesinado en Tijuana.

En este contexto, el 15 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley del Tribunal Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 1º de enero de 1996, se dividió en seis capítulos y constaba de 44 artículos. Con esta ley se abrogó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978¹⁴⁷ y se modificó la estructura de la Sala Superior quedando integrada por 11

¹⁴⁵ Graciela Márquez y Lorenzo Meyer, "Del autoritarismo agotado a la democracia frágil, 1985-2010", en *Nueva Historia General de México*. El Colegio de México, 2010, p. 759.

¹⁴⁶ Margadant, *Op cit*, p. 270.

¹⁴⁷ Artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Magistrados, con 2 Secciones de 5 Magistrados cada una y un Presidente que no forma parte de las Secciones, actuando en Pleno.¹⁴⁸

Con la reforma, se establece en la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación la competencia del Tribunal para conocer de las resoluciones que resuelvan el recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.¹⁴⁹ Dicha Ley Federal de Procedimiento Administrativo había entrado en vigor en 1995 y con lo anterior el Tribunal aumenta sus atribuciones al conocer de toda clase de conflictos y controversias de carácter administrativo que se susciten entre los particulares y la administración pública federal.¹⁵⁰

Por lo tanto, a partir de esta Ley comienza la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia administrativa.

¹⁴⁸ Artículo 12 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

¹⁴⁹ Se contempla en el artículo 83 de dicha Ley.

¹⁵⁰ Ortega, *Op cit*, p. 8.

CAPÍTULO III.

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la historia legislativa que dio origen y surgimiento al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que ya es propiamente contencioso administrativo y que sustituyó al Tribunal Fiscal de la Federación.

Para tales efectos, es menester estudiar lo relativo a la reforma que en la materia administrativa se dio en el año 2000, así como las regulaciones normativas internas que tuvo en su tempo de vida, hasta 2016 y los cuerpos legales que fueron aplicables durante este lapso temporal.

Adicionalmente, se realizará un estudio de los hechos históricos que provocaron la desaparición del entonces Tribunal Fiscal de la Federación y el surgimiento de uno nuevo que vería la materia contenciosa administrativa.

Como ha quedado establecido, la historia del Tribunal, ha sido de ampliación y de extensión de su competencia material. Hasta donde hemos visto, el Tribunal se abrió campo para conocer ya no sólo sobre la materia fiscal, sino que, a partir de 2000, también conoce de lo administrativo federal; por ello, el nombre de Tribunal Fiscal de la Federación ya no era acorde con la realidad que

experimentaba. Por tal motivo fue necesario cambiar su nombre, como veremos a continuación.

3.1. La reforma del año 2000.

En el año 2000, se da un suceso político que tal vez nadie esperaba y que en otros tiempos era inimaginable, por primera vez en más de 70 años el Partido Revolucionario Institucional, pierde unas elecciones y, por ende, deja la presidencia de la República.

Así, el candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quezada, gana las elecciones y el Poder Ejecutivo Federal cambia de mando y de dirección.

Es bajo estas circunstancias políticas cuando, para fines del año 2000, el Congreso de la Unión aprueba las reformas en materias trascendentales para el aún Tribunal Fiscal de la Federación, como son: la competencia en materia administrativa federal para el Tribunal, el cambio de nombre de la institución y el de nombre de la Ley Orgánica.¹⁵¹

De tal manera, podemos ver que es una reforma adoptada por el Partido de Acción Nacional y tiene como origen un debate que existía en el medio jurídico desde fines de 1999.

¹⁵¹ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000 y que entró en vigor el 1º de enero de 2001.

Efectivamente, debe destacarse que durante el año de 1999, habían existido algunas controversias dentro de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito, respecto a qué órgano tendría la obligación de resolver aquellos conflictos que se suscitaban en materia administrativa federal, particularmente aquellos que tenían relación con lo señalado por el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.¹⁵²

Dichas controversias tenían como origen el que las resoluciones que señalaba tal precepto, tradicionalmente, se habían impugnado vía juicio de amparo, pero ahora se pugnaba para que un acto administrativo se pudiera impugnar, de manera optativa para el gobernado, por la vía del recurso de revisión o mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal.

Cuando mencionamos la palabra *optatividad* nos referimos al hecho de que ya no resulta indispensable acudir al amparo contra algún acto administrativo, sino

¹⁵² El precepto en cuestión señala:

“ARTÍCULO 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.”

que se puede promover el recurso administrativo o el juicio de nulidad, cuya interposición queda a elección del gobernado.¹⁵³

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la Jurisprudencia 2ª/J.139/99, en la que resolvió lo siguiente:

REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las "vías judiciales correspondientes" como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento

¹⁵³ Ortega, *Op cit*, p. 9.

seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales

correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.

Contradicción de tesis 85/98. Entre las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito. 19 de noviembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Tesis de jurisprudencia 139/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Jurisprudencia 2ª/J.139/99, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de Tesis 85/98, entre las sustentadas por el Primero y Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito y que se encuentra visible en la página

Conforme a dicha tesis jurisprudencial, el particular puede ejercer la opción de recurrir una resolución en la vía administrativa o, si lo prefiere, acudir vía juicio de nulidad ante el Tribunal.

Por lo tanto, y debido a esta jurisprudencia se otorgó competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer de cuestiones administrativas federales.

A partir de este momento el nombre de la institución cambia de Tribunal Fiscal de la Federación al de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que, eventualmente, a lo largo de casi 65 años de existencia se le había asignado. Como hemos venido explicando el Tribunal, era meramente fiscal, tenía ahora competencia para conocer de juicios administrativos federales, esto es, podía conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.¹⁵⁵ Dicho en otras palabras, se convirtió en un tribunal federal que conocía de justicia fiscal y administrativa.

42 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XI, correspondiente al mes de enero de 2000.

¹⁵⁵ Artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal recibe facultades para ser quien pueda determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

En abundamiento, resultaron importantes para la materia que nos ocupa las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000.

En primer lugar, respecto a las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, debemos indicar que con ellas se reformó la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y se reformó nuevamente la fracción XIII del artículo 11 de esa ley, con el fin de establecer la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,¹⁵⁶ sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental.

¹⁵⁶ Medio de defensa administrativo que se encuentra previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Asimismo, se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materias que son de la competencia del tribunal.

De igual manera, como quedó precisado, se facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede; y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada.

Para lograr tal fin, mediante acuerdo G/34/2003, de fecha 8 de diciembre de dos mil tres, se emite posteriormente el Reglamento Interior del Tribunal, con el cual se amplía el número de salas y regiones donde el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejerce su competencia y deja de ser la ley la que establece la distribución en todo el territorio nacional, de las salas regionales.

Son los artículos 23 y 24 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa los que señalan que el territorio se divide para el ejercicio de la competencia del Tribunal en veinte regiones y se amplía a 38 Salas su estructura organizativa.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Armienta y Armienta, *Op cit*, p. 76.

En segundo término, en lo relativo a las reformas al Código Fiscal de la Federación, entre otras, tenemos las siguientes:

a) se cambia el nombre de "Procedimiento Contencioso Administrativo" por el de "Juicio Contencioso Administrativo";¹⁵⁸

b) corresponde al actor señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional, y de no hacerlo las notificaciones se le harán por lista;¹⁵⁹

c) se establece como facultad de las salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado;¹⁶⁰

d) se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones;¹⁶¹

e) se establece que en la sentencia se podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia, y condenar al cumplimiento de una obligación, además anular la resolución impugnada;¹⁶²

¹⁵⁸ Título VI de ese cuerpo normativo.

¹⁵⁹ Artículo 208, fracción I y último párrafo del Código Fiscal de la Federación.

¹⁶⁰ Artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación.

¹⁶¹ Artículo 253 del Código Fiscal de la Federación.

¹⁶² Artículo 239, fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

g) se le otorga al pleno de la Sala Superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.¹⁶³

Así, la importancia de estas reformas consiste en que con ellas, se estaba dando inicio a una nueva etapa en la vida del Tribunal, el cual, adquiriría cada vez mayor competencia, además de que se contaba con una denominación nueva, la cual era más acorde a la realidad que vivía, pues, como se ha mencionado, ya no era solamente un tribunal que conocería de las controversias que se suscitarán en la materia fiscal federal, sino que ahora, también tendría competencia para resolver de los litigios presentados en una materia mucho más amplia, dado la gran cantidad de leyes, reglamentos, circulares y acuerdos que existen, como lo es la administrativa.

3.2. Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de diciembre de 2003.

Mediante Acuerdo G/34/2003 del día ocho de diciembre de dos mil tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 del mismo mes y año, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa expidió el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁶³ Artículos 260 y 261 del Código Fiscal de la Federación.

Dicho Reglamento se dividió en veintidós capítulos y constaba de 78 artículos. Con este cuerpo reglamentario se abrogaron todas aquellas disposiciones administrativas que se opusieran o contravinieran lo previsto en tal ordenamiento, incluyendo aquellas contenidas en acuerdos, circulares o normas que hubieren sido emitidas por el Pleno con anterioridad a la publicación de éste.¹⁶⁴

El Reglamento Interior tenía por objeto “regular las disposiciones de la Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en materia de organización y funcionamiento; determinar las facultades y atribuciones de sus órganos, unidades y servidores públicos, así como la forma en que éstos deberán ser suplidos en sus ausencias; y las reglas para el turno y reasignación de expedientes en casos de faltas temporales, excusas y recusaciones.”¹⁶⁵

En dicho ordenamiento se establecían los días hábiles, el calendario y el horario que regiría el funcionamiento del Tribunal.¹⁶⁶ La forma en que se integra se encuentra regulada en su artículo 8.

¹⁶⁴ Artículo Segundo Transitorio del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁶⁵ Artículo 1 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁶⁶ Artículo 6 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La importancia de este Reglamento estriba en el hecho de que es la primera vez que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emite un cuerpo reglamentario para regularlo.

3.3. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Como hemos mencionado, aun cuando existían reformas en lo relativo a la integración, organización, competencia y funciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cierto es que la parte relativa al procedimiento seguía rigiéndose bajo lo señalado en el título VI del Código Fiscal de la Federación.¹⁶⁷

Así, ante el hecho de que el Tribunal era ahora fiscal y administrativo, resultaba necesaria la existencia de una nueva ley que estuviera acorde con la realidad que estaba viviendo el procedimiento contencioso administrativo, pues ya no estaba en presencia de un juicio solamente fiscal.

Por ello, el proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene su base en el referido procedimiento previsto en el título VI del Código Fiscal de la Federación, al cual se le hicieron las adecuaciones que se

¹⁶⁷ Situación que ya resultaba fuera de la realidad que vivía el Tribunal, pues ya no sólo conocía de la materia fiscal, sino que ahora también lo hacía respecto de la materia administrativa federal.

estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento, que sea "ágil, seguro y transparente."¹⁶⁸

La idea fue suprimir del Código Fiscal de la Federación la parte adjetiva, pues este sólo servía como fundamento para los juicios fiscales y no para los administrativos y por ello se expidió la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que regulaba tanto el juicio fiscal como el procedimiento contencioso administrativo; ley que entró en vigor el día 1º de enero de 2006, la cual tiene normas de carácter exclusivamente procesal.

En el Diario Oficial de la Federación, se publicó el día 1º de diciembre de 2005, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que entró en vigor a partir del 1º de enero de 2006. Consta de 79 artículos, divididos en cinco títulos.

Con dicha Ley se derogaron el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263 del citado ordenamiento legal.¹⁶⁹ Además, se precisó que, en relación con aquellos asuntos nuevos iniciados a partir del 1º de enero de 2006, los juicios que se encontraran en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor

¹⁶⁸ Armienta y Armienta, *Op cit*, p. 324.

¹⁶⁹ Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

la presente ley, se continuarían tramitando hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda.¹⁷⁰

En este nuevo ordenamiento se mantiene la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.¹⁷¹ Además, en el artículo 2 de dicho ordenamiento se señala que el juicio contencioso administrativo federal procede contra resoluciones administrativas definitivas contempladas en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; situación que implica que para los casos en que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no contemple alguna situación o figura jurídica, se podrá utilizar en suplencia al Código Federal de Procedimientos Civiles.

En este ordenamiento se reconoce, de manera expresa, la competencia del Tribunal para conocer de la nulidad de actos administrativos, decretos y actos de carácter general, diversos de los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo del primer acto de aplicación, supuesto que ya permitía el anterior ordenamiento, dado que la única limitante era el acto legislativo y los reglamentos de la ejecución federal y locales.

Aquí cabría mencionar que a través de la jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se reconoce la impugnabilidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de resoluciones generales

¹⁷⁰ Artículo Cuarto Transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

¹⁷¹ Artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

emitidas por los secretarios de Estado e incluso del decreto del Banco de México con el que se establece el Índice Nacional de Precios al Consumidor, así como la posibilidad de cuestionar la validez intrínseca de las normas oficiales mexicanas y de las disposiciones hacendarias de carácter general, como las que autoriza el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, que sean necesarias para llevar a cabo la compensación.

Con lo anterior, la competencia del Tribunal resultó incluso mayor a la que se señalaba en la Ley Orgánica.

Al igual que el derogado artículo 237 del Código Fiscal de la Federación,¹⁷² el segundo párrafo del artículo 1° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, permite la litis abierta, esto es, la impugnación de la resolución primigenia aun mediando recurso en la sede administrativa, si subsiste interés jurídico en el actor pero introduce, en aras de la expedites de la justicia, la posibilidad de resolver la pretensión de fondo sin reenvío, cuando se ha superado la improcedencia decretada en el recurso intermedio.

¹⁷² El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación señalaba que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios; pero que en tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.

Además, se permite la acción de lesividad,¹⁷³ por virtud de la cual las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán la posibilidad de actuar para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley. Lo cual quiere decir que cuando una autoridad emita una resolución que sea favorable a un particular y, con posterioridad se dé cuenta que estaba mal, también podrá demandar al gobernado vía juicio de nulidad. Esto es, el juicio contencioso no es una prerrogativa exclusiva de los particulares, lo cual implica que en el juicio de nulidad se pueden hacer valer conceptos de anulación tanto contra la resolución que resuelve el recurso como en contra de aquella que fue objeto del mismo.

En la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las normas relativas al término para interponer la acción de lesividad, conservan el contenido del derogado artículo 207 del Código Fiscal de la Federación el que fue prácticamente trasladado a la fracción III del artículo 13 de la nueva ley.

Por otro lado, el artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo reproduce al derogado artículo 200 del Código Fiscal de la derogado, relativo a la representación ante el tribunal contencioso, siendo de resaltarse el último párrafo de ambos, interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentando que asiste personalidad suficiente al abogado autorizado en el juicio contencioso, para promover el juicio de amparo.

¹⁷³ Prevista en el artículo 2 de dicho ordenamiento.

En la parte relativa a la ampliación de la demanda,¹⁷⁴ la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se desarrolla paralelamente al antiguo Código Fiscal en el apartado derogado sin introducir mayores modificaciones, siendo de destacarse que la Sala debe informar sobre el derecho que le asiste al actor para ampliar su instancia de nulidad, de lo contrario tal omisión se traduciría en la concesión del amparo para que se reponga el procedimiento.

La negativa ficta se reitera sin modificación en el nuevo ordenamiento, específicamente en el artículo 22.¹⁷⁵

Por otra parte, el contenido del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación se reitera en el artículo 42 de la nueva ley, dando vigencia a la presunción de legalidad que asiste al acto administrativo.

En lo relativo a las sentencias, se reitera la facultad del tribunal de invocar hechos notorios; analizar las causas de ilegalidad que pudieran acarrear la nulidad lisa y llana de manera preferente; así como para motivar en qué forma se afectan las defensas del actor y trascienden las violaciones al sentido del fallo si la violación es formal o de procedimiento; y analizar la cuestión efectivamente

¹⁷⁴ Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

¹⁷⁵ Se encontraba señalada en el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación.

planteada pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.¹⁷⁶

Respecto a los efectos de la sentencia, podemos destacar que se reafirma la calidad de órgano de plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al contar con la facultad no solamente de determinar la validez o nulidad de actos administrativos, sino de reconocer derechos al particular.¹⁷⁷

Sin embargo, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se limitó a reproducir preceptos contenidos en el Código Fiscal de la Federación, pues también introdujo algunas novedades, como es el caso de que se prohíbe la condena en costas, salvo que el litigio obedezca a propósitos notoriamente dilatorios; contempla asimismo, el pago de daños y perjuicios a favor del administrado cuando la autoridad cometa falta grave.¹⁷⁸

Disposición que se traduce en un gran avance regulando incidentalmente la reparación a favor de la autoridad o del gobernado y que evita que la Administración recurra a todas las instancias aun sabiendo perdida su causa, actualizando su responsabilidad cuando omite allanarse si existe respecto del tema a debate jurisprudencia definida por la Suprema Corte, lo cual se traduce en celeridad para obtener tal indemnización.

¹⁷⁶ Artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

¹⁷⁷ Artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

¹⁷⁸ Artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Además, en lo relativo al capítulo de pruebas y acorde con el primer párrafo del artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como una novedad, se exige al actor probar la titularidad sobre el derecho subjetivo violado.

Como una importante innovación de este cuerpo normativo es al que se encuentra en el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 52, que autoriza al Tribunal a reducir las sanciones administrativas materia de la contienda de nulidad. También se incluye el derecho a ser indemnizado si la autoridad retarda el cumplimiento.

A su vez, se extingue la facultad de la autoridad para reiterar su acto si no lo hiciere en un término de cuatro meses, a partir de la notificación de la sentencia, ya que se dispone que transcurrido dicho plazo, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

Con lo que se supera legislativamente la calificación de norma imperfecta que recibió el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación por no contemplar

sanción, en beneficio de los particulares.¹⁷⁹ Situación de una gran importancia histórica, puesto que, por primera vez, se dan facultades de ejecución al Tribunal.

Como puede verse, aún y cuando son pocas las innovaciones y reformas que introduce la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a la vida contenciosa administrativa del país, lo cierto es que este cuerpo normativo constituye una herramienta de gran valía, no sólo para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino también para el foro, pues contribuye a la sistematización y codificación del Derecho administrativo adjetivo, lo que ha de traducirse en una mejor impartición de justicia. Además, por primera vez, existe un procedimiento acorde a las materias que son competencia del Tribunal; pues, se reitera, es un Tribunal que ya no sólo se limita a conocer controversias en materia fiscal.

3.4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2007.

Lo expuesto anteriormente nos permite ver, que resultaba incoherente que si el Tribunal ya se denominaba Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y ya existía una Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, continuara siendo regido por una Ley Orgánica que no coincidía con el nombre del mismo, pues se seguía regulando internamente al extinto Tribunal Fiscal de la Federación.

¹⁷⁹ Artículo 52, penúltimo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo que, en fecha 6 de diciembre de 2007, siendo Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Debe destacarse que desde el año de 2005 se llevó a cabo una profunda reforma del derecho procesal administrativo federal, centrada precisamente en la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual, como se precisó, es una nueva ley procesal que mantiene las reglas del juicio de nulidad dominante para la materia tributaria, hasta entonces contenidas en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, y que resulta compatible para ciertas cuestiones administrativas ajenas a lo fiscal, y establecer nuevas previsiones adjetivas para el enjuiciamiento de los actos administrativos que desde 1996 fueron agregados a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De igual manera, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo agregó novedades al derecho procesal administrativo, tales como la inclusión del control jurisdiccional sobre actos de la administración pública federal de efectos generales, la modernización del sistema de cumplimiento de las sentencias de condena dirigidas a la autoridad administrativa y la previsión de medidas cautelares de naturaleza positiva empatadas con la tradicional

suspensión del acto impugnado, lo que significa que el Tribunal tenía facultad para hacer ejecutar de manera forzosa sus resoluciones.

Para complementar a la nueva ley adjetiva del contencioso administrativo federal, resultaba imprescindible una regulación orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que complementara a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Se expidió la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 6 de diciembre de 2007, constaba de 55 artículos, divididos en 55 artículos; con su entrada en vigor se abrogó la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995¹⁸⁰ y tenía un doble cometido:

a) sintonizar la regulación orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con las debidas adecuaciones en materia procesal, y

b) establecer una estructura encargada del gobierno y la administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que asumiese una buena cantidad de tareas que tenía el Pleno de la Sala Superior del Tribunal y su magistrado Presidente, sin demérito de que dicho Pleno conservase algunas de vital importancia para la vida interna del Tribunal y asumiendo un papel de control

¹⁸⁰ Artículo Segundo Transitorio.

sobre ciertos actos disciplinarios y de carrera jurisdiccional respecto del personal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esa nueva estructura fue la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Además se estableció la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el artículo 15 de la nueva Ley Orgánica, cuya redacción original provocó una reforma inmediata, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007,¹⁸¹ así como su competencia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del propio Tribunal. En un primer supuesto, el Pleno de la Sala Superior dictará sentencia definitiva en los juicios promovidos por los magistrados del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta, con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos¹⁸² y, por otro lado, las Secciones de la Sala Superior dictarán 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, de acuerdo a lo dispuesto

¹⁸¹ Miguel Pérez López, “La autonomía fortalecida. Apuntamientos sobre la nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, en Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, sexta época, año I, número I, enero de 2008, p.285.

¹⁸² Fracción XIV del artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.¹⁸³

Gracias a estas situaciones, fue creciendo el aparato de la competencia material de manera considerable, a lo cual debe además incorporarse la competencia señalada al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el artículo 56 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de los particulares.¹⁸⁴

Las reformas más importantes que quedaron establecidas en esta Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son las siguientes:

a) Con la finalidad de destacar el papel de cuerpo rector del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Pleno de la Sala Superior, le fue reiterada la facultad de aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal, que incluiría a las regiones, sede y número de Salas Regionales y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción.¹⁸⁵

¹⁸³ Artículos 7 y 23, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁸⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de julio de 2010.

¹⁸⁵ Artículo 18, fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

b) Como consecuencia de lo anterior, la Sala Superior, mediante el Acuerdo G/SS/1/2009, expidió el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el cual se sustituyó al expedido en 2003

c) Se sentaron las bases para la creación de Salas Especializadas, a través de las atribuciones otorgadas tanto a la Sala Superior como a la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹⁸⁶

Ya durante el procedimiento legislativo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se destacó la impostergable especialización de las Salas Regionales en el dictamen de la Cámara de Diputados, que en su parte conducente expresaba como un aspecto relevante de la nueva Ley la creación de Salas Regionales especializadas, pues se abre la posibilidad de crear Salas especializadas por materia, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interior del Tribunal.¹⁸⁷

d) En cuanto a las atribuciones de la Junta, se señaló que se debería llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y el número de las Salas Regionales, así como materias específicas de competencia de las Secciones o de las Salas Regionales, en su caso, y los criterios conforme a los

¹⁸⁶ Artículo 2, fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁸⁷ Pérez, *Op cit*, p.40.

cuales se ejercerá la facultad de atracción, de acuerdo con lo que establezcan las disposiciones aplicables.¹⁸⁸

e) Al tratarse de un Tribunal ya no únicamente fiscal, sino también administrativo, en el artículo 14, se amplió el perímetro de competencia del Tribunal, pues se señaló la procedencia del nuevo juicio contencioso administrativo en materia de contratos administrativos,¹⁸⁹ responsabilidad patrimonial del Estado,¹⁹⁰ tratados y acuerdos internacionales para evitar la doble tributación o en materia comercial,¹⁹¹ silencio administrativo,¹⁹² impugnación de actos administrativos de alcance general y extensión de la procedencia de los juicios de lesividad.¹⁹³

Cabe precisar que, debido a la abundante competencia material otorgada al Tribunal a lo largo de setenta y cinco años de existencia, el consecuente aumento de juicios contencioso administrativos tramitados y para evitar el rezago en la solución de las controversias sometidas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se han generado tres reformas importantes tanto a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a saber:

¹⁸⁸ Artículo 41, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁸⁹ Fracción VI.

¹⁹⁰ Fracción VIII.

¹⁹¹ Fracción XIII.

¹⁹² Fracción XIV.

¹⁹³ Primer y segundo párrafos, respectivamente.

1) La reforma de junio de 2009 concerniente a los juicios en línea;

2) La reforma de diciembre de 2010, relativa a los juicios contencioso administrativos en vía sumaria, la enmienda en materia de las medidas cautelares y el cambio radical del sistema de notificaciones del juicio; y

3) La reforma de junio de 2011, creadora de las Salas Auxiliares.

La primera de las reformas mencionadas aconteció al considerarse que el juicio en línea, o mejor dicho, la comunicación electrónica o informática entre los actores de la vieja tecnología procesal representa la evolución del sistema escrito y que la preferencia de los medios de comunicación electrónicos sobre el papel no debe representar sólo una moda a la que está afecto el legislador. Trasponer la barrera del medio escrito al medio electrónico, precisa de vencer una formidable resistencia al cambio que no quiere ver las ventajas de ese sistema; el ahorro de papel, de traslados, de horas-hombre, de energéticos, etcétera: pero tampoco representa una panacea, en tanto que no resolverá, de inmediato, los problemas inherentes a la prueba en el contencioso administrativo.¹⁹⁴

Para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el juicio en línea le permitiría reducir los tiempos de trámite en la sustanciación del juicio contencioso administrativo federal y, en consecuencia, aumentar el tiempo de estudio y análisis

¹⁹⁴ Juan Carlos Cruz Razo, *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo comentada*, México, Porrúa, 2010, p. 154.

jurisdiccional. Asimismo, le facilitaría las condiciones para contar con información precisa que agilice el control, seguimiento y resolución de los distintos procesos a su cargo.

El juicio en línea significa un cambio que tal vez no sea fácilmente asimilado por la sociedad y más aún por los propios abogados, en virtud de que están acostumbrados a verse inmersos entre documentos en papel; sin embargo “constituye una oportunidad para modernizar y agilizar la impartición de justicia en el ámbito fiscal y administrativo.”¹⁹⁵

En cuanto a la reforma de 2010, ésta contiene elementos que han propiciado el surgimiento de una necesaria figura orgánica y procesal, que coadyuve en una mejor impartición de la justicia fiscal y administrativa, como lo son las Salas Especializadas, cuya exigencia es ratificada en la reforma legal de junio de 2011.

En esta reforma se adiciona a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa un artículo 2 Bis, con el cual se da respuesta a una necesidad impostergable de la jurisdicción administrativa, ya advertida con la expedición de dicha Ley Orgánica, esto es, la creación de las Salas Regionales Especializadas, abocadas a una materia específica, en virtud del crecimiento de la competencia material del Tribunal.

¹⁹⁵ Guillermo Morales Gutiérrez, *El juicio en línea. De lo contencioso administrativo*, primera reimpresión, México, Oxford, 2013, p. 78.

Este artículo 2 Bis trata de incorporar lo que se encontraba originalmente disperso en la anterior Ley Orgánica, a través de las competencias del Pleno de la Sala Superior,¹⁹⁶ y de la Junta de Gobierno y Administración,¹⁹⁷ a fin de erigir las Salas Especializadas en los siguientes términos:

ARTÍCULO 2 BIS.- Las Salas Especializadas conocerán de materias específicas, con la jurisdicción, competencia y sedes que se determinen en su Reglamento Interior, de acuerdo a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las necesidades del servicio.

Dichas Salas observarán para su organización, integración y en su caso funcionamiento, las mismas disposiciones aplicables a las Salas Regionales, sin perjuicio de las adecuaciones que se requieran para su buen desempeño.

Conforme a lo anterior, las Salas Especialidades se encargarían de resolver las controversias de materias específicas, que serán señaladas más adelante y se organizarían, integrarían y funcionarían como si fueran una Sala Regional.

¹⁹⁶ Artículo 18, fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁹⁷ Artículo 41, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

También fueron objeto de reforma la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuanto a las facultades del Pleno de la Sala Superior, a efecto de incluir la competencia material y territorial de las Salas Especializadas dentro del contenido del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; el acápite del artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a fin de incorporar la referencia de las Salas Especializadas en dicho dispositivo dedicado a las atribuciones de los Magistrados Presidentes de las Salas Regionales, y las fracciones IV y V del artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para precisar las atribuciones de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, respecto a la realización de los estudios necesarios que determinen la competencia material y territorial de las Salas Especializadas, y la facultad de cambios de adscripción de los magistrados de Salas Regionales y demás servidores públicos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa hacia los ámbitos de las Salas Especializadas.

Para lograr lo anterior, fue necesario que se modificara el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para suprimir la referencia de la especialidad de las Salas que sean creadas en las regiones, tal vez por considerar que bastaba con el nuevo artículo 2 Bis y la reforma a la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La primera Sala Especializada que se creó fue la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, lo cual aconteció mediante el Acuerdo G/17/2008¹⁹⁸ del Pleno de la Sala Superior por el que fue adicionado el artículo 24 Bis al Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2003 y que dada su importancia histórica y trascendencia jurídica, por ser la primera vez que se instituía una de este tipo, conviene transcribir íntegro su contenido:

UNICO.- Se adiciona el artículo 24 Bis al Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para quedar como sigue: “Artículo 24 Bis.- Adicionalmente habrá una Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual que tendrá competencia en todo el territorio nacional y sede en la Ciudad de México, Distrito Federal. Esta Sala Regional tendrá competencia material especializada para tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas a que se refiere el artículo 14, fracciones XI y XII de la Ley, 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.

¹⁹⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 2008.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- La Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual que se crea mediante el presente Acuerdo, entrará en funciones una vez hechos los nombramientos de los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional a que se refiere el artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Efectuado lo anterior, el Tribunal adscribirá a tres Magistrados de Sala Regional a la Sala Especializada, que serán seleccionados atendiendo a su especialización y actualización en la aplicación de la materia de su competencia y, en su lugar, adscribirá provisionalmente a tres de los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional a que se refiere el párrafo anterior, quienes ejercerán sus funciones hasta en tanto se realicen nuevos nombramientos de Magistrados de Sala Regional.

TERCERO.- Una vez que entre en funciones la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, de conformidad con el artículo anterior, los juicios materia de su competencia existentes en las demás Salas Regionales, en el estado procesal en que se encuentren, le serán enviados para su conocimiento y total resolución, de acuerdo a lo siguiente:

I. La Sala Regional que tenga radicado el juicio, lo remitirá a la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, previa notificación del cambio de radicación a las partes.

II. En los juicios en que ya se hubiere cerrado la instrucción, el instructor ordenará reabirla. En ese mismo acto proveerá el cambio de radicación y la notificación referida.

III. En cualquier caso, se podrá solicitar a la Sala Superior la atracción de asuntos que sean representativos para fijar los criterios en materia de propiedad intelectual que permitan resolver los juicios con mayor celeridad, y IV. Las nuevas demandas se deberán presentar en la sede de la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, a través de su

Oficialía de Partes o por correo certificado en términos del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. En caso de que se presenten en otra Sala Regional, ésta las deberá remitir a la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual.

CUARTO.- Los expedientes recibidos por la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, se distribuirán entre los tres Magistrados que la integren, de conformidad con el sistema aleatorio de turno en vigor.

QUINTO.- Para todo lo no previsto en el presente Acuerdo se estará a lo que resuelva el órgano competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así, a la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual se le otorgó competencia para actuar en todo el territorio nacional y tuvo su sede en la Ciudad de México. En cuanto a su competencia material, se señaló que es especializada para tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas a que se refiere el artículo 14, fracciones XI y XII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que sean 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. Esta Sala Especializada inició su funcionamiento el 5 de enero de 2009.

Pero no todo quedó ahí, con la entrada en vigor de la reforma legal de los juicios en línea, se llevó a cabo una amplia modificación al Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante el Acuerdo G/SS/3/2011, y en lo tocante a Salas Especializadas, tenemos la adición de un artículo 23 Bis.

En este nuevo precepto reglamentario fue instaurada la Sala Especializada en Juicios en Línea, con sede en el Distrito Federal, señalándose que tendría competencia exclusiva para conocer de los juicios contencioso administrativos en línea o que se deban tramitar de manera simultánea en línea y en la vía tradicional, de acuerdo a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El artículo 23 Bis aclaraba que la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual conocería de los juicios de su competencia tramitados tanto en la vía tradicional, como en línea.

De esta manera, para 2011, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contaba ahora con dos Salas Especializadas, cuando se lleva a cabo una nueva reforma al Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia

Fiscal y Administrativa, para agregar una nueva Sala Especializada, ahora dedicada a conocer de los juicios incoados contra resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado.

Esta reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa creó las Salas Auxiliares del Tribunal, a efecto de coadyuvar a las Salas Regionales y Especializadas en el dictado de sentencias que hayan sido del conocimiento de aquellas en los juicios sustanciados en la vía tradicional, en línea o en vía sumaria.¹⁹⁹

La justificación de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado responde a una constante petición de la doctrina del Derecho Procesal Administrativo mexicano, que solicitaba la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en un tribunal de lo contencioso administrativo de amplia competencia.

3.5 Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2009.

El día 13 de noviembre de 2009, siendo presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa, se publicó en el Diario Oficial de la

¹⁹⁹ Artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Federación el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al entrar en vigor la Ley Orgánica surgió la necesidad de emitir una normatividad interna que permitiera llevar a la práctica las disposiciones de la Ley, particularmente aquéllas que de manera expresa remiten al Reglamento Interior, relativas al detalle y caracterización de instituciones que son fundamentales para la operación y buena marcha del Tribunal.

El Reglamento Interior tiene por objeto la organización y funcionamiento; determinar las facultades y atribuciones de sus órganos, unidades y servidores públicos, así como la forma en que éstos deberán ser suplidos en sus ausencias; y las reglas para el turno y reasignación de expedientes en casos de faltas temporales, excusas y recusaciones. Consta de 78 artículos, divididos en veintidós capítulos.

La principal función del Reglamento Interior es la de ocuparse de establecer las regiones, sede y número de Salas Regionales del Tribunal; así como de la distribución de funciones y competencias entre sus diversas Salas y Secciones y de los criterios para que se ejerza la facultad de atracción, como lo impone expresamente la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que señala:

ARTÍCULO 18.- Son facultades del Pleno, las siguientes:

...

II. Aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal, en el que se deberán 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.

Así, se concede a Pleno del Tribunal, entre otras, la facultad de aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal.

En adición a lo anterior, el Reglamento Interior contempla preceptos básicos de remisión, que sirven de marco a las normas técnicas, lineamientos, criterios, programas y demás disposiciones obligatorias que deba emitir la Junta de Gobierno y Administración para garantizar el buen funcionamiento del Tribunal, así como para el cumplimiento cabal de las competencias que le señalan los artículos 39 y 41 de la Ley Orgánica, pero sin perjuicio de la autonomía técnica y de gestión que la propia Ley le ha conferido a sus actos.

En los mencionados artículos 39 y 41 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se dispone, que la Junta de Gobierno y Administración será el órgano del Tribunal que tendrá a su cargo la administración,

vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, y contará con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Adicionalmente, se indican las facultades de dicha Junta, dentro de las cuales, destacan la de proponer, para aprobación del Pleno, el proyecto de Reglamento Interior del Tribunal y expedir, en el ámbito administrativo, los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal; 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 y 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.

Aunado a ello, la Junta de Gobierno tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, contando con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Además, con estos preceptos se estableció un vínculo normativo entre la Ley, el Reglamento y los Acuerdos que la Junta de Gobierno del Tribunal pudiera

expedir en ejercicio de sus facultades, para robustecer la legitimidad de sus actos y armonizar la normatividad que la propia Ley previene.

El Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa también asignará la circunscripción territorial que le corresponde a cada Sala regional conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración.²⁰⁰

Asimismo y toda vez que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contiene una serie de preceptos que de manera expresa o implícita presuponen la concurrencia del Pleno de la Sala Superior y de la Junta de Gobierno y Administración, resultaba necesario distinguir con precisión las áreas de competencia concurrente de cada órgano y fijar principios y definiciones que regulen la participación coordinada de ambos, para que, tanto el Pleno como la Junta, contribuyan con su participación a diseñar y operar las acciones que la Ley les marca y garantizar la eficacia y transparencia de las tareas comunes.

Por todo ello, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa expidió el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual, se reitera, contiene las normas que regulan la organización y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para el despacho de los asuntos que le encomienda su Ley

²⁰⁰ Iván Ramírez Chavero, *El juicio Contencioso Administrativo. Aspectos teóricos y práctica forense*, tercera edición, México, Editorial Sista, S.A. de C.V., 2011, p. 54.

Orgánica y otros ordenamientos legales y administrativos, con lo cual se adecuaba a la realidad histórica del mismo.²⁰¹

CAPÍTULO IV.

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y SU ACTUALIDAD.

A lo largo de los anteriores capítulos se ha visto la evolución que ha tenido, a través de la historia, la impartición de la justicia fiscal y administrativa, hasta lograr que exista una verdaderamente contencioso administrativa.

De ser, en un principio, el Poder Judicial de la Federación quien se encargaba de administrar la justicia, se logró que existiera un tribunal fiscal, el cual, con el correr del tiempo, adquirió mayor fuerza y fue expandiendo su competencia material hasta convertirse en uno contencioso administrativo y además autónomo.

Por lo tanto, resulta importante señalar cuál es la actualidad del Tribunal, que una vez más cambió de nombre y adquirió nuevas materias de competencia, todo esto dentro del marco de la reforma anticorrupción.

²⁰¹ Artículo 1 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Se eliminó de la denominación del órgano la palabra fiscal, que se consideró estaba contemplada en lo administrativo y así, desde el 18 de junio de 2016, se llama Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El presente capítulo comprende la actualidad del Tribunal y se precisarán, el fundamento constitucional, la naturaleza y competencia del mismo.

4.1. La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de 19 de junio de 2016.

El día 18 de junio de 2016, siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Enrique Peña Nieto y dentro de la reforma anticorrupción, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Dentro de las reformas más importantes que se introdujeron con dicha Ley Orgánica, se encuentra la del cambio de denominación del Tribunal, pues a partir de este momento comienza a llamarse Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Además, en dicha Ley, se ratifica la competencia que tiene el Tribunal en materias fiscal y administrativa, pero se adiciona un marco normativo relativo a una nueva competencia, la de imposición de sanciones por responsabilidades administrativas graves de los servidores públicos de la Federación, así como a los

servidores de los tres poderes y órganos constitucionales autónomos de la Federación y a servidores públicos locales por irregularidades en el manejo de fondos públicos.²⁰²

De esta manera, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa conocerá de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves, promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, contará con Salas regionales que se dividirán en ordinarias, auxiliares, mixtas y especiales.²⁰³

Al respecto, el artículo 28 del Reglamento en cuestión, dispone que las salas regionales tendrán el carácter de:

a) Ordinarias, que conocerán de los asuntos a que se refiere el artículo 3, de esa Ley, con excepción de aquéllos que sean competencia exclusiva de las Salas Especializadas y de las Secciones.

²⁰² Exposición de motivos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, visible en la página web http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/PAN_LOTF_JA.pdf, tomada a las 13:00 del día 25 de mayo de 2017.

²⁰³ Artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

b) Auxiliares, que apoyarán a las Salas Regionales con carácter de Ordinarias o Especializadas, en el dictado de las sentencias definitivas, diversas a las que se tramiten en la vía sumaria.

Su circunscripción territorial la determinará el Pleno General a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a los estudios cualitativos y cuantitativos;

c) especializadas, que atenderán las materias específicas, con la jurisdicción, competencia y sedes que se determinen en esta Ley o en el Reglamento Interior de este Tribunal, de acuerdo a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las necesidades del servicio, y

d) Mixtas, que son aquellas que contengan dos de las funciones anteriores.

Así, se puede desprender que, el Tribunal contará con salas ordinarias, auxiliares, especializadas y mixtas.

Luego, el Tribunal contará con salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas y cada una de ellas tendrá competencia respecto de las entidades que conformen las cinco circunscripciones administrativas, mismas que determinará el Pleno General, a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a estudios cualitativos y cuantitativos.

Estas salas estarán facultadas para imponer las sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves; con independencia de otro tipo de responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las cantidades por concepto de responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dispone que una Sección Tercera de la Sala Superior resuelva el recurso de apelación que interpongan las partes en contra de las resoluciones dictadas por las salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas.²⁰⁴

Dicha sección también ejercerá su facultad de atracción para resolver los procedimientos administrativos sancionadores por faltas graves, cuya competencia primigenia corresponda a las salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas.²⁰⁵

Entre otras atribuciones, podrá imponer a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, así como posibles

²⁰⁴ Artículo 20, fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

²⁰⁵ Fracción III del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

nombramientos o encargos públicos del orden federal, en las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda.

Del mismo modo, sancionar a las personas morales cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella.²⁰⁶

Así, se da un cambio importante al considerar que el Tribunal es una pieza angular en el nuevo sistema anticorrupción, ya que, ahora será un tribunal quien sancionará las faltas administrativas graves, con lo cual se genera mayor relevancia a esta figura, aunado a que con estructura sólida que se le está dando dentro de la ley, se pretende tener una institución robusta, fuerte, capaz de hacer frente al enorme reto que implica dotar de justicia en materia de responsabilidades por comisión de responsabilidades por infracciones graves en materia de corrupción.

4.2. Fundamento constitucional.

Algunos catedráticos de Derecho y litigantes han considerado, que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no es un órgano constitucional autónomo. Opinión basada en el hecho de que su creación y regulación no está prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, por lo tanto, su

²⁰⁶ Fracción XII del propio artículo 20.

naturaleza jurídica no está bien definida o se encuentra en una especie de “limbo”, dado que, si bien tienen la certeza de que no está dentro de los poderes del Estado Mexicano, no lo ubican como un organismo constitucional autónomo, así como que dicho Tribunal, al no ser un órgano autónomo, está dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, lo que se corrobora con el hecho de que su presupuesto se ha venido autorizando dentro del presupuesto del mismo poder.

Sin embargo, dichas opiniones, están muy lejos de ser verdaderas, ya que la evolución histórica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, su propio marco jurídico y los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con los órganos constitucionales autónomos, nos demuestran que ha sido un largo proceso realizado por profesionales del Derecho.

En efecto, y sólo a manera de ejemplo, destacaremos nuevamente que a partir de 1824 la justicia fiscal-administrativa estuvo situada dentro del poder judicial federal, tomando como base la tradición jurídica española.

La única excepción fue en el año de 1853, cuando se le ubicó dentro del Consejo de Estado y las sentencias contenciosas administrativas se dictaron a nombre del Presidente de la República, esto, con apoyo en la doctrina francesa, que era considerada la más avanzada de la época.

Así, tuvieron que pasar ciento trece años para que, en 1937, la justicia administrativa se sustrajera de la órbita del poder judicial, y primeramente con el establecimiento en 1937 del Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano situado dentro del Poder Ejecutivo, se depositara dentro de este poder, y luego, a partir de las reformas constitucionales de 1946 y 1968, dicha justicia administrativa se ubicara en el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, al cual se le consideró como un órgano con plena autonomía jurisdiccional, esto es, un órgano que resulta independiente de los poderes de la Unión.

Ciertamente, desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, en 1937, se suscitó una intensa discusión sobre su constitucionalidad, pues algunos académicos y juristas de la época consideraban que en la Carta Magna no había disposición alguna que autorizara su creación, asimismo se cuestionaba su autonomía respecto del Poder Ejecutivo.

El debate que mencionamos quedó resuelto con la reforma constitucional de 1946 que modificó el artículo 104, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y mediante el cual se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los recursos en contra de las sentencias de los tribunales administrativos, siempre que estos estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con lo cual indirectamente se otorgó de autonomía al Tribunal Fiscal de la Federación.

Además, con la reforma de 1968 al precepto constitucional citado se estableció en forma directa y definitiva la constitucionalidad y autonomía de ese Tribunal al preverse la facultad del legislador federal para crear tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública.

En la actualidad, la disposición constitucional que autoriza la creación de tribunales de lo contencioso administrativo a nivel federal, dotados de plena autonomía y con la competencia señalada se encuentra en la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, que señala lo siguiente:

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

A su vez, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su artículo 1º, dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 1.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus

fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

El proyecto de presupuesto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será aprobado por el Pleno de su Sala Superior con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos de los criterios generales de política económica y conforme a los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal. Una vez aprobado su presupuesto, el Tribunal lo ejercerá directamente sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, observando lo dispuesto en la ley citada, dentro del margen de autonomía previsto en su artículo 5, fracción II, incisos c) y d). Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y control de los órganos correspondientes.

De tal manera, el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa señala, en congruencia con el precepto constitucional referido, que dicho órgano es un tribunal de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que establece la ley.²⁰⁷

Asimismo, tal dispositivo normativo señala que el proyecto de presupuesto de ese Tribunal será aprobado por el Pleno de su Sala Superior para su incorporación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y que una vez aprobado por la Cámara de Diputados, lo ejercerá en forma independiente, sin sujetarse al Poder Ejecutivo, sino solamente apegándose a las disposiciones legales aplicables de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que en esencia son las que se establecen para los órganos autónomos.

De esta manera, se puede concluir que “la Ley de Justicia Fiscal, de inicio inconstitucional, ha ido evolucionando hasta su estado actual, el derecho adjetivo antes en el Código Fiscal de la Federación, ahora en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y la organización del Tribunal en la propia ley orgánica.”²⁰⁸

Una vez establecido el fundamento constitucional, se procede a determinar cuál es la naturaleza que tiene el Tribunal.

²⁰⁷ Artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

²⁰⁸ Herrera, *Op cit*, p. 7.

4.3. Naturaleza.

Para poder entender la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, debemos comprender, en primer término, que la ocasión en que inicialmente se estableció una ley especializada en la materia contenciosa en nuestro país, fue el 31 de agosto de 1936,²⁰⁹ como ha quedado establecido a lo largo del presente trabajo, por ser el año en que surge el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en su inicio llamado Tribunal Fiscal de la Federación, por obra de la Ley de Justicia Fiscal, misma que fue dictada por el Presidente de la República, en aquel entonces el General Lázaro Cárdenas; en uso de sus facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión al Ejecutivo el 30 de diciembre de 1935, para la organización de los servicios públicos hacendarios.²¹⁰

No es casualidad que el Tribunal Fiscal de la Federación, surgiera precisamente en el período presidencial de Lázaro Cárdenas, ya que su creación fue una de las medidas que realizó el Presidente Lázaro Cárdenas para que los empresarios se sintieran con confianza de invertir en el país y por ello creó un órgano ante el cual pudieran defenderse de algún abuso, anomalía o atropello que pudiera cometer la Secretaría de Hacienda, que estaba a cargo de Ramón Beteta Quintana. Es decir, el Presidente Cárdenas trató de motivar la confianza del grupo empresarial, mostrando que existían entes que pudieran dirimir controversias.

²⁰⁹ Morales, *Op cit*, p. 5.

²¹⁰ Armienta y Armienta, *Op cit*, p. 110.

En efecto, en dicho año, Lázaro Cárdenas está reestructurando el país, por lo que la creación de un Tribunal Fiscal Federal, constituye parte de un proyecto de nación en el cual la reconstrucción económica está presente.

El propio Lázaro Cárdenas, en su segundo informe de gobierno, señala, al referirse al Tribunal Fiscal de la Federación, que se encuentra destinado a “la organización de los servicios de la justicia fiscal, con objeto de proteger los derechos particulares lesionados por resoluciones ilícitas.”²¹¹

No debemos perder de vista que Cárdenas, estaba implantando una nueva política macroeconómica, que tenía como finalidad elevar el ingreso nacional y mejorar la distribución del mismo. Pero, para poder lograrlo, resultaba necesario que se desviara del pensamiento ortodoxo que regía al país y asentar un concepto de Nacionalismo que permitiría construir una economía nacional independiente con una riqueza mejor distribuida.

De tal manera que, con una nueva dirección en la política fiscal, en cuanto al uso del gasto se fomentaron las actividades productivas del país y para ello hizo un reparto agrario, el cual permitiría que la incorporación de las masas tuviera acceso a la tierra para trabajarla resultando en una mayor producción agrícola

²¹¹ Tomado de la dirección electrónica http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1936_229/Segundo_Informe_de_Gobierno_del_presidente_L_zaro__1238.shtml, el 27 de junio de 2016, a las 19:23.

para el conjunto de la economía nacional. Por tal motivo, la agricultura se transformó en un sector intensivo de trabajo con tecnología integrado a la vida económica general.²¹²

Pero no sólo la agricultura interesaba a Cárdenas, ya que también estimaba impulsar el desarrollo industrial, para que pudiera existir una economía nacional más sana. Por ello, si bien es cierto, consideraba que el Estado tenía que participar creando industrias básicas como el petróleo y la eléctrica; las cuales se encontraban en manos de extranjeros, también lo es que se necesitaba de los industriales y empresarios privados. Ya que el impulso de las industrias traería consigo un efecto multiplicador e impulsaría a otras derivadas.

Cárdenas unió el mercado interno construyendo caminos y transportes. Fue necesario para lograr la unificación geográfica y económica acercando los lugares de producción y consumo y abaratando los fletes, pero también creó una institución como el Tribunal Fiscal de la Federación, que daba confianza a los empresarios de que las controversias fiscales se resolverían de manera rápida e imparcial.²¹³

Así las cosas, resultan trascendentes para entender el tema de la naturaleza del Tribunal, la exposición de motivos como el texto de la misma ley.

²¹² William C. Townsend, *Lázaro Cárdenas: Demócrata Mexicano*, México, Editorial Grijalbo, 1987, p. 175.

²¹³ Townsend, *Op cit*, p. 342.

La primera por los importantes conceptos que recoge y la abundancia de la información que contiene, la segunda, porque se constituye como una ley procesal que establece en nuestro país un tribunal de carácter administrativo, lo cual constituye una novedad dentro de nuestra legislación, ya que nunca había existido en nuestro país, un tribunal que se situara fuera del ámbito del Poder Judicial de la Federación, antes denominado Poder Judicial Federal.

Del articulado de la Ley se desprende su inconfundible naturaleza de Tribunal Administrativo que se constituye como una réplica del francés de estos tribunales, pues se imitaba al Consejo de Estado que en la nación gala desde el 24 de mayo de 1872 había dejado de ser un Tribunal de Justicia Retenida, pasando a ser de Justicia Delegada, el cambio quería decir que el Consejo de Estado dictaría sus sentencias sin estar sujetas a posterior revisión por ningún órgano ministerial.

Por lo tanto, el modelo francés tenía un origen sumamente revolucionario, que era lo mismo que predicaba el gobierno de Cárdenas, que emanaba de la Revolución Mexicana, con lo cual se intentaba demostrar que la legislación mexicana estaba, o al menos intentaba estarlo, a la vanguardia en el campo de la justicia.

De tal manera, podemos concluir que el tribunal entonces naciente, era ante todo un tribunal administrativo, al tratarse de un órgano jurisdiccional que se ubicaba en la estructura del Poder Ejecutivo Federal y que se encargaba de resolver controversias administrativas, específicamente de índole fiscal.²¹⁴

En efecto, el hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa tuvo al momento de su creación las siguientes características:

a) Es un organismo que formalmente pertenece al Poder Ejecutivo, aunque materialmente su actuación fuese jurisdiccional.

b) Por disposición expresa de la Ley de Justicia Fiscal, es un órgano independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier autoridad administrativa.

c) Se trata de un organismo jurisdiccional de justicia delegada, en virtud de que emitía sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión.

d) Era un organismo colegiado, en virtud de que sus resoluciones eran emitidas por mayoría de los Magistrados integrantes de cada Sala, y en lo que toca a las resoluciones de pleno, por mayoría de los Magistrados presentes en las sesiones plenarias.

²¹⁴ Castañeda y Cedillo Hernández, *Op cit*, p. 39.

e) Era un organismo eminentemente fiscal. Toda vez que la competencia original de ese Tribunal se circunscribió a la materia fiscal.

f) Era un tribunal de simple anulación, toda vez que sus resoluciones eran meramente declarativas por no tener el Tribunal atribuciones para hacer cumplir sus fallos. Por lo que de conformidad con el contencioso administrativo francés, se le concibe como un tribunal que limitaría el alcance de sus sentencias a la anulación del acto administrativo impugnado. Como bien lo precisa en la exposición de motivos de la Ley: “El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación”

Cabe considerar que la creación de este Tribunal, en 1938, resultó inadecuada en la forma y términos que se hizo, ya que se realizó siguiendo una línea doctrinal que no se ajustaba exactamente a nuestro desarrollo constitucional, como lo era la doctrina francesa, dentro de la cual se estructura la competencia jurisdiccional administrativa. En cambio, en nuestro derecho mexicano, existía toda una tradición constitucionalista en torno a una división clara y precisa, tanto formal como materialmente, de los poderes que integraban el Estado. Por lo mismo, la existencia del Tribunal Fiscal en aras del Poder Ejecutivo, violentó esta línea de desarrollo mexicana, creando un área jurisdiccional administrativa que no coincidía con la citada filosofía constitucionalista y provocando que, al menos en el periodo comprendido entre la creación del Tribunal Fiscal y la reforma al artículo

104, fracción I de la Constitución Mexicana, por decreto del 16 de diciembre de 1946, careciera este organismo de una verdadera base jurídica.²¹⁵

En tal tesitura, lo más lógico, hubiera sido la ampliación de la jurisdicción del Poder Judicial para que este fuera el que abarcara el campo de lo administrativo. Sin que por el contrario operara el principio de especialización que tanta influencia ha tenido en el derecho francés, ya que el mismo pudo salvaguardarse dentro del seno del propio Poder Judicial, como se ha logrado en la actualidad, por el Poder Judicial Federal, que estructurado conforme a este principio, ha creado organismos jurisdiccionales especializados en el campo del amparo para cada una de las diversas áreas que componen el derecho mexicano.

Hay muchos países, aún centralizados, que adoptan el sistema de jueces administrativos especializados, pero no completamente independientes del juez de derecho común. En Francia por razones políticas se ha ido más lejos, se ha querido la independencia completa de la Administración y del derecho administrativo frente al derecho común.

Como en Bélgica e Italia, si bien existen en México algunos tribunales administrativos especializados como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y también éste se ha organizado según el principio de justicia delegada y no

²¹⁵ Armienta y Armienta, *Op cit*, pp. 110-112.

retenida, es también cierto que sus sentencias no son finales porque inevitablemente se sujetan a una posible instancia revisora ante el Poder Judicial de la Federación, ya sea por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Tribunales Colegiados de Circuito o los Jueces de Distrito, mediante la apertura de una vía procesal ulterior, que es el juicio de amparo disponible para los particulares, o el de revisión, semejante al amparo directo, que la autoridad administrativa puede promover en contra de las sentencias de la Sala Superior de ese Tribunal, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Tribunales Colegiados de Circuito confirmen o revoquen esas sentencias. Por lo tanto, es en México imposible constitucionalmente el doble grado de jurisdicción. No es suficiente que la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sea delegada y no retenida, para que se pueda afirmar que es un Tribunal Contencioso Administrativo. Aun cuando el artículo 104, fracción I, párrafo segundo alude expresamente a la posibilidad de crear tribunales contenciosos administrativos, sin embargo, ortodoxamente considerados a la luz del sistema

jurisdiccional francés, no lo son, por su ineludible vínculo con la Justicia Federal.²¹⁶

Por lo tanto, resultó importante la Ley de Justicia Fiscal de 25 de agosto de 1936, al ser un acto trascendental para perfeccionar el respeto de la situación jurídica del contribuyente frente a la administración financiera, que en aquellos tiempos era muy violentada.

El hecho de que el nuevo organismo jurisdiccional fuera de justicia delegada, como ya se mencionó, originó que el mismo no alcanzará su plena jurisdicción, lo cual, a su vez se reflejó en dos limitantes de su actuación:

- I. Que sus resoluciones definitivas fuesen meramente declarativas.
- II. Que el Tribunal careciese de imperio para hacer cumplir sus decisiones.

Por lo que toca al primer punto, implicó que el Tribunal debiera limitarse en sus fallos a resolver la legalidad o la ilegalidad de los actos o resoluciones de autoridad sometidos a su jurisdicción, pero sin que pudiera sustituirse la autoridad, emitiendo la resolución que en derecho procediera, en lugar de la que había declarado ilegal.

²¹⁶ Maurice Hauriou, "El Contencioso Administrativo", en *Tribunal Fiscal de la Federación cuarenta y cinco años al servicio de México*, Tomo I, Ensayos I, 1982, p. 332.

La segunda idea, consistente en la incapacidad que el propio Tribunal tiene para hacer efectivas sus resoluciones.

Luego, habiéndose establecido que las resoluciones del Tribunal eran meramente declarativas; la consecuencia inmediata era de que el Tribunal carecía de imperio legal necesario para hacer cumplir sus fallos, además de que los mismos no resultaban ejecutables, en sí mismos.²¹⁷

Por el contrario, el Poder Judicial, tal como se encuentra estructurado dentro de nuestro sistema jurídico, tiene como objetivo fundamental el de resolver las controversias suscitadas por la aplicación de las leyes; para ello, tanto la Constitución como las Leyes que de ella emanan dotan a este poder de las atribuciones suficientes para hacer cumplir sus fallos.

Cabe destacar, que tal situación impera sólo en cuanto al derecho común, en el cual el conflicto por aplicación de leyes se origina entre particulares, y por ello no se encuentra en juego el imperio estatal o Soberano del Estado.

De tal forma, que resulta comprensible porqué el Estado puede ejercer su facultad de imperio, a través del órgano jurisdiccional, sin ninguna limitación, ya

²¹⁷ Armienta y Armienta, *Op cit*, p. 119.

que las partes sometidas a su competencia se encuentran en un plano de subordinación.

No ocurre lo mismo en el área de derecho público, ya sea en el ámbito administrativo o fiscal. En esta cuestión, las partes de la contienda ya cambian, ahora indudablemente uno de ellos es el Estado y ya no dos particulares. En el cual el Estado no renunciaría a su carácter soberano ni a su posición de supraordinación.

Es por ello que el Estado, aún en su posición de parte sometida a la jurisdicción de un organismo imparcial, también de carácter estatal, no llega a ver afectado su patrimonio en la forma y proporción que éste lo es tratándose del particular. En otras palabras, no existe en el Estado, el embargo de bienes como en el administrado tiene obligaciones pecuniarias a favor del órgano público; tampoco existe la obligación de la garantía, ya que el patrimonio estatal se reputa suficiente para cumplir con las obligaciones de derecho contraídas por éste.²¹⁸

Sobre tales consideraciones es que la doctrina administrativa francesa desarrolló una jurisdicción administrativa diversa de la del Poder Judicial. Jurisdicción que organizada primeramente bajo el principio de la justicia retenida y posteriormente como de justicia delegada, sostuvo en toda una época como principio básico que el Estado no podía ejercer coerción sobre el propio Estado,

²¹⁸ Castañeda y Cedillo, *Op cit*, p. 30.

razón por la cual los fallos en contra del Estado no podían más que ser declarativos. Encontrándose el contribuyente en un estado claro de indefensión ante el gobierno, violentándose así hasta sus garantías consagradas por la propia Constitución, cuestión que va en contra del derecho y rompe con el esquema de justicia y equidad.

No obstante lo que se ha manifestado con anterioridad, si bien el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa no está creado y regulado desde la Constitución Federal, también lo es que dicho Tribunal está contemplado desde la Carta Magna, al establecer la facultad del Congreso de la Unión para su creación, y no sólo eso, sino que desde la Constitución se prevé que tal Tribunal, en tanto sea tribunal de lo contencioso administrativo, debe tener una naturaleza autónoma y la competencia genérica de resolver las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública (artículo 73, fracción XXIX-H), y también para conocer y resolver sobre las impugnaciones que se interpongan en contra de las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, que no es un órgano de la administración pública, pues depende de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,²¹⁹ ya que dichas resoluciones tienen un carácter administrativo.

En esa tesitura, en el contexto de la competencia general administrativa que constitucionalmente se le otorga al Tribunal Federal de Justicia Administrativa,

²¹⁹ Conforme a lo dispuesto por el artículo 79, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

habría que considerar qué tan procedentes o válidas resultan las recientes reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones, las cuales establecieron que contra las determinaciones emitidas por la Comisión Federal de Competencia Económica y por el Instituto Federal de Telecomunicaciones no procede otro medio de impugnación que el juicio de amparo indirecto, no obstante que tales determinaciones tengan un carácter administrativo por estar referidas a autorizaciones y concesiones, así como al establecimiento de sanciones administrativas, esto es, de la misma naturaleza de las que emite la administración pública federal, y que la naturaleza autónoma del Tribunal tanto ello se contrapone con lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-H, en cuanto a la competencia que debe tener el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Aunado a ello, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la tesis de Jurisprudencia P./J. 12/2008,²²⁰ en la que se estableció lo siguiente:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.- Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios

²²⁰ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en la página 1871, Tomo XXVII, correspondiente al mes de febrero de 2008, Materia(s): Constitucional.

tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

De igual manera, al resolver la controversia constitucional 31/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la Jurisprudencia, número 20/2007,²²¹ en la que se estableció lo siguiente:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.- El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir

²²¹ Visible a página 1647 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, correspondiente del mes de mayo de 2007, materia(s): Constitucional.

la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado,

relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Conforme lo indicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en dichas Jurisprudencias, se puede considerar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como un órgano constitucionalmente autónomo, pues tiene las cuatro características fundamentales que enumeran las tesis señaladas, que son:

- 1) estar directamente establecidos por la Constitución Federal;

2) contar con autonomía funcional y financiera;

3) atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, y

4) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.

Situación que acontece de tal manera, ya que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa está instituido en la Constitución Federal, aunque su creación se remite a la ley.

Además, dicho Tribunal cuenta con plena autonomía jurídica, lo que está determinado en la Constitución Federal, ya que ningún tribunal que tenga una naturaleza contenciosa administrativa creado por el legislador, como es el caso, puede prescindir de plena autonomía, en los términos previstos por el artículo 73, fracción XXIX-H, que implica tanto autonomía funcional como financiera, en virtud de lo cual el Tribunal Federal de Justicia Administrativa decide los asuntos sometidos a su conocimiento y jurisdicción en forma independiente, sin estar subordinado a algún otro poder u órgano del Estado, sino sólo a las limitaciones impuestas por las leyes aplicables.

Aunado a lo anterior, el Tribunal cuenta con independencia financiera o presupuestaria, toda vez que tiene atribuciones para anualmente elaborar su proyecto de presupuesto de egresos que se incorporará al Presupuesto de Egreso

de la Federación, y una vez aprobado este manejará, administrará y ejercerá su presupuesto de manera autónoma, sin injerencia de ningún otro poder u órgano estatal, sujetándose solamente a la normatividad de la materia; para ello dicho Tribunal cuenta con una Junta de Gobierno y Administración.

De igual manera, y conforme a lo que hemos establecido, es evidente que el Tribunal tiene funciones inherentes al Estado, como son las funciones jurisdiccionales en materia fiscal y administrativa que requieren ser atendidas no sólo en beneficio de los justiciables sino de la sociedad en general. Por lo que el Estado clásico en el que se encuentran claramente establecidas las facultades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, ha sido superado.

Por último, es indudable que como órgano autónomo, el Tribunal mantiene relaciones de coordinación con los demás poderes y órganos del Estado, no sólo para gestionar los elementos necesarios para su funcionamiento sino también para el logro de las atribuciones estatales encomendadas.

Resulta importante señalar que el artículo 108 de la Constitución Política Federal se refiere a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorga autonomía, como es el caso de los servidores del Tribunal, en los términos del artículo 73, fracción XXIX-H, como pertenecientes a órganos distintos e independientes de los poderes de la Federación y de los órganos del Distrito Federal.

Se estima pertinente hacer referencia a la sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del recurso de reclamación 58/2007 que derivado de la controversia constitucional 11/2007 interpuso el Instituto Federal Electoral en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,²²² y en la cual se determinó que dicho órgano electoral a pesar de ser un órgano constitucionalmente autónomo no es un órgano originario del Estado que tiene que ver con el Federalismo y el principio de la división de los poderes, como es el espíritu del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no tiene legitimación para interponer las controversias contempladas en dicho precepto.

Asimismo, en tal resolución se dijo que considerar lo contrario, se llegaría al extremo de atribuir una calidad originaria, en los términos apuntados, por ejemplo a órganos como son los tribunales contenciosos administrativos y las comisiones de derechos humanos, sólo por el hecho de estar enunciados en la Constitución, sin que deriven del Federalismo o del principio de división de poderes, pero dicha sentencia nunca se pronunció en el sentido, en que al parecer es mal interpretada, de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa por no ser un órgano originario no debe ser considerado un órgano autónomo, sino que, por el contrario, tal resolución abona en el sentido de que el Tribunal está enunciado en la

²²² Sentencia visible en la página electrónica https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2007/16_RR_%2058_2007_PL.pdf.

Constitución y tiene una naturaleza autónoma y con una competencia genérica en materia administrativa, de ahí que deba ser considerado constitucionalmente autónomo.

Tal vez y sólo para erradicar la errónea impresión que tienen algunos profesionales del derecho de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene una naturaleza constitucional autónoma, resultaría necesario establecer expresamente tal naturaleza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no en forma indirecta, a través de instituirlo para la categoría de los tribunales de lo contencioso administrativos, a la que pertenece el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Esto es, el hecho de que la autoridad administrativa que emite la liquidación y el Tribunal, correspondan al Poder Ejecutivo, no implica por ese simple hecho que el ejecutivo se esté revisando a sí mismo o que las sentencias que se emitan tengan que ser necesariamente favorables a la autoridad, ya que es la autonomía, lo que permite que las resoluciones sean imparciales.

4.4. Competencia.

Atendiendo el principio de legalidad que indica que “las autoridades sólo pueden hacer lo que les faculta la ley”, que se encuentra consagrado en el artículo 16 de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²²³ el órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia debe encontrarse investido con facultades expresamente consignadas en una norma legal para emitirlo.

Por ello, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con una competencia material y otra territorial.

La primera de ellas se refiere a las materias respecto de las cuales puede conocer el Tribunal; mientras que la segunda alude al territorio dentro del cual las Salas regionales podrán ejercer su jurisdicción, en el entendido de que de una inicial competencia tributaria estamos ya en presencia de un tribunal de lo contencioso administrativo.²²⁴

La competencia material del Tribunal se encuentra establecida en los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que establecen que conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I.- Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

²²³ Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

²²⁴ Armienta y Armienta, *Op cit*, p. 140.

II. 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;

III. 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;

IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

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

VI. 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 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;

VII. 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;

VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;

IX. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante.

También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

X. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;

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

XII. 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;

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XIV. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos 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;

XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en ese artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, 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.

XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;

XVII. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

XVIII. 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, y

XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.

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

El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.

Además, conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales.

Cabe precisar que bajo ninguna circunstancia se entenderá que la atribución del Tribunal para imponer sanciones a particulares por actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves se contrapone o menoscaba la

facultad que cualquier ente público posea para imponer sanciones a particulares en los términos de la legislación aplicable.”²²⁵

Al respecto, para poder considerar que un acto impugnado constituye una resolución definitiva, ya que sólo respecto de ellos, conocerá el Tribunal, se deben reunir como características las siguientes:

a) que constituya el producto final de la manifestación de la autoridad administrativa, y

b) que sea emitido como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento.

Por otra parte, la competencia territorial del Tribunal se encuentra contemplada en el artículo 29 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que señala lo siguiente:

ARTÍCULO 29. El Tribunal tendrá Salas Regionales, integradas por tres Magistrados cada una, con jurisdicción en la circunscripción territorial y sede que les sea asignada en el Reglamento Interior del Tribunal, o en esta Ley.

²²⁵ Ibid.

De esta forma, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tendrá Salas Regionales, con jurisdicción en la circunscripción territorial que les sea asignada y cada Sala regional estará integrada por tres Magistrados.

A su vez, el artículo 30 de la propia Ley Orgánica dispone la forma en que se dividirá el territorio nacional, al señalar lo que a continuación se transcribe:

ARTÍCULO 30. Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se dividirá en regiones con los límites territoriales que se determinen en el Reglamento Interior del Tribunal, conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, así como la disponibilidad presupuestaria del Tribunal.

Ahora bien, es en el artículo 21 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde se establecen las veintinueve regiones en que se divide el territorio nacional y la circunscripción territorial que corresponde a cada una de ellas.

Por su parte, el artículo 22 del propio Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dispone la sede, denominación y el número de Salas Regionales que habrá en cada región.

La forma en que se establecerá qué Sala Regional es competente por cuestión de territorio, la encontramos en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo la regla general atender al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, ya que se indica:

ARTÍCULO 34. Las Salas Regionales Ordinarias conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto cuando:

I. Se trate de personas morales que:

a. Formen parte del sistema financiero, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, o

b. Tengan el carácter de controladoras o controladas, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado;

II. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país, y

III. Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General.

En los casos señalados en estas fracciones, será competente la Sala Regional ordinaria de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada y, siendo varias las resoluciones impugnadas, la Sala Regional ordinaria de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que pretenda ejecutarlas.

Cuando el demandante resida en territorio nacional y no tenga domicilio fiscal, se atenderá a la ubicación de su domicilio particular.

Si el demandante es una autoridad que promueve la nulidad de alguna resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad actora.

Se presumirá que el domicilio señalado en la demanda es el

fiscal salvo que la parte demandada demuestre lo contrario.

De modo tal, que podemos ver que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sigue aumentando su competencia y que tiene presencial con al menos una sala regional, en cada una de las entidades federativas del país.

APÉNDICE.

Durante veinte años de mi vida, tuve la fortuna de laborar en el hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por lo que fui testigo presencial de una parte de su crecimiento y ampliación de su competencia.

Es basta la carga de trabajo que existe en dicha institución y la manera en que Magistrados, Secretarios, Actuarios y personal profesional y administrativo luchan día con día para sacar adelante la labor titánica que tiene el órgano jurisdiccional.

Como funcionario del Tribunal me pude percatar de la dificultad que existe entre algunos profesionistas para distinguir al procedimiento ordinario del sumario, por lo que en este apéndice se trata de explicar la diferencia que existe entre ellos.

A lo largo de la historia del Tribunal, se llevó un único procedimiento. Sin embargo, a partir de diciembre del año 2010, se instauró, como novedad y a efecto de disminuir la carga de trabajo, así como para que los juicios se resolvieran más rápido, el juicio sumario.

No se omite mencionar que el día 13 de junio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con lo cual se trató de dar agilidad a dichos procedimientos.

A. Procedimiento en la vía ordinaria.

Entre los medios de control de legalidad sobre los actos de la administración pública en general, encontramos en primer término al recurso administrativo que implica la posibilidad de que la autoridad administrativa revise su propio acto, reconozca un error y corrija su actuación, en virtud de la petición hecha por un particular.

Según el maestro Rafael I. Morales Martínez “Puede definirse al recurso administrativo como el medio de defensa establecido en la ley, a favor de los gobernados para que la administración pública revise un acto administrativo que ellos consideran ilegal, quedando aquella obligada a anularlo, modificarlo o confirmándolo.”²²⁶

No obstante la finalidad establecida para los recursos administrativos en las definiciones antes señaladas, tenemos que en la práctica cotidiana, las autoridades administrativas no cuentan con la parcialidad suficiente para considerar que su acto o el emitido por un superior jerárquico sea ilegal, por lo que la mayoría de las resoluciones que recaen a los recursos mencionados, tienden a confirmar dichos actos, dejando al particular con la misma problemática. Es por ello que el medio de control jurisdiccional idóneo sobre los actos de la administración pública municipal,

²²⁶ Rafael I. Martínez Morales, *Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso*, 4ª Edición, México, Ed. Oxford, 2000, p. 123.

estatal o federal es el juicio contencioso administrativo, también llamado juicio de nulidad.

Para el maestro Hugo Carrasco Iriarte el Juicio de Nulidad es el “proceso seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para resolver las controversia que se susciten entre los contribuyentes y las autoridades fiscales y administrativas.”²²⁷

Así mismo, Manuel Lucero Espinosa establece que el “Contencioso Administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administradores pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.”²²⁸

El Juicio Contencioso Administrativo se rige por la Ley Federal de Procedimiento Contenciosos Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de Diciembre de 2005 y se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, tal y como se explica en el Título Primero.

²²⁷ Hugo Carrasco Iriarte, *Diccionario de Derecho Fiscal*, México, Oxford, 2000, p. 301.

²²⁸ Manuel Lucero Espinosa, Op cit, p. 17.

A.1 Demanda.

El juicio contencioso administrativo comienza con la presentación de una demanda por parte del particular afectado.

La demanda podemos conceptuarla como el primer acto que abre o inicia el proceso. La demanda es el primer acto provocatorio de la función jurisdiccional, es el primer momento en el que se ejerce la acción y debe entenderse como la actividad concreta del particular frente a los órganos de administración, frente a los Tribunales o jueces.

La trascendencia jurídica procesal se viene a manifestar cuando se lleva ese escrito de demanda y se entrega al tribunal, al entregarlo y al ser recibido oficialmente en ese momento se está provocando la función jurisdiccional, mediante esa presentación de la demanda se desencadena una serie de actos procesales, todos los cuales van a constituir en su conjunto un proceso. Por lo tanto, la demanda es importante como acto de prevención de la función jurisdiccional y como primer acto mediante el cual, el actor provoca precisamente la función jurisdiccional, echa a andar la maquinaria del proceso.

El maestro Cipriano Gómez Lara define a la demanda como: “el primer acto de ejercicio de la acción, mediante el cual, el pretensor acude ante los tribunales persiguiendo que se satisfaga su pretensión.”²²⁹

La demanda debe fundarse en la ley para que tenga éxito posteriormente y las pretensiones exigidas por su medio sean reconocidas por la sentencia.

Es muy importante que la demanda se haga bien, que sea ordenada, clara, precisa, congruente y sistemática, es decir, bien expresada para evitar cualquier complicación con la interpretación que de ella haga el tribunal.

De conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, existe un “requisito de tiempo”,²³⁰ ya que señala lo siguiente:

El demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la sala regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla. Cuando la autoridad tenga este carácter la

²²⁹ Cipriano Gómez Lara, *Derecho Procesal Civil*. 6ª Edición, México, Ed. Oxford, 2000, p. 39.

²³⁰ Armienta y Armienta, *Op cit*, p. 216.

demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.²³¹

Además, el propio precepto legal establece que para el caso de que el demandante no manifieste su opción al momento de presentar su demanda se entenderá que eligió tramitar el Juicio en la vía tradicional.

De igual modo el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que la demanda debe presentarse por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

A) De treinta días siguientes a aquel en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea autoaplicativa.

²³¹ Artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

B) De treinta siguientes a aquel en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, desde que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para el caso anterior la Sala respectiva deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

C) De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular (juicio de lesividad) , los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto; pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, solo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda”.²³²

Cabe destacar que cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse por el Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio

²³² Artículo 13, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

dentro de la jurisdicción de la Sala competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.²³³

También se precisa en dicho dispositivo normativo que cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. De igual manera se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

Conforme lo indicado en el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la demandada debe reunir los siguientes requisitos:²³⁴

²³³ Armienta y Armienta, *Op cit*, p. 222.

²³⁴ Juan Carlos Cruz Razo, *Op cit*, pp. 58-59.

I.- El nombre del demandante, domicilio fiscal, así como domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, y su dirección de correo electrónico;

II.- Su domicilio para oír y recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la sala regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la sala competente;

III.- Señalar la resolución que se impugna;

En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisara la fecha de su publicación;

IV.- La autoridad o autoridades demandadas;

V.- 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;

VII.- Las pruebas que ofrezca:

a) Si se trata de pruebas documentales.

Podrá ofrecer el expediente administrativo en que se basa la resolución impugnada

b) Si se trata de pruebas periciales o testimoniales:

Se señalaran los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

VIII.- Los conceptos de impugnación;

IX.- Precisar el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya;

X.- Establecer claramente lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda;

En cada escrito de demanda solo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito.

Aunado a ello, en el escrito de demanda “en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el magistrado instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días

presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibirlos que de no hacerlo se desechara la demanda inicial.”²³⁵

Cuando se omita el nombre del demandante, así como señalar la resolución que se impugna y los conceptos de impugnación relacionados con la demanda, el magistrado instructor desechara de plano, por improcedente la demanda interpuesta.

Si se omiten los otros requisitos no mencionados en el párrafo anterior, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuaran por lista autorizada, que se fijara en sitio visible de la propia sala.

Cuando no se señale dirección de correo electrónico, no se enviará el correo aviso electrónico que corresponda.

²³⁵ Artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

A.2. Pruebas.

En cuanto a la valoración de las pruebas, éstas se harán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos solo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.²³⁶

El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas, quedará a la prudente apreciación de la Sala.

²³⁶ Gustavo Esquivel Vázquez, *La prueba en el contencioso administrativo federal*, México, Editorial Porrúa, p.107.

Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, “la Sala adquiriera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.”²³⁷

A.3. Contestación de demanda.

Una vez admitida la demanda de juicio contencioso administrativo federal, se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los 30 días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento.²³⁸

El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de 10 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

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

²³⁷ Artículo 46 de la de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

²³⁸ Juan Carlos Cruz Razo, *Op cit*, p. 74.

demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados, constituyendo en consecuencia una confesión tácita de la autoridad demandada, según lo previenen los artículos 93, fracción I, 94, 95 y 96 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior. Además, se apercibirá al demandante para que presente las copias dentro de su demanda.²³⁹

Cuando los demandados fueren varios, el término para contestar les correrá individualmente.

El demandado, en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

a) Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

b) 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.

²³⁹ Armienta y Armienta, *Op cit*, pp. 236-237.

c) Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.

d) Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

e) Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.

f) Las pruebas que ofrezca.

g) En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas".²⁴⁰

Asimismo, el demandante deberá adjuntar a su contestación:

a) Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

²⁴⁰ Artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

b) El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

c) El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

d) En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

e) Las pruebas documentales que ofrezca.

Además, y tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.²⁴¹

Las autoridades demandadas deberán señalar, *sin acompañar*, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

²⁴¹ Juan Carlos Cruz Razo, *Op cit*, p. 75.

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

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.

Cuando haya contradicciones entre los hechos y fundamentos de derecho dados en la contestación de la autoridad federativa coordinada que dictó la resolución impugnada y la formulada por el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por estos últimos”.²⁴²

El actor podrá ampliar la demanda, en los casos a que se refiere al artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en un plazo de diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación.

²⁴² Artículo 21 de la de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

A.4. Medidas cautelares.

Como uno de los aspectos innovadores en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se estableció el capítulo III relativo a las medidas cautelares.

Para José Ovalle Favela, “Las llamadas acciones cautelares son aquellas por las que la parte actora solicita al juzgador una resolución para que se protejan, de manera provisional y hasta en tanto se dicte la sentencia definitiva en el proceso de conocimiento, las personas, los bienes o los derechos que serán objeto de este último. En sentido estricto, las llamadas acciones cautelares no constituyen acciones autónomas o distintas de las acciones a que hemos hecho referencia, y es en ejercicio de estas últimas que se solicita la resolución que decrete la medida cautelar correspondiente. La solicitud de la medida cautelar no da lugar a un proceso autónomo, sino a una tramitación conexas dentro del proceso de conocimiento respectivo”.²⁴³

En términos de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 10 de diciembre de 2010 y 13 de junio de 2016 que reformó a los artículos 24, 24 Bis, 25, 26, 27, 28 y 28 Bis de la Ley Federal de Procedimiento

²⁴³ José Ovalle Favela, Teoría General del Proceso. 2ª Edición, México, Editorial Harla, 1994, p. 161.

Contencioso Administrativo, la suspensión y las medidas cautelares positivas se habrán de tramitar conforme a las siguientes reglas:

Una vez iniciado, salvo en los casos en que se ocasione perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, y con el fin de asegurar la eficacia de la sentencia, el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, para mantener la situación de hecho existente, así como todas las medidas cautelares positivas necesarias para evitar que el litigio quede sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que cause perjuicio al interés social o se contravenga disposiciones de orden público.

Las demás medidas cautelares se tramitarán y resolverán de acuerdo con la presente disposición jurídica y los artículos 25, 26 y 27 de dicha Ley.

Durante los periodos de vacaciones del Tribunal, en cada región un Magistrado de Sala Regional cubrirá la guardia y quedará habilitado para resolver las peticiones urgentes sobre medidas cautelares o suspensión del acto impugnado, relacionadas con cuestiones planteadas en la demanda.

Las medidas cautelares se tramitarán de conformidad con el incidente respectivo, el cual se iniciará de conformidad con lo siguiente:

I.- La promoción en donde se soliciten las medidas cautelares señaladas, deberá contener los siguientes requisitos:

a) El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones, el cual deberá encontrarse ubicado dentro de la región de la Sala que conozca del juicio, así como su dirección de correo electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea;

b) Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma;

c) Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y

d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar.

II.- El escrito de solicitud de medidas cautelares deberá cumplir con lo siguiente:

a) Acreditar la necesidad para gestionar la medida cautelar, y

b) Adjuntar copia de la solicitud, para cada una de las partes, a fin de correrles traslado.²⁴⁴

²⁴⁴ Artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

En caso de no cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I y II del presente artículo, se tendrá por no interpuesto el incidente.

En los demás casos, el particular justificará en su petición las razones por las cuales las medidas cautelares son indispensables y el Magistrado Instructor podrá otorgarlas, motivando las razones de su procedencia.

La solicitud de las medidas cautelares, se podrá presentar en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

El acuerdo que admita el incidente de petición de medidas cautelares, deberá emitirse en el plazo de las veinticuatro horas siguientes a su interposición, en dicho acuerdo se ordenará correr traslado a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de setenta y dos horas siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo respectivo. Si no se rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, dichos hechos se tendrán por ciertos. En el acuerdo a que se refiere este párrafo, el Magistrado Instructor resolverá sobre las medidas cautelares previas que se le hayan solicitado.²⁴⁵

²⁴⁵ Juan Carlos Cruz Razo, *Op cit*, pp. 77-79.

Dentro del plazo de cinco días contados a partir de que haya recibido el informe o que haya vencido el término para presentarlo, el Magistrado Instructor dictará la resolución en la que, de manera definitiva, decreta o niega las medidas cautelares solicitadas, decida en su caso, sobre la admisión de la garantía ofrecida, la cual deberá otorgarse dentro del plazo de tres días. Cuando no se otorgare la garantía dentro del plazo señalado, las medidas cautelares dejarán de tener efecto.

Mientras no se dicte sentencia definitiva el Magistrado Instructor que hubiere conocido del incidente, podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

En los casos en los que las medidas cautelares puedan causar daños a terceros, el Magistrado Instructor o en su caso, la Sala las ordenará siempre que el actor otorgue garantía bastante para reparar, mediante indemnización, el daño y los perjuicios que con ellas pudieran causarse si no obtiene sentencia favorable en el juicio; garantía que deberá expedirse a favor de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citada y quedará a disposición de la Sala. Si no es cuantificable la indemnización respectiva, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía, expresando los razonamientos lógicos y jurídicos respectivos. Si se carece por completo de datos que permitan el ejercicio de esta facultad, se requerirá a la parte afectada para que proporcione

todos aquéllos que permitan conocer el valor probable del negocio y hagan posible la fijación del monto de la garantía.

Las medidas cautelares podrán quedar sin efecto si la contraparte exhibe, a su vez, contragarantía para indemnizar los daños y perjuicios que pudieran causarse por no subsistir las medidas cautelares previstas, incluidos los costos de la garantía que hubiese otorgado la parte afectada.

Por su parte, la autoridad podrá obligarse a resarcir los daños y perjuicios que se pudieran causar al particular; en cuyo caso, el Tribunal, considerando las circunstancias del caso, podrá no dictar las medidas cautelares. En este caso, si la sentencia definitiva es contraria a la autoridad, el Magistrado Instructor, la Sala Regional, la Sección o el Pleno, deberá condenarla a pagar la indemnización administrativa que corresponda.

A.5. Suspensión de la ejecución del acto impugnado.

La suspensión de la ejecución del acto o resolución impugnada, se relaciona con el hecho de evitar que la autoridad lleve a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución, tendiente a hacer efectivo el crédito fiscal adeudado por el contribuyente.²⁴⁶

²⁴⁶ Armienta y Armienta, *Op cit*, pp. 280-282.

Al respecto, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 28, establece que el demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución.

La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, presentado por el actor o su representante legal, se tramitará y resolverá, de conformidad con las reglas siguientes:

I.- Se concederá siempre que:

a) No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y

b) Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

II.- Para el otorgamiento de la suspensión deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

a) Tratándose de la suspensión de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá la suspensión, la que surtirá sus efectos si se ha constituido o se

constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Al otorgar la suspensión, se podrá reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

1. Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del solicitante, y

2. Si se tratara de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

b) En los casos en que la suspensión pudiera causar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el solicitante otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ella se cause, si éste no obtiene sentencia favorable.

c) El monto de la garantía y contragarantía será fijado por el Magistrado Instructor o quien lo supla.²⁴⁷

Por su parte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa está facultado para reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

²⁴⁷ Artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

a) Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso,
y

b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

El magistrado instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, que deberá ser dictada en un plazo de 24 horas, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con esta no se afecte sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

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

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

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

Además, se establece que el auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dejando a salvo los derechos del demandante para

que lo impugne en la vía correspondiente. Por su parte, por tratarse de una sentencia interlocutoria de carácter definitivo, para el particular inconforme, solo tiene la posibilidad de impugnarlo por la vía de Amparo Directo, ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa.²⁴⁸

En el caso en que la ley regule el acto administrativo cuya suspensión se solicite, no prevea la solicitud de suspensión ante la autoridad ejecutora, la suspensión tendrá al alcance que indique el Magistrado Instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.

Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superviviente que lo justifique. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada.

Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la sala, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el tribunal. Si la solicitud de suspensión de la ejecución es

²⁴⁸ Ortega, *Op cit.* p. 274.

promovida por la autoridad demandada por haberse concedido de forma indebida, se ordenara de inmediato su aplicación”.²⁴⁹

De cualquier forma, la suspensión del acto o resolución impugnada, deberá solicitarse mediante el incidente respectivo.

A.6. Cierre de instrucción.

Una vez que ya no existen pruebas pendientes de desahogar, ni cuestión por resolver, se procede a otorgar plazo de alegatos y, una vez vencido dicho término, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción.²⁵⁰

El cierre de instrucción, como su nombre lo indica, constituye la finalización de las etapas que conforman el juicio, es decir, se ha sustanciado todo lo concerniente al proceso judicial incoado para tales efectos, pasando por los siguientes pasos:

1.- Demanda;

2.- Contestación de la demanda;

²⁴⁹ Ortega, *Op cit.* p. 275.

²⁵⁰ Juan Carlos Cruz Razo, *Op cit*, p. 109.

- 3.- Ampliación de la demanda (en su caso);
- 4.- Contestación a la ampliación de demanda (en su caso);
- 5.- Desahogo de incidentes (en caso de haberlos);
- 6.- Resolución de incidentes (si los hubiere);
- 7.- Desahogo de pruebas;
- 8.- Desahogo de posibles pruebas supervinientes;
- 9.- Acatamiento de Amparos presentados contra las sentencias interlocutorias;
- 10.-Requerimientos y apercibimientos;
- 11.- Pretensiones;
- 12.- Medidas Cautelaras;
- 13.- Presentación de alegatos.

Es decir, en términos procesales la instrucción comprende desde que se presenta la demanda, o sea, desde que se pone en marcha el aparato jurisdiccional, hasta la conclusión del proceso mismo, previo a la elaboración del proyecto final de sentencia.

La instrucción, es el conocimiento y tramitación del proceso judicial, y se podrá dividir en las siguientes etapas:

Etapa de Admisión.- Esta se refiere desde luego a la recepción, calificación y aceptación de la demanda de juicio contencioso administrativo, para estos efectos, no basta con recibir la demanda, sino que además, el magistrado que ha de llevar la instrucción (procedimiento), se cerciora de que se hayan cumplido todos los extremos de la Ley, tanto formales, procesales y de fondo, para otorgarle el grado de admisible, para darle traslado a la parte demandada, la cual deberá de igual forma cumplir con todos los requisitos exigidos para el demandante, lo que se repite en la ampliación a la contestación.

Etapa Incidental.- Se relaciona con los incidentes que, una y otra parte hayan interpuesto, los cuales deberán ser resueltos antes de continuar con el proceso, de tratarse de los de previo y especial pronunciamiento, en caso contrario, se podrá continuar con el juicio, pero se deberán resolver antes de que se cierre la instrucción. En esta fase, también se incluye desde luego, la posibilidad de que en

su oportunidad, se hubiera dictado la suspensión y aun el amparo, en contra del desechamiento o negativa de algún incidente para las partes en conflicto.

Etapa de Desahogo de Pruebas.- Desde luego que en este periodo, se analizan todo tipo de pruebas que son admisibles, asimismo, se ordena el análisis de las que se relacionan con las periciales, testimoniales e incluso la de falsedad de documentos, si las hubiere. Adicionalmente, se revisaran las que se vinculan con hechos supervinientes que se conozcan, posteriores al ofrecimiento original que se realizó, ya sea en la demanda o en la contestación de esta.

Etapa de Aspectos Especiales.- En esta parte, se analizan todas las cuestiones que pudiesen presentarse en el desarrollo del juicio, tales como las prevenciones, apercibimientos, medidas cautelares, recusación de magistrados, excitativas de justicia, en sí, cualquier cosa que no se encuentre solucionada y que deberá quedar finiquitada antes de que se dicte la terminación del proceso (cierre de instrucción).

Etapa de Alegatos.- Los alegatos son los razonamientos lógicos jurídicos, con los que se pretende convencer al tribunal de la pretensión sobre la que deba decidir.

Es decir, en materia administrativa, los alegatos, son lo que a la materia penal serían las conclusiones.

La claridad con que se exponen, en muchas ocasiones “explican”, el sentido en el que se espera se pronunciara la sentencia. Recalcar los errores de la autoridad, ya sea de fondo o de forma, pero sobre todo los que demuestran la legalidad de la resolución impugnada, a efecto de que la sentencia que se dicte, sea en el sentido de nulidad lisa y llana.

A.7. Sentencia.

Una vez que se cerró la instrucción, se procede a dictar la sentencia que en derecho corresponda.

Conforme al criterio de Cipriano Gómez Lara “La sentencia es el acto final de un proceso normal que se desarrolla en todos sus pasos; va proyectando, va destinando ese proceso a terminar precisamente en una sentencia. La sentencia es el acto final del proceso, acto aplicador de la ley sustantiva a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.”²⁵¹

La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución

²⁵¹ Cipriano Gómez Lara, *Op cit*, p. 189.

en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

El plazo para que el magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la

sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.²⁵²

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como 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.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá

²⁵² Ramírez, *Op cit*, pp. 131-132.

previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Hecha excepción de lo dispuesto en fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional, respecto de los Agentes del Ministerio Público, los Peritos y los Miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, que hubiesen promovido el juicio o medio de defensa en el que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; casos en los que la autoridad demandada sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio.²⁵³

En la sentencia se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

²⁵³ *Ramírez, Op cit*, p. 133.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III.- Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades”.²⁵⁴

Existen casos en los que aun cuando exista alguna violación de la autoridad demandada, conforme a lo que se indicó con los numerales II y III anteriores, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

²⁵⁴ Artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.²⁵⁵

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitadas.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

²⁵⁵ Cruz, *Op cit*, p. 125.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos”.²⁵⁶

Además, el Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, el Tribunal deberá analizarlos y si alguno de ellos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor.

Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

La sentencia definitiva podrá:

²⁵⁶ Artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

IV.- Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos

agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.²⁵⁷

V.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos”.²⁵⁸

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá

²⁵⁷ Cruz, *Op cit*, p. 126.

²⁵⁸ Artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.²⁵⁹

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.²⁶⁰

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que

²⁵⁹ Artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

²⁶⁰ Ramírez, *Op cit*, p. 136.

se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora bien, la sentencia definitiva quedara firme cuando:

I.- No admita en su contra recurso o juicio.

II.- Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y

III.- Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.”²⁶¹

Una vez que haya quedado firme una sentencia que deba cumplirse en el plazo establecido por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el secretario de acuerdos que corresponda, hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y el Magistrado Instructor o el Presidente de Sección o del Tribunal, en su caso, ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación, para el efecto de que la autoridad proceda a su cumplimiento.

A.8. Términos y Plazos

El cómputo de los plazos, que rigen el procedimiento contencioso-administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se sujetará a las reglas siguientes:

a) Empezaran a correr a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación.

²⁶¹ Artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

b) Si están fijados en días, se computarán solo los hábiles, entendiéndose por estos aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal durante el horario normal de labores.

c) La existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspendan labores.

d) Si están señalados en periodos o tienen una fecha determinada para su extinción, se comprenderán los días inhábiles; no obstante, si el último día del plazo o la fecha determinada es inhábil, el término se prorrogará hasta el siguiente día hábil.

e) Cuando los plazos se fijen por mes o por año, sin especificar que sean de calendario, se entenderá en el primer caso que el plazo vence el mismo día del mes de calendario posterior a aquel en que se inició y, en el segundo caso, el término vencerá el mismo día del siguiente año de calendario a aquel en que se inició.

f) Cuando no exista el mismo día en los plazos que se fijen por mes, éste se prorrogará hasta el primer día hábil del siguiente mes de calendario.²⁶²

²⁶² Artículo 74 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Es importante destacar que los términos y plazos no contemplan el tiempo que se ha de tomar el Tribunal para analizar las pruebas; además, de manera intencional, no se señalaron los plazos en tratándose de los incidentes, ya que la experiencia que nos ha brindado el litigio enseña que al igual que los acuerdos de trámite, su solución no siempre es lo expedita que se quisiera o deseara, pues inciden diversos aspectos que por su propia naturaleza deben ser abordados en otros menesteres

Ahora bien, para efectos prácticos, a continuación se muestra el siguiente cuadro de términos y plazos:

Concepto	Termino o Plazo	Responsable
Presentación de la demanda	30 días hábiles	Demandante
Recepción y corrimiento de traslado	Indeterminado	TFJFA
Presentación de la contestación de la demanda	30 días hábiles	Demandado
Recepción y corrimiento de traslado	Indeterminado	TFJFA
Ampliación de la demanda	10 días hábiles	Demandante

Recepción y corrimiento de traslado	Indeterminado	TFJFA
Ampliación a la contestación de la demanda	10 días hábiles	Demandado
Desahogo de pruebas	Indefinido	TFJFA
Alegatos	5 días hábiles	Las partes
Proyecto de sentencia	45 días hábiles	TFJFA

B. PROCEDIMIENTO EN LA VÍA SUMARIA

El 8 de Agosto de 2011, entró en vigor una reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Ley que regula la implementación del Juicio Tradicional y el Sumario ante el Tribunal Federal de Justicia y Administrativa, mismos que sirven para buscar la nulidad de actos o resoluciones de carácter Fiscal y/o Administrativos emitidos por autoridades diversas en contra de los gobernados o contribuyentes, cuando estos estimen que no se apegaron a Derecho o no convengan así con sus intereses.

La expresión sumario supone de la realización de un procedimiento sucinto y abreviado, es decir sin perder las formalidades de un proceso normal o tradicional, el método que lo regula asegura que se tramite con agilidad y rapidez.²⁶³

Esencialmente, este tipo de procedimientos se vinculan con la disminución de tiempos y movimientos de todo proceso; sin embargo, no puede aplicarse a todas las materias ni a todos los casos, debido a que la complejidad de los asuntos sometidos a juicio, las pruebas aportadas, su desahogo la cuantía y la relevancia que involucran, impiden su acceso.

La cuantía de los asuntos que habrán de seguirse vía sumaria, así como el tipo de resoluciones en contra de las cuáles procede dicha vía, se contemplan en la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que señala lo siguiente:

ARTÍCULO 58-2. Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:

²⁶³ Rigoberto Reyes Altamirano, *Juicio en línea y juicio sumario en materia fiscal. Guía para su aplicación práctica*, México, Tax Editores, 2014, p. 71.

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;

II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;

III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;

IV. 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, ó

V. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.

También procederá el Juicio en la vía Sumaria cuando se impugnen resoluciones definitivas que se dicten en violación

a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de Leyes, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para determinar la cuantía en los casos de los incisos I), III) y V), sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones. Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.

La demanda deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta Ley ante la Sala Regional competente.

La interposición del juicio en la vía incorrecta no genera el desechamiento, improcedencia o sobreseimiento. En todos los casos, y en cualquier fase del procedimiento, mientras no haya quedado cerrada la instrucción, el Magistrado Instructor debe reconducir el juicio en la vía correcta, debiendo realizar

las regularizaciones que correspondan, siempre y cuando no impliquen repetir alguna promoción de las partes.

Es de resaltarse que el procedimiento sumario se justifica no sólo con la existencia de un criterio definido y obligatorio para este Tribunal, sino además, con el hecho de que tal criterio resuelva la controversia en forma definitiva, ya que es una opción eficaz la implantación de una modalidad del juicio de nulidad tradicional a través del juicio sumario, que tiene como rasgo primordial el de sustanciarse de forma muy rápida, abreviando plazos o etapas que impliquen el mínimo de actos procesales indispensables y con ello el empleo del menor tiempo posible en resolver la controversia planteada.”²⁶⁴

Así las cosas y toda vez que el incremento de asuntos que se ventilan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha sido notable; situación que originó la dilación en la resolución de los juicios de nulidad, no por negligencia de sus integrantes, sino porque materialmente el cúmulo de ellos ha rebasado la capacidad de los recursos humanos con que se cuenta y no obstante que se han redoblado esfuerzos que incluyen más horas de trabajo no ha sido posible regresar a aquéllos años en que la sentencia definitiva se dictaba en un promedio de seis meses y que el número de ellas era equivalente al número de ingresos, por tal situación,

²⁶⁴ <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/eljuiciosumario.pdf>.
consultada el día 22 de diciembre de 2015.

Se ha aumentado el número de Salas a lo largo y ancho del país, pero en poco tiempo, en casi todas ellas se reciben más demandas que los juicios que se pueden resolver, pues evidentemente mientras más juicios se tengan en trámite se requiere dictar una mayor cantidad de acuerdos para su instrucción y también existe una mayor cantidad de sentencias interlocutorias que resolver, como por ejemplo las que resuelven incidentes de suspensión y/o medidas cautelares, ya que con motivo de las reformas a la legislación que regula el juicio de nulidad en la gran mayoría de casos se plantean.²⁶⁵

Con la existencia de un mayor número de asuntos en trámite, se propició, como una consecuencia lógica, la interposición de más recursos, amparos o revisiones, aun cuando los acuerdos o resoluciones impugnables por esos medios legales se dicten de manera cuidadosa, no se puede evitar o impedir que cualquiera de las partes, al no ver satisfecha su pretensión los haga valer, independientemente de que puedan o no resultar fundados.

Naturalmente, todos esos acuerdos o resoluciones inciden en un mayor número de notificaciones e incluso un mayor número de diligencias que no se pueden realizar y que ameritan la reexpedición correspondiente con la

²⁶⁵ <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/eljuiciosumario.pdf>.

consecuente dilación en el regreso de las constancias respectivas al archivo de las ponencias, al tiempo que se tardan para agregarlas a los expedientes, coserlas, foliarlas, buscar nuevas promociones, turnarlas para su respectivo acuerdo, etc., es decir todas aquellas funciones y actividades que se deber realizar para poner los juicios en estado de dictar resolución.

Toda esa problemática no es ni ha sido indiferente para los magistrados, personal y mucho menos para las autoridades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues, no obstante se toman las medidas posibles, de acuerdo con los recursos al alcance, tal situación no impide el incremento desproporcionado de asuntos. En ese entorno, se intentó realizar un procedimiento rápido para resolver los asuntos de cuantía menor.

Cabe mencionar que el monto del negocio sometido a la impartición de justicia no es el único factor determinante de la procedencia de un juicio sumario, toda vez que el derecho a la aplicación de una justicia rápida y expedita no puede condicionarse o privilegiarse por meras cuestiones económicas, sino dar solución a las partes en conflicto con la mayor seguridad y certeza jurídica. Por ello y, toda vez que la experiencia ha indicado que los juicios que se pueden tramitar con mayor fluidez, no tienen como factor común de la cuantía, sino aspectos más bien relacionados con las materias y aspectos propios de cada asunto, que permitan dar una solución simple y sencilla, pero que a la vez cumpla con los requerimientos y especificaciones que garanticen los principios de seguridad,

legalidad y legitimidad tanto a los justiciables como a las autoridades y, por supuesto, se cumpla con el debido proceso.

Por tal situación, resulta indudable que

El sumario solo se justifica para agilizar la resolución de los asuntos con absoluta certeza jurídica y para ello no debe importar su poca o nula cuantía, o bien que tengan un valor superior, pues si bien la justicia en su impartición debe aspirar a la prontitud, y para ello no debe importar su poca o nula cuantía, o bien que tengan un valor superior, pues si bien la justicia en afán de cumplir tal propósito, de dar el debido tratamiento a todos los asuntos que a su consideración sean puestos, sin importar su cuantificación en dinero. La certeza jurídica para las partes debe prevalecer ante todo, y esta solo puede darse cuando la pretensión de en un juicio se apoya en la existencia de una jurisprudencia del poder judicial. Si se resuelve que en efecto resulta aplicable a un caso, la verdad legal esta dicha sin que se requiera acudir a instancias superiores para que los defina, pues esas instancias superiores solo ser del poder judicial que ya definió el criterio jurisprudencial.²⁶⁶

²⁶⁶ Ortega, *Op cit*, p. 336.

En este sentido, con el procedimiento en vía sumaria se busca que en un solo juicio se definan las situaciones en controversia y que, no obstante tener a su alcance la posibilidad de acudir a otras instancias, la definición sea tan clara que no quede duda de que la misma será apoyada ante el poder judicial.

De otra manera, la resolución que se dicte permitiría agotar otras instancias, ya que de lo contrario se vulneraría la seguridad jurídica o la igualdad de las partes en el proceso.²⁶⁷

La intención de incluir como una alternativa eficaz para la resolución de los asuntos sometidos a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa un juicio sumario, necesariamente conlleva la necesidad de establecer las medidas y, en su caso, límites de aplicación, de los principios del procedimiento sumario al juicio tradicional existente en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para ello, la posibilidad de interponer un juicio en vía sumaria, además de complementar los aspectos de enjuiciamiento en un entorno de austeridad, propicia la separación de materias y una mayor velocidad en su resolución.

²⁶⁷ Reyes, *Op cit*, p. 72.

Es de precisarse que el hecho de que exista un procedimiento sumario no implica que no se realice un estudio y análisis exhaustivo de la controversia, pues sumario no significa que no exista obligación del juzgador para allegarse de todos los elementos necesarios para la solución de la litis planteada. En efecto, el procedimiento en vía sumaria debe cuidar ese aspecto, por lo que su implantación solo significa abreviar los trámites y agilizar los plazos, con la finalidad de que los justiciable obtenga una sentencia en el menor tiempo posible, cumpliendo de esa manera con el principio de justicia pronta y expedita consagrando en la institución política federal.

En sintonía con el objetivo perseguido, el procedimiento sumario se justifica no sólo con la existencia de un criterio definido y obligatorio para el tribunal, sino además con el hecho de que tal criterio resuelva la controversia en forma definitiva y no por vicios formales o de procedimiento que puedan dar lugar a una sentencia para efectos; por ello, no basta con una sentencia de nulidad lisa y llana, si esta no se pronuncia respecto al fondo del asunto.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo permite que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa resuelva el procedimiento sumario disponiendo de los medios más eficientes de substanciación, así como para la notificación rápida y eficaz, con el fin de hacer del conocimiento de las partes las resoluciones emitidas, debiendo optarse por notificaciones por lista a través de la vía electrónica, con excepción evidentemente de aquella que ponga fin al mismo,

pues tal notificación deberá realizarse siempre en forma personal al promoverte y por oficio entregado en la oficialía de partes de la autoridad demandada a fin de otorgar plena seguridad jurídica.

A su vez, la autoridad demandada no solo deberá ceñirse a los términos y plazos que se establezcan para el promoverte de dicha instancia, sino también estará compelida, con apercibimiento de allanamiento a las pretensiones del accionante, a señalar las causas de improcedencia específicas del juicio sumario, a expresar los motivos por los cuales resultare infundada la pretensión de la parte actora si así lo estima, o allanarse expresamente absteniéndose de introducir elementos o hacer valer acciones que por su desahogo hagan imposible la consecución del objetivo primordial del procedimiento que es la prontitud en la resolución.

Para el principio básico de celeridad resultaría conveniente que tanto la instrucción de este juicio sumario como la resolución respectiva, que dará dentro de las facultades del magistrado instructor, quien tendría la obligación y facultad de determinar, inclusive desde su presentación, la procedencia del procedimiento, así como el resultado del mismo mediante la omisión de la resolución correspondiente, misma que se ajustara en forma estricta a dilucidar si el asunto sometido a su consideración se ajusta o no al criterio

invocado por el promovente y la lógica consecuencia de declarar la nulidad de la resolución impugnada o la ineficacia de las pretensiones del actor, según sea el caso.²⁶⁸

La sentencia que se dicte en el procedimiento en vía sumaria es facultad exclusiva del magistrado instructor, sin fallar a la estructura colegiada del tribunal, ni a los beneficiarios que representa la misma figura, ya que al tratarse de la aplicación estricta de un criterio obligatorio para el tribunal, impide vulnerar el interés jurídico de las partes y en cambio se resolverían con mucha más celeridad tales asuntos en beneficio de la impartición pronta de la justicia, dejando así más tiempo para que en forma colegiada los magistrados resuelvan conforme a la ley y su criterio asuntos que no sustentaran en criterios definidos por el poder judicial.

En tal virtud, el Magistrado Instructor, al resolver estos casos, debe solventar el juicio como si se tratara de un tribunal unitario, en donde solo opera un magistrado, a diferencia del colegiado en que actúan tres.

Por eso y con el fin de proporcionar una justicia pronta, eficiente y cuidadosa se debe instrumentar una forma de resolver en forma completa los juicios que son tramitados ante el tribunal, evitando hacer nugatorio el derecho del gobernado al

²⁶⁸ Ortega, *Op cit*, p. 334.

juicio contencioso administrativo federal en la vía tradicional o en línea, si se resolviera la improcedencia del juicio sumario.²⁶⁹

B.1 Demanda.

Tal y como ya fue comentado, el juicio contencioso administrativo sumario tiene la intención de simplificar el procedimiento reduciendo significativamente los plazos. Así encontramos en primer término, que la demanda deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada ante la Sala Regional competente.²⁷⁰

B.2. Contestación de demanda.

Una vez admitida la demanda, se correrá traslado al demandado para que la conteste dentro del término de quince días y emplazará, en su caso, del tercero, para que en igual termino, se apersona en juicio. En el mismo auto en que se admitan la demanda, se fijara día para cierre de la instrucción. Dicha fecha no excederá de los sesenta días siguientes al de emisión de dicho auto.²⁷¹

El actor podrá ampliar la demanda, en los casos a que se refiere al artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en un plazo de

²⁶⁹ Reyes, *Op cit*, p. 79.

²⁷⁰ Artículo 58-1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

²⁷¹ Artículo 58-4 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación.

B.3. Etapa Probatoria.

En lo relativo a las probanzas aportadas por las partes, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que el Magistrado proveerá la correcta integración del juicio, mediante el desahogo oportuno de las pruebas, a más tardar diez días antes de la fecha prevista para el cierre de instrucción y que serán aplicables, en lo conducente, las reglas contenidas en el capítulo V del Título II,²⁷² salvo por lo que se refiere a la prueba testimonial, la cual solo podrá ser admitida cuando el oferente se comprometa a presentar a sus testigos en el día y hora señalados para la diligencia.²⁷³

Por lo que toca a la prueba pericial, esta se desahogará en los términos que prevé el artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con la salvedad de que todos los plazos serán de tres días, salvo el que corresponde a la rendición y ratificación del dictamen, el cual será de cinco días, en el entendido de que cada perito deberá hacerlo en un solo acto ante el Magistrado Instructor. Cuando procederá la designación de un perito tercero, esta correrá a cargo del propio Magistrado.²⁷⁴

²⁷² Es decir, las mismas que para el procedimiento en vía ordinaria.

²⁷³ Reyes, *Op cit*, p. 83.

²⁷⁴ Artículo 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

B.4. Contestación a la ampliación de demanda.

La parte demandada o en su caso el tercero, contestaran la ampliación a la demanda, en el plazo de cinco días siguientes a que surta efectos la notificación de su traslado.²⁷⁵

En caso de omisión de los documentos a que se refieren los artículos 17, último párrafo, y 21, segundo párrafo, de la Ley, las partes las partes deberán subsanarla en el plazo de tres días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del requerimiento formulado por el instructor.

B.5. Incidentes.

Los incidentes de acumulación de juicio y de recusación por causa de impedimento, por causa de impedimento, previsto en las fracciones II y IV del artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, podrán promoverse dentro de los diez días siguientes a que surtió efectos la notificación del auto que tuvo por presentada la contestación de la demanda o, en su caso, la contestación a la ampliación.²⁷⁶

²⁷⁵ Artículo 58-6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

²⁷⁶ Reyes, *Op cit*, pp. 86-87.

El incidente de incompetencia solo procederá en la vía sumaria cuando sea hecho valer por la parte demandada o por el tercero, por lo que la Sala Regional en que se radique el juicio no podrá declararse incompetente ni enviarlo a otra diversa.

El incidente de acumulación solo podrá plantearse respecto de expedientes que se encuentren tramitando en esta misma vía.

Los incidentes de nulidad de notificaciones y de recusación de perito, se deberán interponer dentro del plazo de tres días siguientes a aquel en que se conoció del hecho o se tuvo por designado al perito, respectivamente, y la contraparte deberá contestar la vista en igual término.²⁷⁷

B.6. Recursos.

En lo relativo a los recursos de reclamación, también se acortan los tiempos, en relación al procedimiento en vía ordinaria.

Los recursos de reclamación a que se refieren los artículos 59 y 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, deberán interponerse dentro del plazo de cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la

²⁷⁷ Artículo 58-7 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

notificación de la resolución correspondiente del Magistrado Instructor.²⁷⁸ Interpuesto cualquiera de los recursos se ordenara correr traslado a la contraparte y esta última deberá expresar lo que a su derecho convenga en un término de tres días y sin más trámite, se dará cuenta a la Sala Regional en que se encuentra radicado del juicio, para que resuelva el recurso en un término de tres días.²⁷⁹

B.7. Medidas cautelares.

El trámite de las medidas cautelares, se realizará conforme a las reglas generales establecidas para el procedimiento en vía ordinaria. Asimismo, el Magistrado Instructor estará facultado para decretar la resolución provisional o definitiva que corresponda a las medidas cautelares. Contra la resolución del Magistrado Instructor dictada en la vía sumaria procederá el recurso de reclamación ante la Sala Regional en la que se encuentre radicado el juicio.²⁸⁰

B.8. Cierre de instrucción.

²⁷⁸ Reyes, *Op cit*, p. 90.

²⁷⁹ Artículo 58-8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

²⁸⁰ Artículo 58-9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En el momento en que el Magistrado Instructor advierta que el expediente se encuentra debidamente integrado, otorgará a las partes un término de tres días para que formulen alegatos, quedando cerrada la instrucción una vez fenecido dicho plazo, con o sin la presentación de alegatos.²⁸¹

B.9. Sentencia.

En el procedimiento seguido en la vía ordinaria las partes pueden presentar sus alegatos antes de la fecha señalada para el cierre de la instrucción. Así, en la fecha fijada para el cierre de instrucción, el Magistrado Instructor procederá a verificar si el expediente se encuentra debidamente integrado, su supuesto en el que deberá declarar cerrada la instrucción; en caso contrario, fijara nueva fecha para el cierre de instrucción, dentro de un plazo máximo de diez días.

Una vez cerrada la instrucción, el magistrado pronunciara sentencia dentro de los diez días siguientes.²⁸² Si la sentencia ordena la reposición del procedimiento administrativo o realizar un determinado acto, la autoridad deberá cumplirla en un plazo que no exceda de un mes contado a partir de que dicha sentencia haya quedado firme de conformidad con el artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.²⁸³

²⁸¹ Artículo 58-12 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

²⁸² Rigoberto Reyes Altamirano, *Op cit*, p. 89.

²⁸³ Artículo 58-14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora bien, para efectos prácticos, a continuación se preparó el siguiente cuadro de términos y plazos en el procedimiento en vía sumaria:

Concepto	Termino o Plazo	Responsable
Presentación de la demanda	30 días hábiles	Demandante
Recepción y corrimiento de traslado	Indeterminado.	TFJFA
Presentación de la contestación de la demanda	30 días hábiles.	Demandado
Recepción y corrimiento de traslado	Indeterminado.	TFJFA
Ampliación de la demanda	5 días hábiles.	Demandante
Recepción y corrimiento de traslado	Indeterminado.	TFJFA
Ampliación a la contestación de la demanda	5 días hábiles.	Demandado
Desahogo de pruebas	Indefinido.	TFJFA
Alegatos	Se señala desde el auto admisorio de demanda.	Las partes

Proyecto de sentencia	10 días hábiles.	TFJFA
-----------------------	------------------	-------

GLOSARIO.

Abrogar: Acción de anular, lo que significa la supresión total de la vigencia y, por lo tanto, de la obligatoriedad de una ley.

Ampliación de la demanda: Etapa procesal, en la cual la demandante puede hacer valer conceptos de anulación en contra de aquellas cuestiones novedosas que la autoridad hizo valer en su contestación de demanda.

Autoaplicativas: Normas que contienen obligaciones de hacer o de no hacer y que surgen en forma automática con su sola entrada en vigor.

Autoridad distinta de la judicial: Dícese de las autoridades administrativas, fiscales y laborales.

Autoridad federal: Aquella que ejerce su competencia en el ámbito federal.

Autoridad fiscal: Representante del poder público que está facultado para recaudar impuestos, controlar a los causantes, imponer sanciones previstas en el Código Fiscal e interpretar disposiciones de la ley.

Autonomía financiera: Capacidad que tienen un órgano de gobierno para poder tomar decisiones en función de los ingresos y los gastos, en relación a su nivel de endeudamiento.

Autonomía funcional: Independencia de una autoridad o Tribunal para tomar decisiones.

Causales de improcedencia: es la institución jurídica procesal en la que, por razones previstas en la Constitución, en la Ley de Amparo o en la jurisprudencia obligatoria, se desecha la demanda o se decreta el sobreseimiento, sin resolver la cuestión controvertida constitucional planteada.

Competencia concurrente: Cuando dos autoridades tienen competencia sobre una misma materia.

Competencia material: La competencia material de un ente administrativo es el conjunto de atribuciones o facultades que le incumben, delimitan su campo de acción y generan certeza a los gobernados sobre los órganos del Estado que pueden, válidamente, afectar su esfera jurídica.

Control jurisdiccional: Es el ejercido por los tribunales constitucionales y administrativos, para pronunciarse respecto de la legalidad de una resolución administrativa. Este concepto dio origen a la noción de contencioso Administrativo.

Créditos: Un crédito es una operación en la que un acreedor, presta una cantidad de dinero durante un tiempo determinado a un deudor, que lo devolverá en un futuro con las condiciones pactadas.

Debido proceso: La garantía de debido proceso legal consagrada en el artículo 14 constitucional, en la parte relativa a que los juicios deben llevarse a cabo ante autoridad competente, cumpliendo con "... las formalidades esenciales del procedimiento..." implica necesariamente que los procedimientos jurisdiccionales seguidos ante las autoridades respectivas, se tramiten conforme a las disposiciones procesales exactamente aplicables al caso concreto, pues de lo contrario se transgrede el derecho positivo y, por ende, se actualiza la infracción a la garantía de que se trata.

Facultad de atracción: Es un medio excepcional de control de la legalidad con rango constitucional con el que cuenta una autoridad para atraer asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, pero que revisten interés y trascendencia.

Facultades extraordinarias: Las facultades extraordinarias importan el ejercicio por un órgano del gobierno, usualmente el ejecutivo, de atribuciones que exceden la órbita de su competencia constitucional, destruyendo el equilibrio y control recíproco de los poderes estatales como garantía de la libertad.

Garantías de audiencia: La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la libertad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se sigan, cumpliendo con las formalidades esenciales del procedimiento.

Hechos notorios: Cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.

Igualdad de partes: Supone que ambas partes, ya fueren demandante o demandado o bien acusador o acusado, disponen las mismas posibilidades y cargas de alegación, impugnación y prueba.

Incoar: Dar inicio a un procedimiento administrativo o a un juicio.

Juicio de amparo: Es un medio de control constitucional cuyo objeto es reparar las violaciones de garantías que un determinado acto de autoridad genera sobre la esfera jurídica del gobernado que lo promueva, con el fin de restituirlo en el pleno goce de sus derechos fundamentales que le hayan sido violados, el legislador ordinario ha establecido como principio que rige su procedencia la

circunstancia de que el fallo protector que en su caso llegare a emitirse pueda concretarse y trascender a la esfera jurídica del gobernado que lo haya promovido.

Juicio de lesividad: Es el promovido por una autoridad en contra de una resolución administrativa favorable a un particular, es decir, es el instrumento para demandar la nulidad de un fallo individual benéfico para el contribuyente que resulte ilegal y lesiona al fisco federal.

Juicio de nulidad: El juicio de nulidad es el proceso mediante el cual el gobernado al no verse satisfecho por alguna resolución de algún recurso administrativo, ejerce su derecho de demandar la nulidad del acto que recurre ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, esto con el objeto de anular una resolución con una carga para el gobernado.

Juicio sumario de oposición: Cuando una persona puede hacer uso, a la vez, de un recurso administrativo y de otro judicial, y opta por alguno de ellos, no está obligada a seguir el faltante.

Jurado de Revisión: Un órgano de carácter administrativo, que se encargaba de resolver el recurso de revisión que se promovía contra actos fiscales del entonces Departamento del Distrito Federal, se le consideraba como el supremo órgano administrativo fiscal.

Jurisprudencia: Es la interpretación de la ley, de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias que pronuncia la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito. Doctrinariamente la jurisprudencia puede ser confirmatoria de la ley, supletoria e interpretativa.

Litis abierta: Dícese cuando la parte actora en el juicio contencioso administrativo federal puede impugnar tanto la resolución recaída a un procedimiento administrativo como la dictada en el recurso que contra ésta haga valer, y podrá hacerlo a través de argumentos y pruebas que no se hayan expuesto en el recurso de revocación o que incluso reiteren lo propuesto en él para combatir la resolución de origen en la parte que continúe afectándola, o bien, mediante argumentos que controviertan directamente la resolución recaída al recurso mismo.

Materia tributaria: Es la rama del derecho financiero que se encarga del estudio y regulación de los tributos y de las obligaciones que de ellos se derivan. De este modo, se encarga de regular la relación que surge entre Administración y Contribuyente al producirse el hecho que origina el tributo.

Negativa ficta: Sentido de la respuesta que la ley presume ha recaído a una solicitud, la cual será en sentido negativo de la petición o instancia formulada por escrito, por persona interesada, cuando la autoridad no la contesta ni resuelve en un determinado período.

Nulidad lisa y llana: Consiste en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, sin posibilidad para que la autoridad pueda volver a emitir el acto.

Parte adjetiva: Normas dictadas por el órgano competente del Estado que permitan el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes que se establecen con el derecho sustantivo. Es decir, es el procedimiento que se debe seguir dentro de un juicio.

Procedimiento ejecutivo de ejecución: Es el medio coactivo a través del cual las autoridades fiscales pueden exigir el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados por los contribuyentes.

Promulgar: Publicación formal de una ley.

Recurso administrativo: Término con el que se denomina a todos los medios de defensa administrativos.

Recurso de apelación: Es un medio de impugnación a través del cual se busca que un tribunal superior enmiende conforme a Derecho la resolución del inferior.

Recurso de revocación: Medio de defensa administrativo, que se presenta ante la propia autoridad, con el fin de que revoque o modifique sus actos.

Relaciones de coordinación: Son aquellas que entablan dos o más personas en su condición de gobernados, sin la participación del Estado en su carácter de imperio, puesto que es una relación de carácter privado.

Simple anulación: Cuando un Tribunal se limita a declarar la nulidad de la resolución dictada por la autoridad administrativa, pero sin tener la posibilidad de obligar al cumplimiento del fallo.

Sobreseimiento: El sobreseimiento es un acto procesal que pone fin al juicio; pero le pone fin sin resolver la controversia de fondo, sin determinar si el acto reclamado es o no contrario a la Constitución y, por lo mismo, sin fincar derechos u obligaciones en relación con el quejoso y las autoridades responsables. Ignacio Burgoa, afirma que es de naturaleza adjetiva, ajeno a las cuestiones sustantivas, ya que ninguna relación tiene con el fondo.

Supletoriedad: Posibilidad de utilizar un cuerpo normativo diverso, cuando existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa.

Suspensión del acto impugnado: Es aquella medida, por virtud de la cual un órgano jurisdiccional ordena a la autoridad a que paralice o detenga su

acto, hasta en tanto no sea revocada o se resuelva en definitiva el procedimiento en el que se emita.

Vigencia: Período de tiempo en el que el contenido de una norma escrita es aplicable y de obligatorio cumplimiento.

CONCLUSIONES

En México, desde su independencia en 1821, hasta 1938, no existió un Tribunal especializado en la materia administrativa. De hecho, no existía una idea de cómo deberían resolverse los procedimientos contenciosos administrativos, especialmente las que se refieren a diferencias o inconformidades por el cobro de impuestos.

Por procedimiento contencioso administrativo debemos entender aquel proceso que se tramita para dirimir una controversia entre un particular y la administración pública.

Queda claro que durante dicho siglo XIX, la nación estaba más preocupada por establecer instituciones que logran la consolidación de los diversos proyectos de nación, que logran la unidad, que por establecer instituciones especializadas. Esta centuria se encuentra caracterizada no sólo por las luchas intestinas provocadas por la adopción de los diversos sistemas federales, sino también por las diversas invasiones que sufrió el país por parte de potencias extranjeras, destacando la norteamericana, que privó a México de más de la mitad de su territorio.

Por ello, durante la mayor parte del siglo XIX, el poder judicial fue quien se encargó de resolver las controversias que se suscitaban entre los particulares y la Administración Pública.

Mención aparte merece la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, también conocida como *Ley Lares*, que fue expedida por el gobierno de la república central el 25 de mayo de 1853, bajo la Presidencia de Antonio López de Santa Anna, tenía como característica principal el que consignaba la independencia de la administración frente al Poder Judicial.

Gracias a dicha Ley, que en gran parte fue obra de Teodosio Lares, preveía

por vez primera que los asuntos de la administración pública serían resueltos por la propia administración, la cual sería independiente del Poder Judicial.

La Ley Lares, sólo tuvo vigencia de dos años y, posterior a su abrogación, el Poder Judicial, volvió a tener competencia sobre los asuntos fiscales y administrativos; situación que, incluso, fue confirmada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Sin embargo, en 1865, ya en plena época del Segundo Imperio, se promulgó la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento del 1º de noviembre de 1865, que retoman los principios de la ley Lares de 1853 y el 1º de noviembre del propio año, se expidieron la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su reglamento, que establecieron un tribunal de jurisdicción retenida. Situación que regía jurídicamente en Francia.

Parece increíble que un personaje como Maximiliano, a quien la historia oficial se ha empeñado en señalar como un retrograda y conservador, tuviera ideas tan modernas y liberales como lo es la promulgación de esta Ley y la creación de un tribunal especializado en materia administrativa.

A partir de la caída del Segundo Imperio, volvió a ser aplicable la Constitución de 1857, con lo que el juicio de amparo fue el medio de protección de los derechos de los particulares que más se utilizó. Por esta Ley Suprema, correspondía conocer de los litigios en materia fiscal a los juzgados de Distrito, los cuales, evidentemente, no eran especializados, pues conocían de todas las materias.

La Constitución de 1857, que había caído en una especie de desuso durante la etapa presidencial de Porfirio Díaz, fue sustituida en 1917, durante el gobierno de Venustiano Carranza, por una nueva.

Es de destacarse que durante esta etapa postrevolucionaria existía lo que se denominaba juicio sumario de oposición, que si bien se podía interponer ante una autoridad administrativa, también lo es que sólo procedía en contra de la determinación de créditos fiscales y del procedimiento administrativo de ejecución a efecto de hacer efectivos tales créditos; pero únicamente podía interponerse cuando los afectados no eran deudores, cuando el crédito ya no era exigible debido a la extinción de la obligación fiscal o simplemente cuando el importe del crédito era inferior al exigido.

Por tales motivos, resultaba de mayor beneficio promover un juicio de amparo contra dichos actos y, por lo mismo, el juicio sumario de oposición fue cayendo en desuso.

El 1º de diciembre de 1934, en plena depresión económica mundial, llega a la Presidencia el general Lázaro Cárdenas, quien, después de expulsar del país a Plutarco Elías Calles, y debido a la necesidad de institucionalizar al país, de lograr que los empresarios creyeran en él, consideró imperioso demostrar que podía establecer un control al Estado al momento de determinar contribuciones, por lo que decidió la creación de un Tribunal especializado en materia fiscal.

Así, el 27 de agosto de 1936 y como fruto de un gran esfuerzo de eminentes juristas, se promulgó la ley de Justicia Fiscal, que entró en vigor el primero de enero de 1937. En su artículo 1º estableció la creación del Tribunal Fiscal de la Federación como un órgano de justicia delegada con autonomía orgánica que, al estar situado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo de la Unión, pero con independencia de las autoridades que lo integraban.

Este Tribunal fue en un inicio tachado de inconstitucional, ya que el Congreso de la Unión no contaba con facultades para crear tribunales administrativos. Por lo que, a efecto de corregir tal situación se realizó una reforma el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de crear

Tribunales Administrativos dotados de plena autonomía. Con lo cual se acreditó que eran más los avances del derecho administrativo que la realidad que se vivía en el país.

Para 1938, se abrogó la Ley de Justicia Fiscal, al promulgarse el Código Fiscal de la Federación, el cual estableció el procedimiento contencioso administrativo a que había de sujetarse el Tribunal Fiscal de la Federación. Este Tribunal dependía directamente del Poder Ejecutivo, tanto presupuestalmente como en la designación de magistrados.

En el año de 1966 se publicó un nuevo Código Fiscal de la Federación, que abrogó al anterior y que estableció todo lo relacionado a la organización del Tribunal, cuya competencia ya no habría de quedar limitada a materias fiscales, sino que habría de conocer de otros importantes asuntos conectados con las actividades de diversas autoridades administrativas.

Así, aun cuando el Tribunal seguía ligado al Poder Ejecutivo, ya tenía una legislación que contemplaba su organización. Situación que no era acorde con la realidad jurídica mundial, pues en Europa los Tribunales tenían su propia Ley Orgánica.

Por eso, el 19 de enero de 1967 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con lo cual, por primera vez, el Tribunal tenía una ley que se dedicara exclusivamente a su organización. Aun cuando con esta ley no se varía en gran parte la estructura orgánica del Tribunal Fiscal, resulta importante, ya que se regulan los aspectos correspondientes a la competencia del Tribunal, así como a la estructura interna. Pero, más trascendente es el hecho de que se le otorga plena autonomía, por lo que ya no depende del Poder Ejecutivo de donde había surgido, sino que se desprende de él, para lograr su plena autonomía, sin que ello implique que se había transferido al Poder Judicial.

Como consecuencia de esto, ya no es viable considerar al Tribunal Fiscal como un organismo de jurisdicción delegada, sino con carácter plenamente jurisdiccional, aun cuando mantenía algunos resabios de la situación del pasado.

Por ello, es a partir de esta ley, que el desarrollo de la justicia administrativa en México adquiere un desarrollo similar al sistema francés, puesto que de la misma forma el Tribunal Fiscal de la Federación se desprende del Ejecutivo para adquirir mayor independencia y verdadera autonomía convirtiéndose en un Tribunal especializado en materia fiscal.

Encontrándose José López Portillo en la presidencia de la República, en 1977, se emitió una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con la firme intención de solucionar el problema del rezago de la resolución de los asuntos y con la conveniencia de desconcentrar, es decir de regionalizar al Tribunal, para poder aproximar la justicia impartida por este Tribunal a los contribuyentes. Por tal razón existe una modificación en la estructura anterior y se conserva la plena autonomía del organismo, creándose salas regionales.

En el año de 1995, siendo presidente del país Ernesto Zedillo Ponce de León, se emite una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la cual se le concede al Tribunal, de manera abierta, una competencia en materia administrativa.

Por todo esto, el Tribunal Fiscal de la Federación había ampliado y extendido su competencia material, abriéndose campo para conocer ya no sólo sobre la materia fiscal, sino también de lo administrativo federal; por ello, resulta evidente que el nombre de Tribunal Fiscal de la federación ya no era acorde con la realidad que experimentaba. Por tal motivo, mediante las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000, se cambió su nombre a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejándose con ello

la competencia que, eventualmente, a lo largo de casi 65 años de existencia se le había asignado.

Adicionalmente, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal recibe facultades para ser quien pueda determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

Pero existía una parte que faltaba por llenar en este rompecabezas jurídico, pues el Tribunal necesitaba un cuerpo reglamentario para regularlo y por ello en diciembre de 2004 se promulgó el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el cual, el propio órgano estableció los días hábiles, el calendario y el horario que regiría el funcionamiento del Tribunal.

No obstante todas estas reformas, seguía existiendo la necesidad de crear un ordenamiento jurídico que regulara el procedimiento que se seguiría ante este órgano jurisdiccional, ya que el Código Fiscal de la Federación ya no resultaba suficiente, pues se limitaba a regular la materia fiscal y el Tribunal ya conocía de la materia administrativa federal.

Por ello, se emitió la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que entró en vigor el día 1º de enero de 2006, y que cuenta con normas de carácter exclusivamente procesal.

Ante esto, se presentaba una nueva problemática ya que resultaba incoherente que si el Tribunal ya se denominaba Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y ya existía una Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, siguiera siendo regido por una Ley Orgánica que no coincidía con el nombre del mismo, pues se seguía llamando Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Por eso, el 6 de diciembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa y tenía dos propósitos:

a) sintonizar la regulación orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con las debidas adecuaciones en materia procesal, y

b) establecer a la Junta de Gobierno del Tribunal, la cual se encarga del gobierno y la administración del mismo, asumiendo una gran cantidad de tareas que tenía el Pleno de la Sala Superior del Tribunal y su magistrado Presidente, adquiriendo un papel de control sobre ciertos actos disciplinarios y de carrera jurisdiccional respecto del personal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esa nueva estructura fue la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Además se estableció la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos

Adicionalmente, se sentaron las bases para la creación de Salas Especializadas, que actualmente son la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual, la Sala Especializada, en Materia Ambiental y de Regulación, Sala Especializada en Juicios en Línea y Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior.

Como una consecuencia de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, surgió la necesidad de emitir una normatividad interna que permitiera llevar a la práctica las disposiciones de la Ley, particularmente aquéllas que de manera expresa remiten al Reglamento Interior, relativas al detalle y caracterización de instituciones que son fundamentales para la operación y buena marcha del Tribunal. Por ello, el 13 de noviembre de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento

Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así, el Tribunal ha logrado no sólo ampliar su competencia material y territorial, sino también consiguió su autonomía, primero del Poder Judicial, posteriormente de Poder Ejecutivo y también logró que ésta fuera económica y presupuestal.

Por último y dentro del marco de las reformas para la creación del sistema nacional anticorrupción se realizó una reforma el 19 de junio de 2016, por la que el Tribunal vuelve a cambiar su nombre, denominándose Tribunal Federal de Justicia Administrativa y con una nueva competencia, la de imposición de sanciones por responsabilidades administrativas graves de los servidores públicos de la Federación, así como a los servidores de los tres poderes y órganos constitucionales autónomos de la Federación y a servidores públicos locales por irregularidades en el manejo de fondos públicos.

Por todo esto, nos atrevemos a decir que la historia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es una historia que, a pesar de estar inmersa en la de nuestro país y, por ende, mundial, ha sido una historia de lucha por la independencia y autonomía, logrando convertirse en un órgano jurisdiccional que está a la vanguardia de los tribunales administrativos de todo el orbe.

BIBLIOGRAFÍA.

Adolfo Gilly. *La Revolución ininterrumpida*, segunda edición, tercera reimpresión, México, Ediciones Era, 2010.

Alberto Gándara Ruiz Esparza, *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, Porrúa, 2010.

Alfredo Ávila y Luis Jáuregui, “La disolución de la monarquía hispánica y el proceso de independencia”, en El Colegio de México, *Nueva Historia General de México*, México, 2010.

Andrés Lira y Anne Staples, “Del desastre a la reconstrucción republicana, 1848-1876”, en El Colegio de México, *Nueva Historia General de México*, México, 2010.

Antonio Carrillo Flores, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, UNAM, México, 1987.

Antonio Carrillo Flores, *La justicia federal y la administración pública*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1973,

Arnaldo Córdova. *La ideología de la Revolución Mexicana*, primera edición, vigésimo sexta impresión, México, Ediciones Era, 2011.

Blanca Torres Espinosa, *La impartición de justicia a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en México. Evolución y actualidad del procedimiento contencioso federal*, México, 2010.

Brian R. Hamnett, *Historia de México*, segunda edición, México, Akal Editores, 2013.

Carlos Alberto Ortega Carreón, *Juicio de nulidad. Tradicional, en línea y sumario*, México, Porrúa, 2014.

Carlos Alberto Ortega Carreón, *Juicio de nulidad, tradicional, en línea y sumario, estudio y práctica forense*, México, Porrúa, 2011.

Carlos Alberto Ortega Carreón, *Derecho Procesal Fiscal*, 2ª edición, México, Porrúa, 2011.

Cesar Castañeda Rivas y Miguel Ángel Cedillo Hernández, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Cipriano Gómez Lara, *Derecho Procesal Civil*. 6ª Edición, México, Ed. Oxford, 2000.

Emilio Margain Manautou. *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación*, 11ª edición, México, Porrúa, 2002.

Emilio Margain Manautou, *Ley de justicia fiscal de 1936: y Código Fiscal de la Federación de 1938*, México, Editorial Porrúa, 1997.

Felipe Ávila y Pedro Salmerón. *Historia Breve de la Revolución Mexicana*. México, Siglo XXI Editores, 2015.

Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, cuadragésima sexta edición, México, Porrúa, 2010.

Gonzalo M. Armienta Calderón, *El proceso contencioso administrativo en México*, 2ª edición, México, Porrúa, 2015.

Gonzalo M. Armienta Calderón y Gonzalo Armienta Hernández, *El Proceso Contencioso Administrativo en México*, México, Porrúa.

Graciela Márquez y Lorenzo Meyer, “Del autoritarismo agotado a la democracia frágil, 1985-2010”, en *Nueva Historia General de México*. El Colegio de México, 2010.

Guillermo F. Margadant S. *Introducción a la historia del Derecho mexicano*, 18ª edición, México, Editorial Esfinge, 2011.

Guillermo Morales Gutiérrez, *El juicio en línea. De lo contencioso administrativo*, primera reimpresión, México, Oxford, 2013.

Gustavo Esquivel Vázquez, *El juicio de lesividad y otros estudios*, México, Editorial Porrúa, 2002.

Gustavo Esquivel Vázquez, *La prueba en el contencioso administrativo federal*, México, Editorial Porrúa.

Humberto Sierra, Briseño, “Competencia de los tribunales administrativos”, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, cuarto número extraordinario, México, 1971.

Hugo Carrasco Iriarte, *Diccionario de Derecho Fiscal*, México, Oxford, 2000.

Iñigo Fernández. *Historia de México*, vigésimo sexta reimpresión, México, Editorial Monclém, 2018.

Iván Ramírez Chavero, *El juicio Contencioso Administrativo. Aspectos teóricos y práctica forense*, tercera edición, México, Editorial Sista, S.A. de C.V., 2011.

Jacinto Pallares, *El Poder Judicial*. México, Editorial Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1874.

Javier Garciadiego, “La Revolución”, en El Colegio de México, *Nueva Historia General de México*, 2010.

Jesús González Pérez, “la justicia administrativa en México”, en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, número 4, 1972.

Jesús Javier Herrera Gómez, *El contencioso Administrativo Federal*, México, Porrúa, 2007.

José Ramírez, Gutiérrez, *Derecho Aduanero*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 2007.

José Ovalle Favela, *Teoría General del Proceso*. 2ª Edición, México, Editorial Harla, 1994.

José Antonio Serrano Ortega y Josefina Zoraida Vázquez, “El Nuevo Orden, 1821-1824”, en El Colegio de México, *Nueva Historia General de México*, México, 2010.

José Miguel Quintana, *Reseña histórica del contencioso fiscal en México*, número 56, tomo X, marzo de 1943, México, JUS.

Josefina Zoraida Vázquez, “De la Independencia a la consolidación de la República”, en El Colegio de México, *Nueva Historia Mínima de México*, novena reimpresión, México, 2012.

Josefina Zoraida Vázquez, “Los primeros tropiezos”, en El Colegio de México, *Historia General de México, Versión 2000*, México, 2010

Juan Carlos Cruz Razo, *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo comentada*, México, Porrúa, 2010,

Leopoldo R. Arreola Ortiz, “La naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación”, en *Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años al servicio de México*.

Leopoldo R. Arreola Ortiz, “*La naturaleza de la negativa ficta*”, en *Tribunal Fiscal de la Federación, 55 años. Obra conmemorativa*, México 1998, tomo I, p. 107.

Lilia Díaz, “El liberalismo militante”, en El Colegio de México, *Historia General de México, Versión 2000*, México, 2010.

Luis Aboites y Engracia Loyo, “La construcción del nuevo estado”, en El Colegio de México, *Nueva Historia General de México*, México, 2010.

Luis Malpica y De la Madrid, “El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a 75 años de la Ley de Justicia Fiscal”, en *75 Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2011.

Manuel Lucero Espinosa, *La transformación del contencioso administrativo en México*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie. Año XXXVI, Núm. 107, Mayo – Agosto de 2003.

Manuel Lucero Espinosa, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 2006.

María Guadalupe Aguirre Soria, *Organización y Estructura de la Justicia Administrativa en México*, México, INAP, 2001.

Maurice Hauriou, “El Contencioso Administrativo”, en *Tribunal Fiscal de la Federación cuarenta y cinco años al servicio de México*, Tomo I, Ensayos I, 1982.

Miguel Pérez López, Miguel, “La autonomía fortalecida. Apuntamientos sobre la nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, en *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, sexta época, año I, número I, enero de 2008.

Omar Losson Ramos, *La naturaleza Jurídica de los tribunales administrativos del Poder Ejecutivo en México*, México, UAP, 2004.

Rafael I. Martínez Morales, *Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso*, 4ª Edición, México, Ed. Oxford, 2000.

Rigoberto Reyes Altamirano, *Juicio en línea y juicio sumario en materia fiscal. Guía para su aplicación práctica*, México, Tax Editores.

Sandra Kuntz Ficker y Elisa Speckman Guerra, "El Porfiriato", en *El Colegio de México, Nueva Historia General de México*, México, 2010.

Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo*, facsímil de la edición original de 1852, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, UNAM, 1978.

José Luis Vázquez Alfaro, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: estudios doctrinales, Núm. 127, México, UNAM, 1991.

Gómez Lara, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. 6ª Edición. Ed. Oxford. Pág. 39. México. 2000.

González Pérez, Jesús, "la justicia administrativa en México", en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, número 4, 1972.

Herrera Gómez, Jesús Javier. *El contencioso administrativo federal*. Editorial Porrúa, México, 2007.

Jacinto. *El Poder Judicial*. Editorial Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1ª edición, México, 1874.

Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, UNAM, México, 1978, facsímil de la edición original de 1852, Imprenta de Ignacio Cumplido.

Losson Ramos, Omar. *La naturaleza Jurídica de los tribunales administrativos del Poder Ejecutivo en México*, UAP, México, 2004.

Lucero Espinosa, Manuel. *La transformación del contencioso administrativo en México*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie. Año XXXVI,

Núm. 107, Mayo – Agosto de 2003.

Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y práctica del contencioso administrativo federal, Editorial Porrúa, 9ª edición, México, 2006.

Malpica y De la Madrid, Luis, “El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a 75 años de la Ley de Justicia Fiscal”, en 75 Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México, 2011.

Margadant S. Guillermo F. Introducción a la historia del derecho mexicano, 18ª edición, editorial Esfinge, México, 2011.

Margain Manautou, Emilio. De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación. 11ª edición, Porrúa, México, 2002.

Margain Manautou, Emilio. Ley de justicia fiscal de 1936: y Código Fiscal de la Federación de 1938, Editorial Porrúa, México, 1997.

Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso*. Ed. Oxford, 4ª Edición, México, 2000.

Márquez, Graciela y Meyer, Lorenzo, Del autoritarismo agotado a la democracia frágil, 1985-2010, en Nueva Historia General de México. El Colegio de México, 2010.

Maurice Hauriou, “El Contencioso Administrativo”. Tribunal Fiscal de la Federación cuarenta y cinco años al servicio de México. Tomo I. Ensayos I. 1982.

Morales Gutiérrez, Guillermo. El juicio en línea. Primera impresión, Editorial Oxford, México.

Morales Gutiérrez, Guillermo. *El juicio en línea. De lo contencioso administrativo*. Oxford, primera reimpresión, México, 2013.

Ortega Carreón, Carlos Alberto. *Derecho Procesal Fiscal*, 2ª edición, Porrúa, México, 2014.

Ortega Carreón, Carlos Alberto. *Juicio de nulidad. Tradicional, en línea y sumario*, Porrúa, México, 2016.

Ortega Carreón, Carlos Alberto. *Juicio de nulidad, tradicional, en línea y sumario, estudio y práctica forense*, Porrúa, México, 2016

Ovalle Favela, José. "Teoría General del Proceso". Editorial Harla, 2ª Edición. México, 1994.

Pallares, Jacinto. *El Poder Judicial*. Editorial Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1ª edición, México, 1874.

Pérez López, Miguel, "La autonomía fortalecida. Apuntamientos sobre la nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", en *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, sexta época, año I, número I, enero de 2008.

Quintana, José Miguel, *Reseña histórica del contencioso fiscal en México*, JUS, número 56, tomo X, marzo de 1943, México, p. 202.

Ramírez Chavero, Iván. *El juicio Contencioso Administrativo. Aspectos teóricos y práctica forense*. Editorial Sista, S.A. de C.V., tercera edición, México, 2011, p. 54.

Reyes Altamirano, Rigoberto. *Juicio en línea y juicio sumario en materia*

fiscal. Guía para su aplicación práctica, Tax Editores, México, 2014.

Sierra, Briseño, Humberto, Competencia de los tribunales administrativos, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, cuarto número extraordinario, México, 1971, p. 89.

Torres Espinosa, Blanca. La impartición de justicia a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en México. Evolución y actualidad del procedimiento contencioso federal, México, 2010. Visible en la página web <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010e/809/index.htm>.

Townsend, William C. Lázaro Cárdenas: Demócrata Mexicano. Editorial Grijalbo, México, 1987, p. 175.

Vallarta, Ignacio Luis. Obras completas, Editorial Porrúa, México, 2005.

Vázquez Alfaro, José Luis, Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: estudios doctrinales, Núm. 127, UNAM, México, 1991.

William C. Townsend, *Lázaro Cárdenas: Demócrata Mexicano*, México, Editorial Grijalbo, 1987.

LEGISLACIÓN

Bases Constitucionales, de 1835 y Siete Leyes Constitucionales, de 1836.

Bases Orgánicas, de 1843.

Código Fiscal de la Federación, de 1938.

Código Fiscal de la Federación, de 1966.

Código Fiscal de la Federación, 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016.

Ley de Justicia Fiscal, de 1936.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, de 1932.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 1966.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 1977.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 1995.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de 2007.

Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, de 1853.

Ley Sobre lo Contencioso Administrativo de 1865.

Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de diciembre de 2003.

Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2009.