



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**" CONSTITUCIONALIDAD DEL RECURSO DE
REVISIÓN EN MATERIA FISCAL".**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CAROL PATRICIA SANTAMARIA HERRERA

ASESOR DE TESIS: DR. SERGIO R. MÁRQUEZ RABAGO



MÉXICO, D. F.

2005

m. 342717



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Caval Patricia

Santamaria Alicia

FECHA: 11 Julio / 2005

FIRMA: 



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., 25 de enero de 2005.

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

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **SANTAMARÍA HERRERA CAROL PATRICIA** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**CONSTITUCIONALIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL**".

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

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

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Director

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

Sergio R. Márquez Rábago
Doctor en Derecho

México, Distrito Federal a 19 de Enero de 2005

DR. EDMUNDO ELIAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL
FACULTAD DE DERECHO, U.N.A.M.
P R E S E N T E .

Me permito comunicar a usted que he terminado de revisar el trabajo recepcional de la alumna **CAROL PATRICIA SANTAMARÍA HERRERA**, con número de cuenta 9638599 - 1 intitulado "**CONSTITUCIONALIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL**", que para optar por el título de Licenciada en Derecho elaboró en ese Seminario a su digno cargo.

El trabajo antes precisado, en su estado actual, en mi criterio reúne los requisitos metodológicos y académicos que para este tipo de trabajos exige el Reglamento General de Exámenes de nuestra universidad.

Comunico lo anterior a usted a fin de que se sirva girar sus muy apreciables instrucciones al efecto de que, si esta usted de acuerdo con lo anterior, pueda continuar con el trámite de titulación precedente.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle mi admiración y aprecio.

ATENTAMENTE



DEDICATORIA:

A Dios:

quién eternamente me acompaña
y a quién simplemente debo todo.

A mis padres, Armando y Patricia:

benditos seres que me dieron la vida,
aliados incondicionales,
un ejemplo y motivo para mí.

A mis hermanas, Jacky y Fany:

cariño, apoyo y comprensión.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Máxima Casa de Estudios.
Honor y Orgullo de mi país.

A todos mis maestros De la Facultad de Derecho:

noble sapiencia.

A México:

mi origen.

Al Doctor Mario Luis Fuentes Alcalá:

por el ejemplo que me dio, con su espíritu de lucha y paciencia,
además del apoyo, sobre todo moral que me fortaleció
y me ayudó a seguir adelante.

AGRADECIMIENTOS

Al Doctor Sergio R. Márquez Rábago

por guiar paciente y amablemente, los pasos
hacia la culminación
de mi carrera profesional.

Al Doctor Francisco Venegas Trejo

Por la motivación que a lo largo
de mi educación universitaria me otorgó.

Al Doctor Alberto J. M. Martínez de Arredondo y O.

Por el gran impulso que me ha dado
en esta carrera hoy y siempre

**PROYECTO DE CAPITULADO QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
DERECHO PRESENTA**

CAROL PATRICIA SANTAMARÍA HERRERA

CONSTITUCIONALIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL

Introducción	iii
--------------------	-----

CAPÍTULO I

**ANTECEDENES HISTÓRICOS DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN
MÉXICO**

1.- La Nueva España	2
1.1.- Las Siete Partidas	4
1.2.-El Consejo de Indias	6
2.- México Independiente	8
2.1.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)	15
2.2.- Las Siete Leyes Constitucionales (1835 – 1836)	17
2.3.- Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843)	19
2.4.- La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)	21
3.- México Pos- Revolucionario	24
3.1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.	25
3.1.1.-La División de Poderes	30

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1.- La Cédula de Felipe II, del 18 de febrero de 1567. Primer Antecedente	35
2.- La Supresión del Contencioso Administrativo	36
3.- Restablecimiento del Contencioso Administrativo	41
3.1.-Constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación)	42
3.2.- El Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal	62

CAPÍTULO III

**LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

II

1.- Definición del Recurso Administrativo.....	71
1.1.-Recursos Administrativos: Obligatorios y Optativos.....	73
1.2.-Diferencia entre el Recurso Administrativo y el Derecho de Petición.....	75
1.3.-Elementos de los Recursos Administrativos.....	83
2 - Breve Análisis de los Recursos Previstos en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.....	89
3.- Breve Análisis de los Recursos Previstos en el Código Fiscal de la Federación.....	103
4.- Procedimiento Contencioso Administrativo.....	110
4.1.-Partes.....	115
4.2.-Fases.....	118
4.3.-Juicio de Amparo Directo.....	136
4.4.-Recurso de Revisión.....	140

CAPÍTULO IV

CONSTITUCIONALIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL

1.- Fundamento Constitucional.....	142
1.1.- Naturaleza del Recurso de Revisión.....	143
2.- El Recurso de Revisión como lo establece el Código Fiscal de la Federación, su objeto. (artículo 248).....	144
2.1.- Tipos de Resolución que recaen al Recurso de revisión.....	151
2.2.- Criterios que deben considerarse en la Resolución del Recurso de Revisión.....	152
3.- Propuestas.....	162
4.- Conclusiones.....	164

INTRODUCCIÓN

Desde las primeras organizaciones sociales, hemos podido observar la existencia de dualidades tajantes. entre los que imponen contribuciones y entre los que pagan; soberanos que frecuentemente tienden a incrementar los tributos para cubrir sus gastos, teniendo como reacción de las sociedades, medios de defensas pacíficos y a veces violentos para protegerse, anhelando con el paso del tiempo una justicia tributaria que sea eficaz para toda la sociedad, para gobernantes y gobernados.

En el presente trabajo de investigación, estudiaremos los inicios de los problemas tributarios en nuestro país, como por reacción de las injusticias de los titulares de los órganos del poder, se crean mecanismos legales para poder defenderse de los actos de autoridad que son considerados ilegales, primero por el particular y después, por la autoridad, así mismo observaremos la evolución en nuestra Carta Magna respecto de los medios de defensa que son propios de la autoridad analizando las constituciones que han regido la vida de nuestro país; pasando así a los órganos que nacen, producto de las reformas a nuestra ley fundamental, para poder resolver los conflictos que se susciten respecto de los actos de autoridad contencioso-administrativos, creándose tribunales que puedan conocer y resolver sobre la legalidad de los actos de autoridad como medio de control de las autoridades que emiten actos de molestia a los particulares generalmente (como vemos en este trabajo de investigación, las autoridades pueden también promover un juicio llamado "*juicio de lesividad*" para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular y se considere le fue emitida ilegalmente), estudiando principalmente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que de este se desprende el nacimiento del recurso de revisión previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación y más general en el artículo 104 fracción I-B de la Constitución, su naturaleza, integración, competencia etc., pasando así por todo el procedimiento

contencioso -administrativo o juicio de nulidad (términos que utilizaremos en el presente trabajo indistintamente), estudiando a grandes rasgos y de hecho unos solamente enunciados por la extensa información que de ella se desprende, e igualmente por no ser el objetivo de este trabajo de investigación, de los recursos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en el Código Fiscal de la Federación, y concluyendo con un estudio de la finalidad constitucional de la que es acreedor el recurso de revisión en materia fiscal.

En el presente trabajo de investigación, estudiaremos el objetivo que tienen los recursos administrativos como medios de defensa que tienen tanto los particulares como las autoridades para poder impugnar aquellas resoluciones que fueron emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tanto dentro del juicio de nulidad o procedimiento contencioso -administrativo, como aquellas que son exclusivamente tramitadas por medio de la Sala Regional que conoció y resolvió la *litis* planteada por las partes, que es el juicio de amparo, en el caso del particular y el recurso de revisión, por parte de la autoridad demandada ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente. Este recurso de revisión exclusivamente fiscal - administrativo, establecido en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación será la base de la presente tesis, ya que observaremos que este medio de defensa exclusivo de la autoridad (pudiéndose comparar como una especie de "*juicio de amparo para la autoridad*") (aunque no se estudia violación a las garantías individuales), pues se tiene la posibilidad de que en un juicio distinto, se estudie si la autoridad que emitió la resolución de la que se duele la autoridad fue emitida con apego a la ley, pudiendo este Tribunal de alzada resolver a favor del quejoso o confirmar la sentencia emitida por la Sala) que ha evolucionado a lo largo del tiempo, llegando a tener una importancia trascendental en los medios de defensa a favor de la autoridad, ya que se ha consagrado en nuestra Carta Magna en el artículo 104, fracción I-B, específicamente, observando la intención del legislador de que este recurso de revisión tenga una regulación dentro de la Constitución, para poder tener una mejor impartición de justicia por parte de los tribunales federales.

El fin de este trabajo de investigación, es hacer ver la importancia de este recurso de revisión contemplado en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, siendo este que en su fracción II, exige que sea acreditada su importancia y trascendencia cuando la cuantía del asunto sea inferior a la de la fracción I, o que la cuantía sea indeterminada, debiéndose razonar por quién promueva para que el tribunal colegiado de circuito pueda conocer en primera instancia sobre la admisión de dicho recurso de revisión, siendo esto en la práctica una gran dificultad para poder hacer valerlas, ya que la importancia y trascendencia del asunto queda totalmente al juicio del juez que conozca del recurso, máxime que hay criterios en donde el juez puede basarse para desecharlas por improcedentes, al no acreditar la importancia y trascendencia del asunto. Como ejemplo clarísimo, tenemos el de la materia forestal y ambiental, como básicamente en el último capítulo estudiamos, ya que su cuantía es indeterminada siendo así que fácilmente por la carga de trabajo de la que son acreedores los tribunales colegiados de circuito, determinan que no acreditan la importancia y trascendencia, desechando dicho recurso por improcedente y dejando así poco a poco en desuso este recurso de revisión ya que se vuelve ineficaz el objetivo o el fin por el que fue creado y es utilizado solamente como un mecanismo procesal para retrasar la resolución de la *litis* planteada, violando de esta manera, las garantías de legalidad y seguridad jurídica, así como la de economía procesal e inmediatez de los juicios de las cuales todo juicio debe de estar revestido.

En el primer capítulo de este trabajo de investigación, observaremos el comienzo de la lucha de los pobladores de las indias para que no fueran acreedores a injustos tratos en su persona y posesiones, como se empiezan a crear pensamientos para remediar ese abuso de poder que existía, un organismo que sea el encargado de admitir y llevar acabo un procedimiento para la solución de controversias que se suscitaban entre particulares, particulares y gobierno, autoridades con autoridades y autoridades con el gobierno.

En el segundo capítulo ya observaremos como mediante la Constitución se empieza a pensar en un órgano que vele por los intereses tributarios generales y que exista para poder asegurar la legalidad de los actos emitidos por las autoridades.

En el tercer capítulo observaremos cada paso de los recursos administrativos, empezando por su definición, pasando por todo el procedimiento administrativo, retomando un poco lo que se trata el juicio de amparo directo, hasta llegar a una breve introducción del recurso de revisión, recurso que es esencial en este trabajo de investigación.

En el cuarto y último capítulo, estudiaremos específicamente el recurso de revisión en materia fiscal y administrativa; su composición, su importancia, trascendencia, y los mecanismos que se utilizan para la resolución de este, haciendo un análisis del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación y sus condiciones de procedibilidad para que el tribunal de alzada pueda conocer del mismo, siendo este el objetivo de la presente investigación ya que es un medio de defensa por demás interesante y revestido de una importancia fundamental.

Así mismo concluiremos que es necesario una modificación al amplísimo campo que contiene la *importancia y trascendencia* cuando el monto del asunto sea inferior al de la fracción I del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, o que su cuantía sea indeterminable, caso en el que se encuentra la materia forestal y ambiental, produciendo daños que indiscutiblemente son incosteables e irrecuperables, proponiendo así, que se establezca específicamente en una fracción del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, la procedencia del recurso de revisión cuando se trate de materias forestal y ambiental, del cual el juez esté obligado a realizar un estudio obligatorio del asunto ya que estas materias son de interés público y de importancia general, las cuales no pueden

dejar de conocer el tribunal colegiado en turno imponiendo requisitos difíciles de acreditar como son la importancia y trascendencia del asunto.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

La importancia encuadra en hacer una relación de cómo ha ido evolucionando los órganos de jurisdicción administrativa en México; empezando brevemente con antecedentes de los primeros años de la fundación de Tenochtitlan donde todos los integrantes de la comunidad contribuían con trabajo físico o bienes producto de su tierra, como una contribución en beneficio de todos y el trato que se le daba a una persona que no contribuía era excluirla de la comunidad; esto originó el poder en unos pocos y la carencia de beneficios para los integrantes del pueblo.

Así, surge la necesidad de la descentralización administrativa tributaria, nombrando en cada pueblo conquistado caciques o jefes regionales para que estos rindieran cuentas al monarca de los tributos que cada pueblo le entregaba. Dentro de este sistema existía la *Audiencia general de Texcoco* en donde un cuerpo colegiado trataba asuntos relacionados con los tributos reales, no exactamente de las quejas o inconformidades de los contribuyentes, sino era un estudio y consideración de los problemas surgidos con motivo de la implantación, manejo, coordinación y recaudación de los tributos.

En este Capítulo desarrollaremos cada una de estas etapas por las que se han creado Órganos de Defensa y Ordenamientos mediante los cuales, iremos viendo la evolución de lo que es hoy el recurso de Revisión en materia tributaria e identificando donde nace, como se llega a establecer la necesidad de regularlo en nuestra Carta Magna y como se ejerce ese derecho dentro de los Poderes de la Unión.

1.- LA NUEVA ESPAÑA

Al observar los españoles que ya no eran suficientemente eficaces los medios que empleaban para poder gobernar todo el territorio conquistado tuvieron que crear nuevas maneras de hacerlo; así, el jurista González Rodríguez Alfonso¹ precisa que el primer ordenamiento de las Leyes de Indias, lo constituyeron las capitulaciones de los Reyes Católicos, en estas capitulaciones observamos la facultad que tenían los Reyes Católicos para concederle a Cristóbal Colón como primera figura jurisdiccional en América la facultad para actuar como Juez en cualquier conflicto que se suscitase en las tierras y mares descubiertos.

En el periodo comprendido de 1521 a 1524, Hernán Cortés queda como autoridad máxima durante los primeros años de conquista y colonización, en materia civil, penal y tributaria.

La intervención real en la administración de justicia abarcando todas las ramas en la Nueva España se produjo mediante el nombramiento de *Jueces de Residencia*, actuaban como una especie de observadores o vigilantes de los funcionarios públicos, asimismo es de enfatizarse la importancia de este antecedente, ya que dentro de sus funciones se encontraba la oportunidad de presentar quejas, conforme a derecho, en contra de los actos de las autoridades y gravámenes excesivos.

Como principios de la impartición en materia tributaria de justicia, se encuentran las disposiciones de 9 de junio de 1500 y de 9 de octubre de 1556; en la primera:

... los Reyes Fernando e Isabel previenen al Juez de residencia que si "por algunos testigos hallare alguna culpa general contra el Asistente ó Gobernador ó Corregidor ó sus Oficiales, ó cualquier dellos, de que no haya entera prueba que el de su oficio trabaje para saber la verdad de aquello, preguntando a todas las

¹González Rodríguez, Alfonso, *La Justicia Tributaria en México*, 1ª ed., Ed. Jus, México, 1992, pág. 31.

personas que dello puedan saber, de uno en uno hasta saber la verdad” y haga toda la diligencia que fuere posible para que sepa la verdad”²

En el Juicio de Residencia se trataba, como menciona Guillermo F. Margadant S.,

“...era una medida por la que trataban de conservar cierta honradez en la administración pública y al que fueron sometidos todos los funcionarios de la Nueva España cuando se retiraron a la vida privada o cambiaron de función. Bajo un sistema de acción popular se reunían e investigaban todas las quejas concretas contra el ex funcionario, el cual, por regla general, no podía salir del lugar donde había ejercido sus funciones...”³

Por cédulas de 29 de noviembre y 13 de diciembre de 1527, expedidas en Burgos, se creó la Audiencia y Chancillería Real de la Nueva España; estas Audiencias moderaron los tributos e inició una política en la que se escuchaba e impartía justicia a los agraviados con excesivos impuestos.

“La Audiencia era el Tribunal Superior de una o más provincias, compuesta de ministros, denominados oidores, quienes representaban al rey en la administración de justicia. Tenían facultades administrativas y jurisdiccionales y, entre estas, las de conocer en segunda instancia de las apelaciones o súplicas interpuestas contra las sentencias de los jueces inferiores de su distrito. Las disposiciones sobre competencia también se observaban reglas sobre el territorio y la cuantía de los negocios. Por ejemplo, si la importancia del asunto era menor de mil

² *Ibid.* p.46.

³ Margadant S. Guillermo F., *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 16^o ed., Ed. Esfinge, Estado de México, 1999, p.75.

ducados, la Audiencia conocía del Recurso, pero si excedía de esa cantidad, tocaba resolver al Consejo de Indias”⁴

En el año de 1530-1534, la Corona Española consideró la necesidad de un gobierno unitario y con mayor autoridad, instituyendo el Virreinato, teniendo como primer Virrey en la Nueva España se designó a Don Antonio de Mendoza el 17 de abril de 1535; entre sus funciones más relevantes se encontraban la de Gobernador General, con funciones de atención a todos los asuntos de la administración pública, Superintendente de la Real Hacienda, con atribuciones en materia de impuestos y patrimonio real, de justicia, ocupando el cargo de presidente de la Audiencia y de Capitán General de la Nueva España.

1.1- LAS SIETE PARTIDAS

La conquista trajo un cambio fundamental en el régimen político y jurídico no sólo en los mexicanos, sino de todos los pueblos aliados de Cortés y de los pueblos sometidos por los aztecas.

Las llamadas *Leyes de Indias* establecieron una evidente protección para el elemento indígena. En la recopilación de Leyes de Indias de 1681 se contiene la orden expedida de Carlos V el 6 de agosto de 1555 que establecía que:

“... El derecho neo- español era decretado por la metrópoli sobre la base del mismo derecho peninsular y de sus principios fundamentales, sin haber dejado de incorporar, no obstante, las costumbres de los aborígenes que no se opusieran a estos. Se ordenó por los monarcas españoles “ que se respetase la vigencia de las primitivas costumbres de los aborígenes sometidos, en tanto

⁴ González Rodríguez Alfonso, *op. cit.*, p.59.

*que estas costumbres no estuvieran en contradicción con los intereses supremos del Estado colonizador...”*⁵

Puede decirse así que existió una doble legislación durante la Colonia, una para los españoles y causas en la que los españoles estuvieren relacionados o bien en que los indígenas atacaran la vida o las personas de la población hispánica y la otra para juzgar cuestiones de indios con exclusividad o causas en que estos sufrieran así mismo menoscabo en sus intereses o en su persona. Debe decirse con verdad, que por desgracia las autoridades del Virreinato hicieron caso omiso de esta última legislación y en la mayoría de los juicios pretendían aplicar o aplicaban su propia legislación, la española.

*“Así, pues, en la Nueva España estuvo vigente en primer término la legislación dictada exclusivamente para las colonias de América y que se llamó “Derecho Indiano”, y dentro de la que ocupan un lugar preeminente las célebres Leyes de Indias, verdadera síntesis del Derecho Hispano y de las costumbres jurídicas aborígenes. Las Leyes de Castilla tenían también aplicación en la Nueva España con carácter supletorio, pues la recopilación de 1681 dispuso que todo lo que no estuviese ordenado en particular por las Indias, se aplicarán las leyes citadas.”*⁶

El Código de las Siete Partidas, es más conocido por ese nombre que por el de *Libro del Fuero de las Leyes*, y que proviene de su división en siete partes fundamentales de Derecho (de la Iglesia; político, del reino y de la guerra; sobre las cosas, procesal y organización judicial; de familia y relaciones de vasallaje; de obligaciones; de sucesión y penal).

Dentro de la evolución de los órganos jurisdiccionales, se aprecia el sistema de recompensas a costa de los vencidos y no era una idea original de Cortés, antes del descubrimiento de América, existían en España reglas precisas sobre la forma de ejercer

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*, 4º ed., Ed. Porrúa, México, 1982, p. 54.

⁶ *Ibid.*, p. 55.

el derecho sobre los bienes y personas de los enemigos vencidos, las cuales aparecían ya consignadas en la Siete Partidas, específicamente en la Segunda, Título XXVI, leyes I a XXXIV.

1.2.- EL CONSEJO DE INDIAS

En este tenor de ideas, los monarcas españoles procuraron establecer los medios convenientes para que sus territorios fueran administrados en forma debida; así Guillermo F. Margadant S.⁷, menciona que el Consejo de Indias, formado en 1519 como sección dentro del Consejo de Castilla e independizado en 1524, Tribunal Supremo de apelación respecto de asuntos de cierta cuantía, ya decididos en la colonia, o de primera instancia en algunos asuntos muy graves, además era el cuerpo consultivo general de la corona, para todo lo referente a las indias y, desde luego, su actividad en materia legislativa. Las Cortes de Cádiz lo suprimieron el 17 de abril de 1812 (después de lo cual tuvo dos breves reinstalaciones).

Una de las funciones que tenía el Consejo Real de Indias era la protección para los indios, al tener un órgano jurisdiccional que procuraba el amparo y tutela de los derechos de los indios y así poder defenderse de las tiranías y humillaciones de las cuales eran acreedores.

La primera Audiencia fue durante algunos años el órgano supremo dentro de nuestro territorio, ciertamente con pocos aciertos dentro de su administración; ya en la segunda, permitió a las comunidades indígenas administrarse ellas mismas y les dio jurisdicción en asuntos penales y civiles de menor importancia.

Como ya hemos visto en párrafos anteriores, el virrey era el representante personal de la Nueva España en las audiencias; estas audiencias:

⁷ Guillermo F. Margadant S., *op. cit.*, p. 69.

“... fueron organismos sobre todo judiciales, pero al mismo tiempo gubernativos (el virrey tenía que consultar con ellas todos los asuntos importantes de su administración –sin obligación de inclinarse ante la opinión de las audiencias-) y legislativos (constituidas en “real acuerdo”, presididas por el virrey, dictaba leyes – “los autos acordados”-, comunicando luego al rey el texto en cuestión y sus motivos).”⁸

Además se encargaban de vigilar a los tribunales inferiores, en el año de 1591 un Juzgado General de Indios se estableció en México cuya organización era un sistema de audiencias especiales para recibir quejas de los indígenas, la corona dispuso que en cada audiencia debía estar un “*protector de indios*”; este nuevo Juzgado no excluía a los alcaldes mayores o a los corregidores, era opción de los indios acudir a cualquiera de ellos.

En este tenor de ideas, Guillermo F. Margadant S.⁹ menciona que en casos de poca importancia, entre colonos, podían ser juzgados ante un alcalde ordinario, con apelación ante el cabildo. En caso de conflicto entre indios, de poca importancia, un alcalde del pueblo indio respectivo pronunciaría la sentencia de primera instancia, que luego podría ser apelada en el cabildo indígena. En asuntos más importantes, un alcalde mayor o corregidor pronunciaría la sentencia de primera instancia.

A esta audiencia también correspondía la jurisdicción eclesiástica mediante el “*recurso de fuerza*”¹⁰, resolución mediante la cual si el actor tenía razón conllevaba una anulación total o parcial, de las actuaciones o de la sentencia definitiva y se remitía al tribunal eclesiástico correspondiente.

⁸ *Ibid.*: p.70.

⁹ Margadant S., Guillermo F. *Ibid.*: p.,74.

¹⁰ Este recurso de fuerza la autoridad estatal decidía si un tribunal eclesiástico se había declarado incompetente ilegalmente, en algún asunto que originalmente le tocaba al estatal, cuestión que produjo varios conflictos con la Iglesia.

En varios asuntos importantes el Consejo de Indias tuvo la última palabra en casos de vital importancia o mejor conocidos como “*casos de corte*” los cuales solían resolverse en primera instancia por este consejo.

En materia fiscal encontramos varios tribunales, como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Alcabalas, el Tribunal de Composición de Tierras, el de Montepíos, el de Estanco de Tabaco, el de Estanco de Pólvora etc., los cuales contenían una administración que era precedida por la corona de la Nueva España.

Todos los tribunales pronunciaban sus sentencias en nombre del Rey, y éste podía intervenir en los procesos mediante instrucciones, así se observa que no había una justicia imparcial y equitativa, era necesario una división de dicho poder y en nuestro caso una impartición de justicia independiente.

2.- MÉXICO INDEPENDIENTE

Con la nueva oleada de pensamientos liberales que produjo la revolución francesa (1789), trajo consigo en la Nueva España movimientos que ayudaron para que las colonias pudieran empezar una organización de independencia; al respecto el jurista Sergio R. Márquez Rábago¹¹ menciona que:

“España declaró la guerra a Francia y tras su derrota, firmó la Paz de Basilea y el primer Tratado de San Ildefonso, que les lleva a luchar y perder una nueva guerra franco-hispana contra Inglaterra. De acuerdo con el Tratado de Fontainebleau, Francia y España emprendería una nueva acción bélica común, con el objeto de apoderarse de Portugal y dividírselo. Sin embargo, el emperador francés decide invadir España a su paso (1807) y consiguió que Carlos IV abdicara a favor de su hijo Fernando VII, quién es conducido a la presencia del emperador francés en

¹¹ Márquez Rábago, Sergio R.; *Evolución Constitucional Mexicana*; Ed. Porrúa, México. Distrito Federal, 2002; p.p. 33-34.

Bayona donde intenta devolverle la corona a su padre, pero finalmente y bajo presión abdica a favor de Napoleón que a su vez, designa inmediatamente como monarca a su hermano José Bonaparte ...

Las Cortes de Cádiz abrieron sus sesiones en la Isla de León, el 24 de septiembre de 1810, y se trasladaron posteriormente a Cádiz para concluir su labor el 18 de marzo de 1812... por vez primera la representación en el cuerpo legislativo no se daba por Estamentos ... en estas Cortes ...

Los documentos que fueron fuente primaria de esta primera Constitución liberal española son las Constituciones francesas de 1793 y 1795."

En la Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1912, encontramos los primeros antecedentes respecto de la administración en los siguientes artículos:

CAPÍTULO VII

De las facultades de las Cortes

ART. 131.- Las facultades de las Cortes son:

...

Duodécima: Fijar los gastos de la administración pública.

Décimatercia: Establecer anualmente las contribuciones e impuestos.

...

Decimaquinta: Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

Asimismo se le dedica un capítulo único llamado *De las contribuciones del Título VII*, en donde hace sus especificaciones pertinentes; respecto de los recursos previstos en esta Constitución los encontramos en los siguientes artículos:

TITULO V

De los Tribunales de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal

CAPÍTULO I

De los tribunales

...

ART 254.- Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables personalmente a los jueces que la cometieren.

...

ART 261.- Toca a este Supremo Tribunal:

...

Octavo: Conocer de los recursos de fuerza de todos los tribunales eclesiásticos superiores de la Corte.

Noveno: Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo y hacer efectiva la responsabilidad de que se trata el artículo 254. Por lo relativo a Ultramar de estos recursos se conocerá en las audiencias en la forma que se dirá en su lugar.

...

ART 266.- Les pertenecerá asimismo conocer de los recursos de fuerza que se introduzcan de los tribunales y autoridades eclesiásticas de su territorio.

...

ART 268.- A las audiencias de Ultramar les corresponderá además el conocer de los recursos de nulidad debiendo estos interponerse

en aquellas audiencias que tengan suficiente número para la formación de tres salas, en la que no haya conocido de la causa en ninguna instancia ...

...

ART 269.- Declarada la nulidad la audiencia que ha conocido de ella dará cuenta en testimonio que contengan los insertos convenientes, al Supremo Tribunal de Justicia para hacer efectiva la responsabilidad de que trata el artículo 254."

...

La incomprensión de los españoles peninsulares a los problemas de las Américas, originaron movimientos armados, entre ellos los de Hidalgo y Morelos.

Hidalgo señala como una de las causas de rebelión, una verdad válida, los altos gravámenes impiden a la gente de escasos recursos mejorar sus condiciones de vida, José María Morelos, por su parte, convocó a un Congreso que se instaló en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, en el que presentó una ponencia de 23 puntos, como bases para una nueva Constitución, que se conoció como "*Sentimientos de la Nación*", en este documento proclamó la emancipación política de nuestro país con el dogma de "*Soberanía Popular*", la que sólo debía depositarse en los representantes del pueblo (Art. 5 de los Sentimientos de la Nación), asimismo, habla de la "*Separación de Poderes*" los cuales deberían ser el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, compuestos por órganos u organismos en cuya integración debían participar las provincias, realmente no puede conceptuarse como un verdadero proyecto constitucional, son simplemente bases de declaraciones dogmáticas sobre los que debía establecerse una estructura política.

Asimismo, hace mención sobre los injustos tributos que reinaban en 1813:

SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN

O 23 PUNTOS DADOS POR MORELOS PARA LA CONSTITUCIÓN

(14 DE SEPTIEMBRE DE 1813)

...

22º Que se quiten la infinidad de tributos, pechos é imposiciones que nos agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias, u otra carga igualmente ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros; pues con esta corta contribución y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.

...

Así las cosas, observamos que de las circunstancias que se encontraban política y socialmente, buscaban mejorar las condiciones que hasta entonces eran de más precarias, señalaban la mejoría de tributos y defensas sin excepción alguna; el restablecimiento del régimen constitucional en España produjeron una serie de movimientos que marcaron trascendentalmente en nuestra Historia.

Es así que en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana donde por primera vez se habla de un gobierno propio, observemos los factores que ocasionaron este gran avance para nuestro país, para ello el Doctor Ignacio Burgoa señala que esta declaración:

"...destaca en importancia... si se toma en cuenta que Fernando VII fue restituido en el trono de España por efecto de la caída de Napoleón I y de la proclamación de Luis XVIII como rey de los franceses y de aquél, desde el 4 de mayo de 1814 expidió un

decreto desconociendo la Constitución de gaditana de 1812, reimplantando el régimen monárquico absoluto, lo que facilitó en la Nueva España la adopción de las más graves y drásticas medidas de represión y venganza contra los insurgentes por parte del gobierno virreinal ¹²

El *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, mejor conocido como la *Constitución de Apatzingan*, concluyó como ordenamiento provisional el 22 de octubre de 1824. Este ordenamiento hace referencia a la separación de poderes, se refiere a la soberanía en su artículo segundo donde dice que:

“La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad...”

Considera al pueblo como titular de la soberanía *“en el cual ‘la soberanía reside originariamente’*, correspondiendo su ejercicio a la *‘representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución’*.” (Art. 5)

La Constitución de Apatzingan no creó al Estado Mexicano, aunque intentó instaurarlo, en su texto atiende y trata de resolver cuestiones de religión, la independencia, la soberanía popular, los derechos de los ciudadanos, la forma de gobierno y las responsabilidades de los funcionarios públicos en las causas promovidas ante el Tribunal de Residencia.

Entre los factores que sirven para nuestro estudio tendientes a evitar abuso del poder y a restringir las facultades de las autoridades buscando organismos de defensa eficientes, encontramos importantes puntos.

En el artículo 44 de la Constitución de Apatzingan habla de la separación de poderes los cuales estaban constituidos como poder Ejecutivo un *“Supremo Gobierno”*

¹² Burgoa, Ignacio; *op cit.* p. 85.

constituido por tres miembros, el Poder Judicial por un “*Supremo Tribunal de Justicia*”, un poder Legislativo integrado por un “*Supremo Congreso Mexicano*” y un “*Tribunal de Residencia*” con facultades para juzgar los actos de los otros tres.

El Poder Legislativo (Congreso) adquiere un exceso de facultades ya que él era el que nombraba a los miembros del Ejecutivo y del Judicial, negando implícitamente una elección directa popular de los titulares referidos, inclinándose a un sistema parlamentario y no a un sistema presidencial, situación que no satisfacía la necesidad de una ruptura de los esquemas europeos.

Igualmente, el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba no pueden considerarse tampoco como ordenamientos constitucionales. El Doctor Ignacio Burgoa señala:

*“ la consumación de nuestra independencia política el 27 de septiembre de 1821, al entrar triunfante el ejército trigarante ... permitió la aplicación de las bases gubernativas proclamadas en el Plan y Tratado mencionados. Fue así como entró en funciones la Junta Gubernativa, la cual convocó un Congreso Constituyente para que estructurara al país, así, el Primer Congreso Mexicano Constituyente quedó instalado el 24 de febrero de 1822 ... Iturbide lo disuelve y constituyó una “Junta Nacional Instituyente”, esta, aprobó en febrero de 1823, el reglamento Político Provisional del Imperio Formulado por Iturbide para regir mientras se expedía la Constitución...Un último cuerpo Constituyente, en noviembre de 1823, expidió el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y el 4 de octubre de 1824 ya la Primera Constitución de México, bajo el Título de “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”.*¹³

¹³ *Ibid.*, p.p.86-88.

2.1.-CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1824).

En el punto anterior observamos como el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba dieron la directriz para poder integrar al país, darle forma al gobierno y darle una orientación eficaz a las instituciones para poder gobernar e impartir justicia de acuerdo a las necesidades del país.

Al respecto señala Alfonso González Rodríguez¹⁴ la importancia de esta Constitución sosteniendo que:

“ ... se confirma la independencia; se adopta la forma de la República representativa popular federal; el supremo poder de la federación, para su ejercicio se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el Legislativo ya no tiene facultades para designar al titular del Ejecutivo , el cual será nombrado por las legislaturas de los estados, encargadas también de nombrar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

No establece los derechos y obligaciones de los ciudadanos, ni la obligación de contribuir a los gastos públicos, ni contiene reglas para la moderación o equidad de los impuestos. Sólo previene en su artículo 50, fracción VIII, que el Congreso tendrá facultad para fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.”

¹⁴ González Rodríguez, Alfonso, *op cit*, p.100.

El ambiente que se tornaba en nuestro país, requería indudablemente de un Congreso que diera nacimiento a una Constitución que brindara estabilidad, al respecto menciona Sergio R. Márquez Rábago¹⁵ el desarrollo que tuvo la instalación y la Constitución en sí misma:

“ El 17 de junio de 1823 se dieron las bases para la integración del nuevo Constituyente, el cual quedaría integrado el 5 de noviembre de 1823. En este Congreso Constituyente, se percibían claramente dos corrientes: la federalista, que tenía por líder a Miguel Ramos Arizpe y la centralista, con fray Servando Teresa de Mier al frente.

Sobre la integración e ideología del Constituyente que nos dio los primeros documentos constitucionales que rigieron la vida de nuestro estado, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de la República Mexicana de 4 de octubre siguiente...

Lorenzo de Zavala fue el presidente del Constituyente de 1824 y Miguel Ramos Arizpe presidente de la Comisión de Constitución; la segunda presentó al Pleno un proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, discutida a partir del 3 de diciembre y aprobada el 31 enero de 1824, con ello se concreta el nacimiento del Estado Mexicano y la Primera República Federal en México.

Es reiterada la observación de que nuestra primera Constitución Federal era una mala traducción de la Constitución norteamericana, pero esto no es totalmente cierto ya que en realidad, se ve influenciada definitivamente por documentos liberales europeos; es fuerte la influencia del constitucionalismo estadounidense pero no deja de apreciarse la del francés y el Constituyente de Cádiz; de los Estado Unidos se tomó necesariamente el federalismo, puesto en vigencia, por primera

¹⁵ Márquez Rábago, Sergio R.; *op cit*; p.p. 162, 163.

ocasión en esas tierras, en tanto que de los liberales europeos se recibe la idea de la división del poder público, la soberanía popular, la religión oficial sin tolerancia de otra...”

2.2.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES (1835-1836).

El nacimiento de esta Constitución contrajo nuevas expectativas y apreciaciones que no se habían previsto en la Constitución de 1824, al respecto el abogado Sergio R. Márquez Rábago¹⁶ señala que:

“Con la adopción del sistema centralista, se ponía fin a la Primera República Federal mexicana; a esta Constitución se le conoce como Siete Leyes Constitucionales y tiene la característica de ser la única Carta Magna mexicana dispersa, ello por no estar contenida, en un solo Código Constitucional; realmente no fueron siete, sino tres, las leyes publicadas, la primera en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836, y de la tercera a la séptima en diciembre del mismo año.

El 4 de diciembre de 1833 el presidente Antonio López de Santa Anna se retiraba por enésima vez a su hacienda de Manga de Clavo en Veracruz, esta vez con una licencia de seis meses y dejaba en la titularidad del Ejecutivo a Gómez Farías. El nuevo titular del Estado publicó el Decreto de las Cámaras de 17 de diciembre de 1833, con el cual imponía un duro golpe con el clero: se mandaba a proveer los curatos en la forma acostumbrada por los Virreyes en uso del Derecho de Patronato, e imponía a los obispos y gobernadores eclesiásticos que incumplieran fuertes multas, el destierro o la ocupación de propiedades.

¹⁶ *Ibid.*; p.p. 205, 206 y 207.

Reunido el nuevo Congreso, el 28 de marzo de 1835, Santa Anna se atribuye facultades extraconstitucionales y decide revisar la forma de estado y de gobierno vigentes y hacer a la Constitución de 1824 cuantas alteraciones fuesen necesarias al bien de la nación. ... sin las trabas y moratorias que aquella prescribe."

Dentro del transcurso de proyectos para una Constitución eficaz para nuestro país encontramos la ley de 23 de octubre de 1835, importante en nuestro estudio, la cual ya se refiere específicamente a la jurisdicción contenciosa en materia hacendaria. En su artículo 14 dice:

"14. Una ley sistamará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo".

Meses después aparece un ordenamiento llamado las *Siete Leyes Constitucionales de 1836* en la cual, en la primera ley, se hace una distinción entre los derechos y las obligaciones de los ciudadanos mexicanos cada ciudadano es atribuido con diferentes obligaciones para hacia el país; en su segunda ley, disponc:

" En esta ley se crea un Supremo Poder Conservador, que se depositaría en cinco individuos. Este organismo fue objeto de muchas críticas, pero no interesa por las facultades que se le otorgaron para un control de la constitucionalidad de los actos del Poder Ejecutivo, de la alta Corte de Justicia o de los miembros del Poder Legislativo

De acuerdo a la Teoría de Montesquieu, "... el control de la Constitucionalidad operaría por medio de tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia; tratándose del

Ejecutivo, el control era también de legalidad, supuesto que podían declararse nulos sus actos cuando fueran contrarios a la Constitución y a las leyes."¹⁷

Un Antecedente a mi parecer importante y trascendental, es el del voto del Diputado José Fernández Ramírez ya que:

"... proponía que la queja por inconstitucionalidad de los actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo se sometiera al fallo de la Suprema Corte de Justicia; esto es; que de acuerdo a la experiencia nacional de haberse sometido a la conveniencia de los altos funcionarios o representantes del pueblo, su abuso de poder y como manejaban este para que no pudieran ser afectados en ninguna circunstancia, proponía que un Órgano con la misma jerarquía, pudiera tener al facultad para determinar que sentido o sanción pudiera darse respecto de una queja en contra de él.

*Así mismo, observamos nuevamente como no se toma en consideración el interés o agravio de los particulares, este derecho a la queja se concede solamente a los funcionarios o autoridades cuando cierto número de Diputados, de Senadores, de Juntas Departamentales reclaman alguna ley ó acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia."*¹⁸

2.3.- BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA(1843).

Por mandato de Santa Anna, en el año de 1841, quedaron sin efecto las Siete Leyes Constitucionales. En 1842 el Presidente de la República, Nicolás Bravo, designó

¹⁷ González Rodríguez, Alfonso; *op cit*; p. 102.

¹⁸ *Ibid*, p. 104.

a las personas que debían elaborar las Bases Constitucionales. El 8 de abril de 1843 se empezó a discutir el proyecto; el 12 de junio de 1843 fueron sancionadas por Santa Anna, las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* y fueron publicadas el día 14 de ese mismo mes y año. El Poder Judicial se componía de la siguiente manera:

“Art. 115. El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos, y en los demás que establezcan las leyes. Subsistirán los Tribunales especiales de hacienda, comercio y minería, mientras no se disponga otra cosa en las leyes.”

...

En cuanto a sus facultades, estas eran:

“Art. 118. Son facultades de la Suprema Corte de Justicia:

I.- Conocer en todas las instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, á quienes el Congreso ó las Cámaras declaren con lugar á la formación de causa, y de las civiles de los mismos.

II.- Conocer en todas las instancias de las causas civiles y criminales en que hagan de actores los funcionarios de que habla la fracción anterior, siempre que el reo lo solicite en cualquier estado del negocio, aún en el acto de citación para sentencia.

...

V.- *Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, ó los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan á un juicio verdaderamente contencioso.*

VI.- *Conocer también en todas las instancias de los asuntos Contenciosos pertenecientes al Patronato de la Nación.*

...

XII.- *Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las Sentencias dadas en última instancia por los tribunales superiores de los Departamentos. Más si conviniere á la parte, podrá interponer el recurso ante el tribunal del Departamento más inmediato, siendo Colegiado.*

XIII.- *Conocer de los Recursos de Fuerza de los M. RR. Arzobispos y RR. Obispos, provisosores y vicarios generales, y jueces eclesiásticos; más si conviniere a la parte, podrá introducirlo ante el Tribunal del mismo Departamento, siendo colegiado, ó ante el más inmediato que lo sea.*¹⁹

2.4.- LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1857).

La república se encontraba dividida en cuatro tendencias políticas que intentaban capitalizar la revolución, para hacer el gobierno:

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*, 20° ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p.p. 423-424.

- Conservadores del grupo del general Martín Carrera, que ocupaban la ciudad de México y 11 estados más;
- Conservadores como Antonio Haro y Tamariz en San Luis Potosí;
- Liberales como Santiago Vidaurri en Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas y
- Comonfort en el centro de la república (liberal).

Al respecto el jurista Sergio R. Márquez Rábago menciona que:

“Las diferencias entre los conservadores y liberales se hicieron presentes, Juan Álvarez asume la presidencia interina de la República, (4 de octubre al 10 de diciembre) y sustituye al jefe de las fuerzas armadas con el general García Conde, nombra dentro de su gabinete al licenciado Benito Juárez como Ministro de Justicia, y de Guerra a Ignacio Comonfort. El general Álvarez convoca el 16 de octubre a elecciones para constituir un Congreso Constituyente. Álvarez ejerce el gobierno desde la ciudad de Cuernavaca, Morelos, llega a la ciudad de México casi al final de su gestión el 14 de noviembre.

El clero reacciona en contra del gobierno, la Ley de Administración de Justicia de 1855, elimina fueros, precisa la jurisdicción de los tribunales eclesiásticos para conocer de controversias civiles y delitos comunes como optativa para los integrantes de la iglesia; debido a lo anterior, pretenden imponer como Presidente al General José López Uraga.

A la voz de fueros y religión se producen diversos movimientos en contra del gobierno... mediante circular el gobierno reconvino al clero a no fomentar las revoluciones en su contra; el clero logra mejorar paulatinamente la relación con el gobierno y da pauta a una disminución de la presión contra las autoridades.

El 15 de mayo del mismo año, el presidente Comonfort emite el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, regulando provisionalmente el orden estructural del estado y las libertades de los gobernados, como anticipo a la propia Constitución de 1857.

*Casi aun año de trabajos el 5 de febrero de 1857 se promulga la Constitución.*²⁰

En su artículo 1º, establece que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales y, en consecuencia, todas las leyes y todas las autoridades del país deber respetar y sostener las garantías que otorga la Constitución.

En sus artículos 17 y 18, establece que nadie debe ser preso por deudas de un carácter puramente civil, y que sólo habrá lugar a prisión por delito que merezca pena corporal.

En su artículo 31, regulaba la obligación de todo mexicano para contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residiera, de la manera proporcional y equitativa que dispusieron las leyes.

En su artículo 72, disponía que el Congreso tendría facultades para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que anualmente presente el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

En su artículo 101, que los Tribunales de la Federación resolvieran toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.

²⁰ Márquez Rábago, Sergio R; *op. cit.*; p.p. 335- 336.

En su artículo 102, regulaba que todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirían a petición de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas de orden jurídico, que determinaría la ley; y que la sentencia sería siempre tal, que sólo se ocupara de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que versaría el proceso, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.²¹

Después de varias discusiones y de las prórrogas de 17 de mayo de 1882 y de 26 de noviembre de 1884, y de la reforma de 22 de noviembre de 1886, por decreto de 1º de mayo de 1896 el artículo 124 que da de la siguiente forma:

*“Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamento en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 111.”*²²

3.- MÉXICO POS-REVOLUCIONARIO

El gran anhelo de que no existiera en nuestro país un régimen autoritario, con facultades exorbitantes y concentradas en una sola persona; un ordenamiento que contenga un sentido de igualdad, que contenga los derechos fundamentales del hombre herencia de la revolución francesa de 1789 y adoptado por nuestros legisladores; un

²¹ PRINCIPIO DE RELATIVIDAD: En las Sentencias de Amparo, llamado también “Formula Otero”, quién esbozó la Constitución Yucateca de 1840 fue Mariano Otero; es contenida en el artículo 107 en su fracción II de nuestra Carta Magna, prevención que también reproduce el artículo 76 de la Ley de Amparo.

²² González Rodríguez, Alfonso; *op cit*, p. 107.

sistema en el que se estableciera todos y cada uno de los Poderes de la Unión y dentro de ellos el establecimiento de organismos que se encargarán de legislar, de gobernar y de impartir justicia con los medios de defensa ya establecidos en una Carta Magna, hechos para poder tener una convivencia tranquila entre los integrantes de la sociedad, puesto que ellos, son los quién transfieren ese poder a todo el gobierno, hecho del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Ahora bien, ya reside el poder en todos y cada uno de los integrantes de la sociedad, y ahora ¿ como vamos a establecer los límites de autoridad en las personas que están revestidas de ella ? ya que de acuerdo al estudio que hemos hecho, hemos observado que no hay poder que no incite al abuso, y que generalmente toda persona investida de autoridad abusa de ella.

Conforme al principio de soberanía, el Estado contiene toda la autoridad, sin que exista instancia superior para sancionar los excesos de poder; en este contexto de ideas, como es posible limitar el poder del Estado, de ese enérgico y pavoroso Leviatán al que se refería Thomas Hobbes.

Una solución sería que el abuso del poder se evitará si la ley es justa y si también se aplica de manera justa, ahora, la solución se encuentra en crear varios órganos diferentes, a los cuales, separadamente se otorgarán facultades ¿ Con que derecho y con cuales facultades pueden los órganos del nuevo Estado utilizar para que no se abuse del poder ? todas estas cuestiones las vamos a responder con un ordenamiento mediante el cual "...nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente, ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe..."²³

3.1.- LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917)

²³ Secondant Carlos Luis, barón de la Brede y de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*. Ed. Porrúa, S.A. México, 1987. p. 102. (y siguientes)

Originalmente la Constitución de 1917 no contemplaba la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía y mucho menos que los tribunales federales conocieran de los recursos de revisión que se interpusieran contra las resoluciones definitivas que dictaran estos Tribunales.

El artículo 104 señalaba lo siguiente:

Art. 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

1.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los Tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y Tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las Sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

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

El 18 de enero de 1934 se reforma la fracción I anterior, pero aún no contempla la existencia de Tribunales Contenciosos Administrativos ni el Recurso de Revisión.

Art. 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los Tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y Tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las Sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso, en los términos que determine la ley.

...

El 25 de Octubre de 1967 se modifica una vez más la primera fracción y se enmarcan jurídicamente la creación de los tribunales de lo contencioso administrativo por medio de leyes de carácter federal, ya establecidos desde 1936 por la Ley de Justicia Fiscal (31 de agosto de 1936); estos tribunales eran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, además se reconoce como único recurso, contra sus sentencias, el substanciado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Recurso de Revisión*, señalándose los casos en los cuales era procedente y el trámite que llevaría.

Art. 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de

los Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y Tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las Sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

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

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictados como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso- administrativa.

La revisión se sujetará a los tramites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo;

...

El artículo en cuestión tuvo otra reforma el 10 de agosto de 1987, la cual haciendo un análisis completo de la institución del "Recurso de Revisión en materia

Fiscal”, en la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga competencia a los tribunales colegiados de circuito para conocer de estos recursos de revisión , los cuales se sujetarán a los trámites establecidos que la Ley de Amparo fije.

Art. 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- ...

I-B De los Recursos de Revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen la leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno;

...

Más adelante, el 25 de octubre de 1993, la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos registra su última reforma para quedar hasta hoy de la siguiente manera :

Art. 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- ...

I-B De los Recursos de Revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-

Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 y la fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno;

...

3.1.1.- LA DIVISIÓN DE PODERES.

El más remoto antecedente se encuentra en la división de la función pública que fue propuesta por Aristóteles quién opinaba que el poder gubernamental debía estar encomendado en 3 cuerpos colegiados los cuales constituirían:

- Una Asamblea deliberante.
- Por Magistrados ejecutivos.
- Funcionarios encargados de administrar justicia.

Polibio, gran exponente del pensamiento político de la época de la república romana, ya explicaba el peligro de un gobierno concentrado en un solo órgano o autoridad ya que implicaba un régimen autocrático que degenera en nepotismo oligárquico, existiendo así riesgo en la libertad de los ciudadanos; propone un sistema en el cual los distintos órganos estatales, en el desempeño de sus correspondientes funciones públicas, se limitaran unos a otros mediante la separación de sus respectivas actividades.

Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 y la fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno;

...

3.1.1.- LA DIVISIÓN DE PODERES.

El más remoto antecedente se encuentra en la división de la función pública que fue propuesta por Aristóteles quién opinaba que el poder gubernamental debía estar encomendado en 3 cuerpos colegiados los cuales constituirían:

- Una Asamblea deliberante.
- Por Magistrados ejecutivos.
- Funcionarios encargados de administrar justicia.

Polibio, gran exponente del pensamiento político de la época de la república romana, ya explicaba el peligro de un gobierno concentrado en un solo órgano o autoridad ya que implicaba un régimen autocrático que degenera en nepotismo oligárquico, existiendo así riesgo en la libertad de los ciudadanos; propone un sistema en el cual los distintos órganos estatales, en el desempeño de sus correspondientes funciones públicas, se limitaran unos a otros mediante la separación de sus respectivas actividades.

El filósofo inglés John Locke en su obra *“Ensayo sobre el Gobierno Civil”*, menciona 3 poderes para la organización del Estado que eran:

- Legislativo.
- Ejecutivo (dentro de este coloca como un apéndice al judicial).
- Federativo .

El Tratadista francés Charles Louis de Secondat, Barón de Brede y Montesquieu, da su teoría política de la división de poderes, donde menciona que el Estado es el único que puede limitar su propio poder; el cual podemos resumir en los siguientes puntos:

“Hacer leyes; aplicar leyes para la organización política y económica de la sociedad y juzgar los casos concretos en que exista conflicto de leyes entre particulares. Conforme a la teoría de la división de poderes, cada una de estas tres funciones pueden asignarse a un diferente sector del Estado, que quedaría conformado, de esta forma, en tres segmentos o “poderes”. Estos poderes son el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial.

El poder legislativo es conveniente que “... esté constituido por un cuerpo de individuos que tengan como función la de promulgar leyes y ver si se han cumplido adecuadamente por las dependencias gubernamentales. El poder ejecutivo debe estar constituido por un solo individuo con el fin de hacer expedita e inmediata su actuación al ejecutar las leyes y hacerlas cumplir. El poder judicial debe tener como función la resolución de controversias particulares, donde se dirima el derecho y se establezca como verdad legal.”²⁴

²⁴ Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, 5º ed., Ed. Porrúa, México, 2004, p. 55.

En el primer antecedente Constitucional ya estudiado anteriormente el cual fue la *Constitución Política de la Monarquía Española* (19 de marzo de 1812)²⁵ ya observábamos esta división:

TITULO V

De los Tribunales y la administración de justicia en lo civil y en lo criminal

CAPÍTULO I

De los tribunales

...

ART 242.- La potestad de aplicar las leyes en las causa civiles y criminales pertenece exclusivamente a los Tribunales.

ART 243.- Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos.

...

El Doctor Ignacio Burgoa,²⁶ menciona que el principio de división de poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes soberanos, sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible. Entraña la imputación de la facultad jurídica para realizar esos distintos tipos de acto de autoridad a diversos órganos del Estado, o sea, la distribución de las tres funciones de imperio entre ellos, sin que su ejercicio pueda reunirse o concentrarse en un solo órgano estatal.

También menciona que es un principio mal llamado “división o separación de poderes”, por que no es, ni rígido, ni flexible, pues admite temperamentos y

²⁵ Márquez Rábago, Sergio R.; *op cit*; p.69.

²⁶ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p.p 563-571.

excepciones, que estas tres funciones no se depositan únicamente ni exclusivamente en los órganos estatales sino que pueden desempeñar funciones que no correspondan estrictamente a su respectiva índole. Debe hacerse hincapié que estos temperamentos y excepciones deben estar consagrados en la Constitución, pudiéndose normativizar detalladamente por leyes ordinarias.

El principio de división de poderes es característico de todo régimen democrático, fue adoptado por todas las constituciones mexicanas, circunstancia que era normal por la influencia que emanó de los ideólogos franceses del siglo XVIII y la influencia del pensamiento de los políticos y juristas que crearon la unión norteamericana.

La función primordial del Estado es producir o crear normas jurídicas, ejecutarlas y aplicarlas resolviendo conflictos; explicaremos brevemente cada uno de los Poderes de la Federación:

Ejecutivo.- "La Ejecución de los actos que se manifiestan en cumplimiento de las disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas. Esta función administrativa se manifiesta en el sentido de un cumplimiento de un mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, lo cual produce consecuencias jurídicas individuales. La función administrativa esta dada fundamentalmente por lo dispuesto en el artículo 89 Constitucional en su fracción I, que expresamente determina como facultades del ejecutivo las de promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia..."²⁷

Legislativo.- La actividad legislativa como función jurídica es creadora del acto jurídico estatal denominada ley, esta tiene las

²⁷ *Ibid.*, p. 58.

*características de ser general, imperativa y coercible, lo cual desde el punto de vista formal, emana de un proceso legislativo*²⁸

*Judicial.- Es el acto mediante el cual se dicta justicia (administrar y proveer justicia); "... La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinado al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora del derecho en los conflictos concretos o particulares que se les somete para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada..."*²⁹

²⁸ Véase Sección II "De la Iniciativa y Formación de las Leyes", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1ª ed., Ed. Luciana, México, 2000. p. 46.

²⁹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, 6ª ed. Ed. Porrúa, México, 1974, p. 144.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1.- La Cédula de Felipe II, del 18 de febrero de 1567. Primer Antecedente.

Alfonso González Rodríguez³⁰ hace un estudio muy concreto respecto de esta Cédula, en la cual se otorgaba a los oficiales reales la jurisdicción contenciosa administrativa; esta, sufrió varios cambios mediante decretos, estableciéndose en la Ley II, Título III, Libro VIII, de la *Recopilación de Leyes de los Reynos de la Indias*, la facultad de ejercerla a los oficiales reales y sus resoluciones eran apelables ante la *Audiencia de Distrito*, según la Ley XIV, Título XII, Libro V. de la misma *Recopilación*.

Posteriormente, conforme la Ordenanza de Intendentes, de 4 de diciembre de 1786, la jurisdicción contenciosa otorgada a los oficiales reales, se transfirió a los intendentes, según lo expresaba su artículo 76:

“Y además ordeno y declaro, que la jurisdicción contenciosa concedida por la lei. 2, tit. 3, lib. 8 á los Oficiales Reales, se ha de entender en todo reunida y trasladada á los Intendentes en sus respectivas Provincias”.

Esta jurisdicción contenciosa debería ejercerse por los intendentes privadamente y con absoluta inhibición de todos los magistrados, Tribunales y Audiencias del Reino, y sus resoluciones ahora eran apelables ante la *Junta Superior de Hacienda*.

³⁰ González Rodríguez, Alfonso, *op. cit.*, p.p. 186-187.

2.- 1.a Supresión del Contencioso Administrativo.

En el capítulo anterior hicimos un estudio de las constituciones de las cuales ha sido objeto nuestro país, observando los cambios que han tenido los órganos jurisdiccionales, como se han ido diversificando las facultades para el estudio de las controversias y los métodos de resolución de las mismas, buscando cada vez más, autoridades que sean totalmente imparciales en la administración de justicia.

Al respecto el mismo Alfonso González Rodríguez menciona:

“Al promulgarse la Constitución de 1857 encontramos un cambio radical respecto al contencioso administrativo. Las facultades de las autoridades administrativas para conocer de estos casos, como los oficiales reales y los intendentes durante la Colonia, o la Sección del Consejo del Estado durante el régimen centralista, quedaron suprimidas, considerándose que, desde esa época en adelante, toda controversia o contienda quedaría reservada a la autoridad judicial.”³¹

Respecto de este contexto encontramos la opinión de Teodosio Lares el cual sostiene:

“... los tribunales administrativos, que serían incompatibles con la división de los poderes; pero no está en contra de la jurisdicción contenciosa administrativa, la cual debe dejarse en manos de los agentes (no de tribunales) del Poder Ejecutivo... es imposible que la Administración exista sin la facultad o

³¹ *Ibid.*, p. 197.

*el poder de juzgar lo contencioso administrativo (es decir, sus propios actos), porque conocer y decidir acerca de los actos administrativos es administrar, y la facultad de administrar es propia del Ejecutivo, y el Poder Ejecutivo no puede ejercerse por el Poder Judicial. La Administración no consiste únicamente en ordenar y prescribir, sino principalmente en decidir y también ejecutar lo que se ha ordenado y prescrito... los actos de administración estarían sujetos a una autoridad extraña, y de las decisiones de ésta dependería el que se llevaran o no a efecto. Los tribunales judiciales no deben intervenir en los actos administrativos, por que entonces ellos estarían administrando, por consiguiente, el juicio de lo contenciosos administrativo debe pertenecer a la jurisdicción administrativa.”*³²

Sugiere así mismo que en la jurisdicción contenciosa existan dos instancias: la primera ante los prefectos o jefes políticos de cada una de las demarcaciones del territorio nacional y, la segunda ante un Consejo de Estado o de Gobierno, con firma del titular del Poder Ejecutivo.

Este autor, influenciado por la legislación francesa y en especial por la existencia del tribunal conocido como *Consejo de Estado*, formuló un proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo, que al aprobarlo el Poder legislativo fue mejor conocido por "*Ley Lares*"³³ la cual fue impugnada ante los tribunales judiciales federales de esa época y fue declarada inconstitucional.

En este tenor de ideas, surgieron varias posiciones respecto de los tribunales que tuvieran la jurisdicción administrativa, los cuales, se encargarían de resolver las

³² Teodosio, Lares, *Lecciones de Derecho Administrativo dadas en el Ateneo Mexicano*, México. 1852, p.p. 151-156.

³³ La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo; 25 mayo de 1853; consta de 14 artículos.

controversias suscitadas entre la autoridad administrativa y los particulares, de una manera imparcial e imperativa, mediante la aplicación de la ley.

Para ubicar la jurisdicción administrativa señalaremos dos grandes corrientes las cuales el Jurista Fix-Zamudio hace mención:³⁴:

"las de tipo judicialista y las inspiradas en el modelo del Consejo de Estado francés. En el primero se encuentran variantes respecto de los tribunales dedicados a resolver las cuestiones administrativas: el modelo angloamericano no distingue los conflictos administrativos de los que se puedan suscitar entre particulares, por lo que se resuelven de forma común; en el modelo alemán la jurisdicción administrativa está adscrita a tribunales diferenciados perfectamente dentro de la posición del poder judicial, inclusive está especializada la materia financiera, y el modelo español que representa una especie de combinación de los anteriores; se reconoce que el tratamiento de la materia administrativa debe diferenciarse de otro tipo de conflictos, aunque en su tratamiento jurisdiccional se encomienda a los órganos judiciales, que se van especializando conforme se avanza en la jerarquía judicial."

Para poder estudiar a los tribunales administrativos debemos inicialmente enfatizar que los organismos públicos imparciales e independientes que resuelven de manera obligatoria las controversias entre los particulares y la administración así como los conflictos de competencia entre autoridades, son los jueces y tribunales administrativos, que pueden ser ordinarios o especializados, ya sea integrados al Poder Judicial o encuadrados, solamente desde un aspecto formal al Ejecutivo.

³⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p.p. 61-75.

El maestro Héctor Fix- Zamudio, realiza un estudio de estas clasificaciones las cuales nos menciona que:

“... Desde el punto de vista de su competencia, dichos jueces y tribunales se han dividido entre los de jurisdicción retenida, delegada y de plena autonomía.

... los tribunales administrativos de jurisdicción retenida son los primeros en aparecer en la reforma judicial francesa de 1790, en la cual se estableció Consejo de Estado como un organismo jurisdiccional dependiente del Ejecutivo para resolver los conflictos entre la administración y los particulares, ya que se prohibía los jueces ordinarios decidir sobre dichos conflictos (que era regla en el sistema francés) por considerar que juzgar a la administración debía considerarse como una actividad administrativa. En ese momento el Consejo de Estado proponía la solución y esta era asumida por las autoridades administrativas.

En un segundo momento en cuanto al Consejo de Estado adquirió de manera creciente autonomía frente al Gobierno, se transformó, conservando su adscripción en el Ejecutivo, en Tribunal de Jurisdicción delegada a partir de 1882, lo que significó que dictaba directamente los fallos, pero lo hacía a nombre de las autoridades administrativas.

El citado Consejo de Estado francés que sirvió de modelo a otros ordenamientos continentales ... adquirió de manera paulatina una gran autonomía dentro de la esfera formal del Ejecutivo, y estableció una admirable

jurisprudencia, incluyendo la decisión sobre resoluciones dictadas en ejercicio de facultades discrecionales y también sobre la ineficacia con efectos generales de los reglamentos administrativos que fueren contrarios a las leyes respectivas.

Finalmente, la evolución de los tribunales administrativos, no obstante su adscripción formal al Ejecutivo ha culminado en su plena autonomía, ya que pueden dictar sus fallos sin intervención o a nombre de la administración de manera que se asimila, aún cuando no se integran al Poder Judicial, a los tribunales judiciales independientes. A este respecto podemos señalar que el Consejo de Estado francés ha llegado a establecer una jurisprudencia muy importante para la tutela de los derechos fundamentales, a falta de un instrumento similar al amparo, por lo que se le ha considerado como jurisdicción constitucional.

Desde otro punto de vista las funciones de los tribunales administrativos, con independencia de su adscripción se han dividido en jurisdicción de nulidad y de plena jurisdicción. De acuerdo con la primera el juez administrativo se limita a anular el acto o la resolución que afecta a los demandantes y ordena a la autoridad que los emitió que dicte un acto o una resolución nueva de acuerdo con los lineamientos del fallo. De manera diferente, de acuerdo con la plena jurisdicción, el órgano judicial ordena que la autoridad respectiva realice

directamente una conducta o cubra determinadas prestaciones a los particulares demandantes."³⁵

El modelo francés parte del principio de que "*juzgar a la administración, es administrar*", por lo que se consideró desde los tiempos de la Revolución Francesa (1790) que debería encargarse la jurisdicción administrativa a un órgano de la Administración Pública, que vino a ser el *Consejo de Estado*. Su funcionamiento y evolución influyó decisivamente en Europa y en América Latina, y especialmente se vería esta influencia en la creación del Tribunal Fiscal de la Federación (TFF), tal y como se reconoció en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 26 de agosto de 1936.

Esta referencia esencial de la jurisdicción administrativa (también conocida con el término originado en el Consejo de Estado francés como el contencioso administrativo), es necesaria para comprender la forma en que se desarrollan los mecanismos de protección jurisdiccional de los derechos e intereses de los administrados.

3.- Restablecimiento del Contencioso Administrativo.

Ya teniendo vigencia la Ley de Justicia Fiscal de 1936³⁶ y poco después el Código Fiscal de la Federación, se restableció el contencioso administrativo en México, instituyéndose el Tribunal Fiscal de la Federación, en ese mismo año.

Este tribunal se estableció inicialmente como competencia exclusiva sobre materia Tributaria, pero mediante diversas reformas se le fué agregando, para que pudiera conocer de problemas de naturaleza administrativa.

³⁵ Fix Zamudio, Héctor; *Conferencia Magistral "Justicia Administrativa en México"*; Instituto Federal de Defensoría Pública; Poder Judicial de la Federación; Ed. Consejo de la Judicatura Federal; México 2002; p.p. 38 y 39.

³⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936.

Esta Ley de Justicia Fiscal, tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1º de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación³⁷ que retomó lo que contenía la Ley de Justicia Fiscal e incorporó lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo e infracciones y sanciones.

Al respecto Emilio Margáin Manautou³⁸ menciona:

“la expedición del Código Fiscal de la Federación constituyó un extraordinario avance para la legislación tributaria mexicana, observándose en forma curiosa que por desconocimiento de la materia eran principalmente contadores los que litigaban en el Tribunal Fiscal de la Federación; así hasta su derogación (31 de marzo de 1967), el Código Fiscal de la Federación no originó problemas para la Hacienda Pública y los contribuyentes. Los defectos de técnica legislativa de que adolecía se fueron corrigiendo mediante diversas reformas que se le hicieron durante sus 28 años y 3 meses de vigencia.”

3.1.- Constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación)

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación enfrentó cuestionamientos respecto a su constitucionalidad, ya que la Ley Suprema omitía referencia expresa a los tribunales administrativos, ya que antes de 1936 dominaba la llamada tendencia

³⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1939.

³⁸ Margáin, Manautou, Emilio; *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, 8º ed. Ed. Porrúa; México; 1999; p. 66.

judicialista, con la existencia del juicio de amparo y de los juicios de oposición en materia administrativa.

Como pudimos observar en el capítulo anterior el reconocimiento constitucional de los tribunales administrativos se dio con la reforma a la fracción I, del artículo 104, de la Constitución Federal en 1946 y cuya presencia se ha consolidado con las reformas constitucionales de 1967 y 1987, que han procurado dar mayor precisión en nuestra Carta Magna respecto a la autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y sus análogos en los estados.

Fue Teodosio Lares³⁹ quién se dio cuenta de la necesidad de que el Ejecutivo pudiera revisar, por sí mismo, la legalidad de sus propios actos sin tener que recurrir a la autoridad judicial, ni esperar una sentencia ejecutoria en cada caso; lo anterior ya que, si el Poder Judicial debiera autorizar y sancionar cada acto de la Administración Pública (habiendo oposición de particulares), en realidad estaría administrando.

En el texto vigente de la Carta Federal encontramos dos preceptos explícitos sobre la jurisdicción administrativa federal y uno de tipo implícito. Por lo que hace a los explícitos son la fracción XXIX-H, del artículo 73, y la fracción I-B, del artículo 104. El fundamento implícito se encuentra en la fracción XIX de artículo 27, en lo tocante a la justicia agraria⁴⁰.

³⁹ Teodosio, Lares, *op. cit.*, p.p. 377,378,385 y 387.

⁴⁰ En lo que toca al fundamento implícito de una jurisdicción administrativa especializada la encontramos en la fracción XIX del artículo 27, por la cual la Administración de Justicia Agraria queda a cargo de Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal, y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de esta por la Comisión Permanente en la fracción IV del artículo 28 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, encontramos que los Tribunales Unitarios Agrarios conocerán de juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un exceso o determinen la existencia de un obligación en materia agraria. Dichas autoridades agrarias son de carácter administrativo, fundamentalmente dependientes de la Secretaría de la Reforma Agraria, por lo que dichos Órganos Jurisdiccionales pueden llegar a conocer de una especie de jurisdicción administrativa en materia agraria.

El abogado Miguel Pérez López⁴¹ hace un estudio al respecto de este punto en el cual dice que:

“La fracción XXIX-H del artículo 73 establece la facultad del Congreso para “expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”. Desde 1946 se ha controvertido que el Tribunal Fiscal de la Federación tuviese autonomía para dictar sus fallos, cuando debería ser plena y no sólo al momento de fallar. Sus leyes orgánicas (1966, 1980 y 1996) no expresaron su independencia de cualquier autoridad administrativa. A partir del Decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996 se estableció, por fin, la autonomía financiera del Tribunal Fiscal de la Federación. La disposición Constitucional en comento posibilita la competencia genérica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual no había sido aprovechada en toda su amplitud hasta este momento. Indiscutiblemente es benéfica para la justicia administrativa, la transformación definitiva del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Administrativo de competencia general, no solo por lo que toca a los actos de la administración centralizada sino también de los actos administrativos de los Órganos Descentralizados.”

⁴¹ Pérez López, Miguel; Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Revista No. 5, Quinta Época, Año I, Mayo 2001., p.280.

El gran administrativista, Gabino Fraga⁴² elaboró un proyecto de ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en 1958, cuyo capítulo X, estaba dedicado al Tribunal Administrativo Federal que conocería del Contencioso Fiscal y del Contencioso- administrativo en general, el cual sustituiría al Tribunal Fiscal de la Federación. La competencia era expresada en términos generales, aunque la regulación del proceso administrativo resultaba sumamente concisa.

Miguel, Pérez López, señala:

“...fue finalmente el propio Tribunal Fiscal de la Federación quien presentó en el Congreso de Justicia Administrativa de 1997 los anteproyectos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, elaborados por la Comisión Legislativa del Tribunal Fiscal de la Federación, que aunque carecían de una exposición de motivos, su ausencia se suple con el “Plan estratégico”⁴³ que se dio a conocer en dicho evento...”⁴⁴

Las suma de atribuciones a la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación se dio primero mediante reformas a sus ordenamientos orgánicos, después mediante el señalamiento de competencia en otros ordenamientos legales, se agregó competencia por la vía de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como fue en el caso de reconocerle competencia en materia de resolución sobre la

⁴² Fraga, Gabino: *“Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana (1958)”* en Revista de Administración Pública, Edición especial en memoria del Maestro y Primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública Gabino Fraga, noviembre de 1982, México, p.p. 403-407.

⁴³ *“Anteproyecto de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”*, *“Anteproyecto de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo”* y *“Plan estratégico” en Congreso de Justicia Administrativa*, tomo II, México, TFF, 1998.

⁴⁴ Pérez López, Miguel; *op. cit.*; p. 286.

procedencia de prestaciones laborales reclamadas, cuando se trataba de destituciones por motivo de responsabilidades administrativas de servicios públicos de confianza.

Sigue mencionando este autor, que:

“...la transformación se empieza a consolidar con la adición del conocimiento de los asuntos en materia de responsabilidad patrimonial del estado, en los supuestos señalados por el artículo 77 BIS de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, introducidos por la reforma publicada en 10 de enero de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, y cuando la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995, previó en la fracción XIII de su artículo 11, señaló que el Tribunal sería competente para conocer de las resoluciones definitivas “que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”⁴⁵

Citaremos la Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Junio de 2000

⁴⁵ *Ibid.*; p. 288.

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 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.

Las reformas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 19 de abril y de 30 de mayo ambos del 2000, aclararon que el Tribunal Fiscal de la Federación era un tribunal de competencia genérica, ya que mediante reforma de mayo de 2000 a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo amplió los alcances del Recurso de Revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a Organismos Descentralizados, servicios que el estado preste de manera exclusiva y contratos administrativos y se elevó el criterio jurisprudencial de la segunda Sala del máximo tribunal de la república.

Con esto se lograba lo que bien afirmó Antonio Carrillo Flores que: "*...el recurso administrativo debería convertirse en el vestíbulo de la jurisdicción administrativa.*"⁴⁶

La Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, dictaminó la iniciativa de la miscelánea fiscal (Gaceta Parlamentaria de 21 de diciembre del 2000), y modificó los transitorios especiales en lo que tocaba a las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación para adicionar una fracción III que viene a dar una nueva denominación a lo que ya era una realidad: la existencia de un tribunal de competencia amplia en materia administrativa federal. Dicha fracción III, del artículo undécimo transitorio de la Ley Orgánica de Tribunal Fiscal de la Federación prevé lo siguiente:

⁴⁶ Carrillo Flores, Antonio; *La Justicia Federal y la Administración Pública*, 2º ed., México, Ed. Porrúa, 1973; p.121.

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

Otro punto importante es el cambio de redacción de la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica, aclarando la competencia material del Tribunal:

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

XIV.- Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XV.- Las señaladas con las demás leyes como competencia del Tribunal.

...

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

haberse configurado la resolución negativa ficta, cuando esta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

...¹⁷

Después de las severas críticas de las cuales fue acreedor el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, ya que estaba en contradicción con el sistema de división de poderes consagrados en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues se alegó que daba lugar al establecimiento de tribunales especiales, que estaban expresamente prohibidos bajo el artículo 13 de nuestra Carta Magna.

Con el establecimiento de tribunales administrativos, la Administración Pública se convertía en juez y parte dentro del procedimiento contencioso administrativo; (mismo que se originó) y se consideró que el Tribunal Fiscal de la Federación estaba en contra de lo contenido en el artículo 104 de la Constitución que determina que los tribunales federales deben conocer de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, a esto se objetó que la materia civil o criminal no implica la materia administrativa, como el artículo 14 que hace referencia al orden criminal y civil que no implican conflictos que pueden suscitarse en el orden administrativo.

Este factor originó que los tribunales administrativos resolvieran sobre controversias administrativas, pero estas podrían ser revisadas, en última instancia, por tribunales federales mediante juicio de amparo, lo que evitaría que la Administración Pública fuera juez y parte, ya que las decisiones de los tribunales administrativos, podrían ser revisadas por los tribunales federales de alzada.

Así, para otorgar mayor seguridad y confianza a los gobernados, se estableció que las decisiones del Tribunal Fiscal serían autónomas, dejando en claro que no estarían subordinadas a ninguna instancia gubernamental, dictando sus sentencias en estricto apego al principio de legalidad⁴⁸. Esta autonomía fue contemplada en la reforma

⁴⁷ Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2000.

⁴⁸ Se traduce en lo que se conoce como garantía de legalidad que se encuentra consagrada en el artículo 16 Constitucional; esta garantía es muy extensa, pero el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela en *la Voz*

que sufrió el artículo 104 Constitucional y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, el cual menciona:

ARTÍCULO 104.-

...

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

A partir de esta reforma a la Constitución no cabía duda sobre la legitimidad de los tribunales administrativos; al respecto según la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que dio origen en su expedición de 27 de agosto de 1936, al Tribunal Fiscal de la Federación, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había reconocido desde 1929, que las leyes podían conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, cuyo conocimiento correspondiera a una autoridad distinta de la judicial y que tal recurso o medio de defensa debía ser agotado previamente al juicio de amparo, por la que el establecimiento del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal, en los asuntos de su competencia, quedaba comprendido en esa doctrina jurisprudencial y nada impedía al particular acudir al juicio de garantías contra la resolución del Tribunal.

El Tribunal Fiscal de la Federación, sufrió grandes cambios; hoy en día mediante reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 2000 dispuso lo siguiente:

Garantía de legalidad y de competencia constitucional, en Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, México, Ed. Porrúa, 1992; menciona que: La eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema del Derecho Objetivo en México, desde la misma Constitución hasta el Reglamento Administrativo más minucioso. La Garantía de Legalidad implicada en la primera parte del artículo 16 Constitucional, que condiciona todo acto de molestia se contiene la expresión, fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento. Es evidente que todos los actos que emanan del Poder Ejecutivo deben, provenir de autoridad competente y constar por escrito donde se funde y motive la razón de su emisión.

ARTÍCULO PRIMERO. *El presente Decreto entrará en vigor el 1° de enero de 2001.*

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

...

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO. *En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Décimo de este Decreto, se estará a lo siguiente:*

...

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

Al efecto mencionaremos los principales rasgos de este tribunal:

Naturaleza.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que le otorga su ley orgánica, por lo que actúa con total independencia de la autoridad hacendaria y demás autoridades administrativas y que posee su propio presupuesto.

Integración.- El Tribunal se integra por la Sala Superior y por la Salas Regionales que por razones de división de trabajo se ha llevado a cabo la descentralización de estas últimas.

De los Magistrados.- Los magistrados durarán seis años en el primer ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación. Al término de dicho ejercicio los magistrados de la Sala Superior podrán ser designados nuevamente por única vez, por un periodo de nueve años y los magistrados de las Salas Regionales podrán ser designados por un segundo periodo de seis años. Si éstos, al final de este segundo periodo, fueren designados nuevamente, serán inamovibles. El nombramiento de sus magistrados es por acuerdo el Presidente de la República, con aprobación del Senado, por lo que no podrán ser removidos de su cargo sin causa justificada, ni podrán reducirseles sus emolumentos durante el término de su cargo.⁴⁹

De la Sala Superior.- La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se constituye por once magistrados, de entre los cuales se elegirá al Presidente del mismo, bastando la presencia de siete de sus miembros para que puedan formalizar sesiones y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes, los que no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En el caso de empate, el asunto se definirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente. Las sesiones del Pleno serán públicas. Cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones del Pleno serán privadas.

Las principales atribuciones del Pleno de la Sala Superior, son:

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

⁴⁹ Es importante señalar que un magistrado de la Sala Superior no hay edad límite, pero para el magistrado de la Sala Regional deja de serlo al cumplir 70 años de edad.

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

II.- Señalar la sede y el numero de las salas regionales.

III.- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales.

IV.- Fijar o suspender la jurisprudencia del tribunal, conforme al código fiscal de la federación, así como ordenar su publicación.

V. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-a, fracción I, inciso b), del código fiscal de la federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta ley, cuando, a petición de la sección respectiva, lo considere conveniente.

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

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

VIII. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso,

a los magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del presidente de la república.

IX. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los magistrados de las secciones y de las salas regionales.

X. Expedir el reglamento interior del tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del tribunal de conformidad con el presupuesto de egresos de la federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de actuarios, secretarios de acuerdos de sala regional, secretarios de acuerdos de sala superior y magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

XI. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes de las salas regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de estas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.

XII. Designar al secretario general de acuerdos, al oficial mayor y al contralor.

*XIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el tribunal y cuya resolución no este encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el diario oficial de la federación dirigido a los interesados, para que, con base a este, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos, etcétera. "*⁵⁰

Para evitar que la Sala Superior se siga saturando de asuntos como Sala atrayente, el 31 de diciembre de 1995 los nueve magistrados del entonces pleno de dicha Sala, optaron por crear dos Secciones constituidas por cinco magistrados cada una, entre los cuales elegirán su presidente, bastando la presencia de cuatro de ellos para que puedan resolver.

Con tal motivo se crearon la Sección primera y la Sección Segunda, que son competentes para resolver los juicios en los casos siguientes:

- a) *Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la ley de comercio exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.*
- b) *En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se*

⁵⁰ Artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

- c) Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-a, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.*
- d) Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.*
- e) Fijar o suspender la jurisprudencia del tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.*
- f) Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la sección, así como ordenar su publicación, etcétera.⁵¹*

También son competentes para resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de las Secciones, así como la queja y determinar las medidas de apremio, fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, etcétera.

Los Presidentes de las Secciones serán elegidos en la primera sesión que en el año tengan, durarán un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata.

De la Jurisprudencia.- Ahora respecto de las tesis sustentadas en las sentencias o en las contradicciones de sentencias, aprobadas por el Pleno:

⁵¹ Artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“... por lo menos por siete magistrados, constituirán precedente una vez publicado en al Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Constituirán también precedente las tesis sustentadas en al sentencias de la Secciones de la sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicados en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las Salas podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan del mismo, debiendo enviar al presidente del Tribunal copia de la sentencia.”⁵²

“Se fija Jurisprudencia cuando el Pleno de la Sala Superior aprueba tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario; así mismo se fija jurisprudencia cuando las resoluciones pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos siete magistrados, que esclarezcan las contradicciones de tesis sustentadas en las sentencias emitidas por las secciones o por las Salas Regionales del Tribunal.

También se fijará jurisprudencia por alguna Sección de Sala Superior cuando se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.”⁵³

⁵² Artículo 259 del Código Fiscal de la Federación.

⁵³ Artículo 260 del Código Fiscal de la Federación.

“En el caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los magistrados del tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el presidente del tribunal para que este la haga del conocimiento del pleno, el cual con un quórum mínimo de diez magistrados, decidirá por mayoría la que debe prevalecer, constituyendo jurisprudencia.

La resolución que pronuncie el pleno del tribunal, en los casos a que este artículo se refiere, solo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectara las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.”⁵⁴

“El pleno podrá suspender una jurisprudencia, cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de la jurisprudencia. Dicha suspensión deberá publicarse en la revista del tribunal.

Las secciones de la sala superior podrán apartarse de su jurisprudencia, siempre que la sentencia se apruebe por lo menos por cuatro magistrados integrantes de la sección, expresando en ella las razones por las que se apartan y enviando al presidente del tribunal copia de la misma, para que la haga del conocimiento del pleno y este determine si procede que se suspenda su aplicación, debiendo en este caso publicarse en la revista del tribunal.

Los magistrados de la sala superior podrán proponer al pleno que suspenda su jurisprudencia, cuando haya razones fundadas que lo justifiquen. Las salas regionales

⁵⁴ Artículo 261 del Código Fiscal de la Federación.

también podrán proponer la suspensión expresando al presidente del tribunal los razonamientos que sustenten la propuesta, a fin de que la someta a la consideración del pleno.

La suspensión de una jurisprudencia termina cuando se reitera el criterio en tres precedentes de pleno o cinco de sección, salvo que el origen de la suspensión sea jurisprudencia en contrario del poder judicial federal y este la cambie. En este caso, el presidente del tribunal lo informara al pleno para que este ordene su publicación.”⁵⁵

“Las salas del tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del tribunal, salvo que esta contravenga jurisprudencia del poder judicial federal.

Cuando se conozca que una sala del tribunal dicto una sentencia contraviniendo la jurisprudencia, el presidente del tribunal solicitara a los magistrados que hayan votado a favor de dicha sentencia un informe, para que este lo haga del conocimiento del pleno y, una vez confirmado el incumplimiento, el pleno del tribunal los apercibirá. En caso de reincidencia se les aplicara la sanción administrativa que corresponda en los términos de la ley de la materia.”⁵⁶

De las Salas Regionales.- Son aquellos órganos colegiados en los cuales se tramita todo el juicio de nulidad y es en donde se da nacimiento a los medios de defensa en contra de las resoluciones definitivas que se emitan en contravención a la autoridad demandada.

⁵⁵ Artículo 262 del Código Fiscal de la Federación.

⁵⁶ Artículo 263 del Código Fiscal de la Federación.

- a) *Su número, integración y jurisdicción.- El Tribunal tendrá salas regionales integradas por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver basta mayoría de votos.*

El territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la sala superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el diario oficial de la federación.

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

Las salas regionales conocerán de los juicios que se señalan en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con excepción de los que corresponda resolver al pleno o a las secciones de la sala superior, de los cuales se encargaran de la instrucción

Las salas regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si son varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dicto la resolución impugnada.

*Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio*⁵⁷

- b) Su competencia.- Cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se va a estar a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*⁵⁸
- c) De las diligencias o audiencias.- Las sesiones de las salas regionales, así como las diligencias o audiencias que deban practicar de conformidad con las leyes, serán públicas. Cuando se designe presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones de las salas regionales, así como las diligencias o audiencias que deban practicar de conformidad con las leyes, serán privadas.*⁵⁹

3.2.- EL Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para poder realizar un estudio de la justicia administrativa en nuestro país, estudiamos en el punto anterior cual era la integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa entre ello, su competencia (Tribunal que en nuestro caso es el que más importa, pues es aquel en el que se va a dar trámite el recurso de revisión, para después remitirlo al tribunal de alzada quién resolverá de fondo lo que a derecho

⁵⁷ Artículos 27 al 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁵⁸ Artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁵⁹ Artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

proceda), ahora estudiaremos a grandes rasgos, su naturaleza, integración y otros elementos que son importantes para el objeto de nuestro estudio.

Este tribunal tuvo su apoyo original en la reforma al artículo 104 de la Constitución Federal que entró en vigor en octubre de 1968 de acuerdo con el cual:

“Las leyes federales podrán crear tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

Este mismo concepto fue trasladado, por reforma publicada el 10 de Agosto de 1987, a la fracción XXIX-C del artículo 73, de la propia Carta Federal, sobre facultades del Congreso de la Unión para legislar, pues se consideró que éste era un encuadramiento más adecuado que el establecido en 1968.

De acuerdo con la disposición constitucional mencionada de 1968, el Congreso de la Unión expidió la ley del citado tribunal administrativo del Distrito Federal, promulgada el 28 de enero de 1971, que creó dicho organismo jurisdiccional con una competencia genérica para resolver las controversias entre las autoridades administrativas y los particulares del citado Distrito, pero excluyó de su texto original el conocimiento de las cuestiones estrictamente tributarias que habían sido encomendadas al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, pero estas últimas también fueron atribuidas al tribunal distrital por el decreto legislativo promulgado el 27 de diciembre de 1978.

El maestro Héctor Fix –Zamudio⁶⁰, hace un preciso y didáctico estudio del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dividiéndolo en bloques como su organización, competencia, procedimiento, medidas cautelares y jurisprudencias las cuales estudiaremos a continuación:

Organización.- El mencionado Tribunal distrital funcionaba originalmente en pleno y tres salas de 3 magistrados cada una, más el Presidente del Tribunal que no integraba sala, pero en la reforma publicada el 16 de junio de 1986 se modificó sustancialmente la estructura de dicho organismo jurisdiccional, de manera que a partir de entonces el Pleno se transformó en Sala Superior integrada por 5 magistrados que incluyen a su presidente y se conservaron las tres salas ordinarias de 3 magistrados cada una. La citada Sala Superior cuenta con la posibilidad de establecer adicionalmente otras 2 salas que la nueva Ley Orgánica del Tribunal (Publicada el 19 de diciembre de 1995) se califican de auxiliares, también integradas por 3 magistrados, y además la mencionada Sala Superior puede establecer la sede de las mismas (artículo 2º de las leyes de 1971, reformada en 1986, y la de diciembre de 1995).

Según el texto original de la ley de 1971, los magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal eran designados por el Presidente de la República con duración del encargo de 3 años y con aprobación de la Cámara de Diputados o, en su receso por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, pero según la reforma de 1978 a dicha ley orgánica, la duración del cargo de los citados magistrados se amplió a seis años, periodo que se conservó en la nueva Ley Orgánica de dicho tribunal publicada el 19 de diciembre de 1995. Sin embargo, debido a las modificaciones al artículo 122 de la Constitución Federal en diciembre de 1987 la aprobación del nombramiento hecho a partir de entonces por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, correspondía a la Asamblea de Representantes. Se reformó nuevamente el citado artículo 122 Constitución en agosto de 1996, de manera que los nombramientos de los magistrados de Tribunal Contencioso Administrativo corresponden al Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo directamente por sufragio universal por un periodo de 6 años (base segunda fracción I de dicho precepto fundamental) y la aprobación se atribuye a la Asamblea Legislativa del citado Distrito

⁶⁰ Fix -Zamudio, Héctor; *op. cit.*; p.p. 56 -64.

(Base Quinta de dicho precepto Constitución en relación con el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal).

El Presidente del Tribunal y de la Sala Superior es electo por los magistrados de dicha Sala para un periodo de dos años y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato. A su vez los presidentes de las Salas ordinarias y de las auxiliares son designados por los magistrados de las mismas durante un año, pero podrán ser reelectos en una sola ocasión consecutiva (artículo 5° de la Ley Orgánica de 1995).

Competencia.- Las atribuciones primero del Pleno y ahora de la Sala Superior del Tribunal, son de carácter administrativo y jurisdiccional: entre las primeras se encuentra las de expedir su reglamento interno; fijar y cambiar a los magistrados de las salas del Tribunal; establecer reglas para la distribución de los asuntos entre dichas salas, así como entre los magistrados instructores y ponentes; aprobar a proposición del presidente del Tribunal la designación de los Secretarios Generales de Acuerdos, de Compilación y Difusión y de Asesoría y Defensoría Jurídica, así como a los Secretarios de Acuerdos y Actuarios de las diversas Salas; elaborar el proyecto de presupuesto de Tribunal, entre otras cosas.

Entre las atribuciones de carácter jurisdiccional deben destacarse las de fijar jurisprudencia del tribunal, la cual, de acuerdo con los artículos 89 y siguientes de la Ley Orgánica de diciembre de 1995, se considera obligatoria tanto para la Sala Superior como para las Salas del Tribunal siempre que lo resuelto en ellas sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que sean aprobadas por el voto de cuatro magistrados en el mismo sentido. En esta materia se sigue el modelo de la Ley de Amparo en cuanto a la interrupción, sustitución y modificación de la citada jurisprudencia obligatoria. Además, a dicha Sala Superior corresponde resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas, las contradicciones que se susciten entre los fallos de las Salas Ordinarias y Auxiliares el recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Sala Superior, excitativas de justicia, entre otras.

Las Salas ordinarias y auxiliares del citado tribunal poseen en principio una norma de competencia genérica en virtud de que la fracción I, del artículo 23 de su actual Ley Orgánica establece que corresponde a dichas salas conocer:

“De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten, o traten de ejecutar en agravio de las personas físicas o morales”.

Pero también comprende dichas Salas resolver los juicios contra los actos administrativos de la llamada Administración Pública Paraestatal (en realidad organismos descentralizados), del Distrito Federal cuando actúen con el carácter de autoridades, también deben decidir respecto de resoluciones definitivas dictadas por la propia administración en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente recibido, decisiones en cuanto a negativas fictas en materia fiscal que se configuran transcurridos cuatro meses a partir de la recepción de las autoridades competentes de la última promoción presentada, entre otras.

Procedimiento.- El que establece el Título Segundo de la Ley de diciembre de 1995 (artículos 25 a 94) se inspira tanto en el de primera instancia del juicio de amparo indirecto como en la tramitación que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que es concentrado y con una audiencia de fondo de carácter público en la cual se reciben las pruebas ofrecidas y se expresan los alegatos de las partes (artículos 74 a 77). En el artículo 78 de la Ley Orgánica vigente se dispone que una vez oídos los alegatos de ambas partes el magistrado a que se hubiese turnado el asunto propondrá los puntos resolutivos y la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias podrán reservarse el fallo definitivo para un plazo no mayor de diez días. En todos los casos el mismo magistrado deberá redactar la sentencia.

Medidas Cautelares.- Estas se encuentran inspiradas en la institución de la suspensión del acto reclamado regulado por la Ley de Amparo según los artículos 53 a 63 de la actual Ley Orgánica del Tribunal. Dichas medidas precautorias podrán ser solicitadas por el acto en cualquier etapa del juicio y en términos generales tendrán el efecto de evitar que se ejecute la resolución impugnada. Las providencias únicamente pueden ser dictadas por el Presidente de la Sala respectiva a petición del magistrado instructor a quién le haya sido solicitada, dentro de las 24 horas siguientes a la petición.

En el artículo 58 original de la Ley Orgánica de 1971 la medida cautelar tenía carácter únicamente paralizador de la actividad de la autoridad demandada, pues inclusive se disponía que debían mantenerse *“las cosas en el estado en que se encuentren en tanto que se pronuncie sentencia”*.

Sin embargo, dicho precepto fue modificado por decreto legislativo de 27 de diciembre de 1978 para establecer la posibilidad de que, cuando los actos materia de la impugnación hubieran sido ejecutados y afectaran a los particulares de escasos recursos económicos, impidiéndoles ejercer su única actividad personal de subsistencia, en tanto que se pronunciara la resolución correspondiente, las Salas podrían dictar las medidas cautelares que estimaren pertinentes para preservar la subsistencia del promovente.

Esta norma se reproduce el artículo 59 de la Ley vigente de 1995, el que agrega además, como supuesto adicional, que se impida el acceso al domicilio particular del afectado. Pero también se dispone que *“excepcionalmente y bajo sus más estricta responsabilidad, el Presidente de la Sala podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, en cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de la sentencia respectiva”*. El mismo precepto agrega que no se otorgará la medida cautelar si es en perjuicio del interés social si se contravienen disposiciones de orden público o se dejare sin materia el juicio. Por otra parte, la providencia podrá ser revocada, por el Presidente de la Sala, en cualquier etapa del juicio si se varían las condiciones por las cuales se otorgó.

Jurisprudencia.- Ya se ha señalado anteriormente que la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal debe considerarse obligatoria para dicha Sala así como a las Ordinarias o Auxiliares, cuando se establezcan 5 sentencias no interrumpidas por otra en contrario que hubieren sido aprobadas por el voto de cuatro magistrados en el mismo sentido. De acuerdo con el artículo 83 de la Ley de 1971 también las otras Salas podrían establecer jurisprudencia obligatoria cuando la tesis respectiva se hubiese aprobado por unanimidad de votos de los tres magistrados que la integran, pero esta situación no se admite en la ley vigente. Para la interrupción y modificación se siguen las mismas reglas de los artículos 192 y 194 de la Ley de Amparo (artículo 89 de la Ley Orgánica en vigor).

Los magistrados, las autoridades o cualquier persona física podrán dirigirse a la Sala Superior para denunciar la contradicción ente las resoluciones sustentadas por las salas, tanto las ordinarias del Tribunal como las de la misma Sala Superior y ésta última decidirá si existe efectivamente la contradicción y en su caso, cual será el criterio que como jurisprudencia definitiva adopte la propia Sala (artículo 93, de la Ley Orgánica).

Como pudimos observar en el capítulo anterior el reconocimiento constitucional de los tribunales administrativos se dio con la reforma a la fracción I, del artículo 104, de la Constitución Federal en 1946 y cuya presencia se ha consolidado con las reformas constitucionales de 1967 y 1987, que han procurado dar mayor precisión en nuestra Carta Magna respecto a la autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Respecto de este último órgano jurisdiccional Miguel Pérez López⁶¹ menciona:

“...se han enfrentado reformas especiales por la reubicación constitucional de la sede de los Poderes de la Unión en 1993 y 1996. Han habido reformas que han

⁶¹ Pérez López, Miguel; *op. cit.*; pp. 278 y 279.

tratado de proporcionar un mejor esquema de certeza para el establecimiento de tribunales contencioso administrativo, competentes para resolver los conflictos suscitados entre los gobernados y las administraciones públicas de los Estados y Municipios del país, como son las de 1987 y de 1999 a los artículos 116 y 115 respectivamente. Es innegable que la justicia administrativa tiene saldo favorable con la consagración constitucional de sus instituciones, con lo cual se procura alcanzar la certidumbre para los administrados y garantizar la eficiencia a la actividad administrativa. Son avances que deben fortalecerse, además de incorporar otros que proporcionen y afiancen la seguridad jurídica en las relaciones administrativas.”

Ahora bien, en este mismo contexto de ideas Teodosio Lares señala al respecto:

“Desde 1946 hasta 1993 se han llevado acabo cinco reformas a la fracción I del artículo 104, las que resultan de mayor interés son las del Diario Oficial de la Federación los días 30 de diciembre de 1946, 25 de octubre de 1967 y 10 de agosto de 1987. La reforma dada a conocer el 8 de octubre de 1974 se refiere sólo a la supresión de las referencias a los territorios federales. La publicada el 25 de octubre de 1993 tiene una implicación para la jurisdicción administrativa del Distrito Federal.

La primera reforma tuvo el efecto de superar el problema de constitucionalidad suscitado por la expedición de la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936, por la que se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, problema

mantenido en el Código Fiscal de la Federación de 1938. Con la mención de que podían existir tribunales de lo Contencioso Administrativo, creados por leyes federales, fueron anulados los argumentos contrarios al Tribunal Fiscal de la Federación e inicia el movimiento a favor de la jurisdicción administrativa orientada por el modelo del Consejo de Estado francés.

La reforma de 1967 dio pie al surgimiento del Tribunal contencioso administrativo del Distrito Federal. La reforma Judicial de 1987 provocó que se escindiera la fracción I del artículo 104 de la Constitución para que se crearan la fracción I-B de dicho precepto fundamental y la fracción XXIX-II del artículo 73 Constitucional donde quedó establecida la facultad del Congreso para erigir los Tribunales de Jurisdicción Administrativa Federal y del Distrito Federal."⁶²

⁶² Teodosio, Lares, *op. cit.*; p.p. 377,378,385 y 387.

CAPITULO III

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1.- Definición del Recurso Administrativo.

Para poder situar al recurso administrativo, primero señalaremos la división del procedimiento administrativo, ya hecha su ubicación entraremos a su definición doctrinaria y práctica para poder tener un mayor contexto de esta definición.

Los procedimientos administrativos se pueden dividir en tres grandes rubros:

1. El que se refiere a los procedimientos administrativos de creación de actos.
2. El que se refiere a los procedimientos administrativos de ejecución de los mismos, y
3. El que se refiere a los procedimientos administrativos de impugnación, plasmados en las leyes como recursos administrativos.

Este último punto es el que nos interesa y del cual, ya ubicado señalaremos su definición. A mi parecer una definición de las más completas, sencilla y didáctica, pero no por eso menos importante es el nuevamente citado Magistrado Sergio Martínez Rosaslanda el cual dice que:

“El recurso administrativo es un medio de defensa propiamente dicho, que se hace valer dentro de la esfera de la autoridad administrativa para que esta tenga la oportunidad legal de reexaminar su acto administrativo a

la luz de los argumentos hechos válidos por el recurrente y además tiene la posibilidad de enmendar llegado el caso, el acto administrativo."⁶³

Este procedimiento administrativo de impugnación constituye un reconocimiento expreso a la garantía de audiencia con la que cuentan los administrados o contribuyentes, para defenderse del actuar administrativo, el cual tiene grandes diferencias con el recurso administrativo, peculiaridades que mencionaremos más adelante. La finalidad que persigue este procedimiento administrativo de impugnación consiste en que la autoridad administrativa revoque, o al menos modifique, el acto administrativo de una manera favorable a los intereses del particular. Si ninguna de estas dos situaciones se presenta entonces el acto administrativo, será confirmado naciendo en este momento la posibilidad para la parte afectada de promover el subsecuente medio de defensa, que en nuestro medio jurídico corresponde al juicio de nulidad o contencioso administrativo, que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo federal el acto administrativo, y que es aquel que se enfoca nuestro presente trabajo.

Un aspecto importante de los procedimientos administrativos de impugnación es su clasificación. Esta clasificación en primer lugar es aquella que los divide en recursos administrativos de inconformidad y de revisión.

La primera categoría corresponde a aquellos que son resueltos por la misma autoridad que emitió el acto administrativo objeto del recurso. La segunda corresponde aquellos recursos administrativos que son resueltos por el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto recurrido. A esto se debe que en ocasiones estos recursos de revisión son también conocidos como recursos jerárquicos. Esta distinción, en principio eminentemente doctrinaria, en ocasiones cobra un interés práctico trascendente por que las leyes establecen que ciertos recursos administrativos deben promoverse ante el superior jerárquico.

⁶³ Martínez Rosaslanda, Sergio; *Los Procedimientos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*"; Tribunal Fiscal de la Federación, *Procedimientos en materia Fiscal y Administrativa. Especialización en materia Procesal Fiscal. Guía de Estudio Módulos I,II y III. Tomo I. México 2000.*, p.p. 22- 25.

Otra clasificación importante en relación con los recursos administrativos y que igualmente tiene un valor no sólo doctrinario sino eminentemente práctico, es aquella que los divide en recursos administrativos obligatorios y optativos, los cuales a continuación se detallan.

1.1.- Recursos Administrativos: Obligatorios y Optativos.

Los obligatorios tienen que respetar una regla conocida en el derecho procesal administrativo francés como la de *decisión previa*. Esta regla consiste en que antes de acudir al contencioso administrativo debe obtenerse una resolución previa para posteriormente promover el contencioso administrativo. Cuando las leyes no establecen que el recurso administrativo deba respetar la regla de la *decisión previa* entonces estaremos en presencia de un recurso optativo.

Ahora bien, para distinguir cuando un recurso administrativo es obligatorio y cuando es optativo, nos vamos a evocar al estudio que hace Sergio Martínez Rosaslanda, en donde menciona que hay diversas opiniones al respecto.

“La primera de ellas, que no comparto es aquella que dice que los recursos administrativos son obligatorios cuando el ordenamiento que los regula establece el empleo de la palabra “podrá”, es decir, cuando un administrado se encuentra afectado por un acto de la autoridad deberá promover un recurso administrativo. Por el contrario, si la expresión que se utiliza es “deberá”, de ello se desprende que se esté en presencia de un recurso que permite una elección, que en el caso sería entre la vía administrativa o la vía contenciosa. Sobre esto, estima que la regla general es que los recursos administrativos son obligatorios y por el contrario los recursos administrativos serán optativos cuando el legislador de manera expresa señale que el

*medio de defensa que se establezca en el ordenamiento respectivo se puede hacer valer ya sea en al vía administrativa o en la vía contenciosa. Pero este pronunciamiento deberá hacerse de manera indubitable, de tal suerte que no induzca a confusión a los administrados.*⁶⁴

Esta conclusión que el mencionado jurista hace, la desprende no sólo de la doctrina, sino sobre todo de la regulación actual de los recursos administrativos, por ejemplo, si observamos el contenido del Código Fiscal de la Federación en la parte que regula el recurso administrativo de revocación (Título V, Capítulo I). Se menciona de manera expresa y clara, como regla general, que este medio de defensa es optativo por que se puede elegir ya sea la vía administrativa o la vía contenciosa.

Las excepciones notables son que desaparece la posibilidad de optar cuando se trata de la impugnación de actos conexos, pues en este último supuesto deberá impugnarse el acto conexo en la misma vía en la cual se haya controvertido el acto principal.

Se menciona expresamente como ejemplo de este último caso el relacionado con el establecimiento del recurso administrativo de revocación previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (vigente aún para Servidores Públicos del Distrito Federal), en la cual se menciona de manera expresa que el servidor público afectado puede promover, a su elección, el recurso administrativo o el juicio de nulidad.

Ya sea que previamente o con posterioridad a la emisión del acto o resolución administrativa, ya sea ante la misma autoridad de que proviene, estaremos ante un recurso de *reconsideración o revocación*, o bien ante un superior y ahí estaremos en la presencia de una *apelación o recurso jerárquico*. Cuando las autoridades correspondientes de resolver dichas controversias incurren en omisión, se han establecido los instrumentos denominados *negativa ficta* y la *omisión positiva*; la primera la diferenciaremos con el recurso en el siguiente punto.

⁶⁴ Martínez Rosaslanda, Sergio; *op. cit.*, p.p. 187-188.

El maestro Héctor Fix Zamudio, hace mención de los recursos administrativos y menciona que:

“Por lo que respecta a los recursos administrativos, el caos existente en su regulación y denominación en las cada vez más numerosas leyes administrativas, pueden tener un orden básico en dichas leyes de procedimiento administrativo. En el ordenamiento federal la impugnación de actos y resoluciones ante el superior jerárquico de la autoridad que lo dictó se denomina revisión y tienen una tramitación especial. Además, en el artículo transitorio de dicha ley se dispone que se derogan las disposiciones que se opusieron a dicha regulación, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por la misma. En la ley distrital este recurso de revisión de carácter jerárquico se le da la denominación de inconformidad y se encuentra regulada la tramitación básica que debe darse a los recursos administrativos.

*Sin embargo, como la dispersión no ha terminado, existe la tendencia a establecer el principio del carácter optativo de los recursos administrativos de manera que los afectados pueden acudir a ellos o bien directamente al proceso administrativo.”*⁶⁵

1.2.- Diferencia entre el Recurso Administrativo y el Derecho de Petición.

⁶⁵ Fix Zamudio, Héctor, *op cit.*, p.p. 40 y 41.

Entraremos al estudio de estos, ya que son figuras distintas aún cuando ambas impliquen un pedimento a la autoridad en el sentido en que se resuelva o que conteste algo favorable a los intereses del particular.

El Derecho de Petición esta consagrado en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; este derecho es definido también, como un medio de reconsideración ante la autoridad, sin que pueda considerarse como un recurso administrativo, aún cuando tenga apoyo directo en nuestra Constitución.

Para efectos más didácticos observemos a la letra lo que dispone dicho precepto:

"Artículo 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

Al respecto hace mención Alberto C. Sánchez Pichardo, el cual nos dice que:

"El derecho de petición es un medio jurídico imperfecto, pues si bien obliga a las autoridades a dar contestación al gobernado, no la obligan a ajustarse a ningún procedimiento estricto ni a hacer reconsideración alguna de sus actos, sino tan sólo a dar respuesta por escrito y en breve plazo. Al derecho de petición se le considera como un medio de eficacia desconocida, en contraposición al recurso administrativo, cuya eficacia es reconocida, al obligar a la autoridad a la revisión legal de sus actos ... es una vía inocua, pues la autoridad no esta

obligada a resolver y los particulares están indefenso ante el singular instrumento de nula defensa efectiva. ⁶⁶

De este estudio se deduce que las solicitudes fundadas en el artículo 8º Constitucional, no obliga a la autoridad a la reconsideración de su actos, que tampoco interrumpe el tiempo para la interposición de los medios de defensa reconocidos en ley, como puede ser el propio recurso administrativo, el juicio de nulidad o el amparo, lo que puede ser desastroso para los intereses del gobernado.

Al no obligar a la autoridad a la reconsideración de sus actos, contrariamente lo que hace el recuso administrativo contemplado en ley, debe considerarse como un derecho genérico que tiene el gobernado para que la autoridad conteste en un breve plazo sus solicitudes, lo que implícitamente establece la obligación de la autoridad de contestar las solicitudes que se le hagan dentro del término legal, habiendo, por ejemplo la prohibición de que la autoridad por cualquier documento que emita respecto de la petición que pretenda complementar dicho derecho, como es la mera admisión de la petición, con lo que reafirmamos con la siguiente tesis:

Octava Epoca

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: I, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1988

Tesis: I. 4o. A. J/1.

Página: 842

PETICION, DERECHO DE. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Cuando se eleva a la autoridad una petición que implica el ejercicio de un recurso administrativo, no basta la admisión del mismo para que se satisfaga en su esencia lo previsto por el artículo 8o. constitucional, ya que es a todas luces erróneo pretender que el derecho de petición en relación con el citado recurso se tenga por satisfecho con un sólo acuerdo admisorio del mismo, o bien, por el hecho de que el peticionario tenga conocimiento de que se encuentra en trámite, toda

⁶⁶ Sánchez Pichardo, Alberto; *op cit.*, p. 28.

vez que aceptar lo anterior sería desvirtuar el elevado principio que rige a esta garantía y que es precisamente el evitar la incertidumbre que puede ocasionar para los gobernados el silencio y la inactividad burocrática.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1064/87. María Dolores y Carlos Morales Martínez. 27 de agosto de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.

En un esquema de amplitud y de eficacia, podemos deducir que el derecho de petición es el género y el recurso administrativo es la especie, e interponiéndolos conjuntamente puede ser más segura y firme la resolución de los recursos administrativos interpuestos, sin necesidad de que el gobernado deba agotar el procedimiento a que lo lleva la figura de la negativa ficta ante una instancia contenciosa administrativa.

Para reafirmar la diferencia de estas dos figuras citaremos la presente Tesis:

Novena Epoca

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Octubre de 1997

Tesis: I.1o.A. J/2

Página: 663

NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES. *El derecho de petición consignado en el artículo 8o. constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al*

petionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de tres meses, a una petición que se les formule, se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8o. constitucional, porque una excluye a la otra.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1911/90. Salvador Hinojosa Terrazas. 10 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

Esto es así, por que la figura de la negativa ficta, contemplada tanto el Código Fiscal de la Federación como en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que son leyes secundarias en relación a la ley fundamental que es la Constitución, no puede estar por encima de una disposición constitucional. Si el artículo 8° de nuestra Carta Magna establece la obligación de la autoridad par contestar en un “*breve término*”, debe hacerlo así, sin que quepa interponer consecuencia de tal obligación, la figura de la negativa ficta.

Respecto al breve término que establece la ley han cabido muchas diferencias respecto de lo que se debe entender, para tener un mayor panorama citaremos la siguiente Tesis:

Octava Epoca

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIII, Febrero de 1994

PETICION. DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TERMINO.

La expresión "breve término", a que se refiere el artículo 8o. constitucional, que ordena que a cada petición debe recaer el acuerdo correspondiente, es aquel en que individualizado al caso concreto, sea el necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de cuatro meses.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1244/93. Isidro Landa Mendoza. 4 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaria: Mayra Villafuerte Coello.

Por otra parte, si ya se promovió el recurso administrativo ante la autoridad y esta no contesta en el tiempo legal al efecto, es posible entonces, que el gobernado haga uso de su derecho de petición contenido en el artículo 8º constitucional para obligar a la autoridad a dar contestación, a través del Juicio de Amparo.

En el sentido de excluir la negativa ficta en materia fiscal de la violación al derecho de petición, pese a no haber respondido la autoridad en un término de tres meses, hay criterio de los Tribunales Colegiados, en la que sostienen que son figuras distintas, al respecto transcribimos textualmente la siguiente Tesis:

Novena Epoca

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Marzo de 1996

Tesis: VI.4o.2 A

Página: 975

NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICION. SU DIFERENCIA EN LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA

FEDERACION. No toda petición o solicitud que se eleve a una autoridad fiscal y que ésta no conteste transcurrido el término de cuatro meses, constituye una negativa ficta, sino lo único que provocaría es que se viole en perjuicio del contribuyente que elevó tal petición o solicitud, el derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional, el cual es una institución diferente a la negativa ficta que establece el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación. La omisión en que incurra la autoridad fiscal al no dar respuesta de manera expresa dentro del plazo de cuatro meses, a la instancia, recurso, consulta o petición que el particular le hubiese elevado, para que pueda configurar la negativa ficta, es necesario que se refiera y encuadre en alguno de los supuestos que establece el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; esto es, la negativa ficta únicamente se configura respecto de las resoluciones que deba emitir la autoridad administrativa fiscal con motivo de la interposición de los recursos en los que se impugnasen cuestiones de su conocimiento o acerca de peticiones que se le formulen respecto de las resoluciones que hubiese formulado y que omita resolver o contestar dentro del plazo de cuatro meses. En cambio, el escrito petitorio que no guarde relación con alguna de las hipótesis del invocado artículo 23, aun cuando la autoridad demandada omita darle respuesta después de cuatro meses, en modo alguno constituye la resolución negativa ficta, sino que provoca que se infrinja el derecho de petición, cuyo conocimiento es competencia exclusiva de los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

El derecho de petición tal como esta contenido en el artículo 8º constitucional, determina que:

“ los funcionarios y empleados públicos respetarán el derecho de petición, siempre y cuando se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, debiéndole recaer a toda petición un acuerdo por escrito de la autoridad la que lo hará en breve término.”

El término “*petición*” se refiere, de manera general a la acción de pedir, al contenido de una solicitud, que puede ser “*instancia, recurso o petición*”.

El artículo 8º constitucional contiene el universo completo, en el se incluyen acciones, pedimentos, solicitudes, instancias y recursos. La intención de la autoridad parece entorpecer la respuesta que en derecho procede a favor del gobernado se puede observar en la siguiente jurisprudencia:

Quinta Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Apéndice de 1975

Tomo: Parte III, Sección Administrativa

Tesis: 470

Página: 767

PETICION, DERECHO DE. TERMINO PARA EL ACUERDO RESPECTIVO. *Atento lo dispuesto por el artículo 8º de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional.*

Por último, respecto del concepto “*breve término*”, existe la idea de que antes de que transcurra el plazo de cuatro meses conforme la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o de tres meses, conforme al Código Fiscal de la Federación, se genera, ya que el concepto de “*breve término*” no necesariamente implica el plazo previsto como término de la autoridad para contestar.

Como conclusión podemos señalar lo siguiente:

1.- La configuración de una negativa ficta sólo es posible tratándose del silencio de autoridades fiscales y administrativas, respecto de instancias o peticiones de la misma naturaleza señalado en ley; en cambio, la violación al derecho de petición puede reclamarse de cualquier tipo de autoridades, incluso judiciales.

2.- El término para la configuración de una negativa ficta en materia fiscal, es de tres meses: mientras que el plazo para reclamar la violación al derecho de petición es casuístico.

3.- Respecto de la vía procesal, la impugnación de una negativa ficta se hará por regla general ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tanto que la violación al derecho de petición se reclamará mediante el juicio de amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito.

4.- La negativa ficta constituye una resolución desfavorable para el particular, lo que no sucede con la reclamación por la violación al derecho de petición, puesto que mediante juicio de amparo, se pretende provocar una resolución por parte de la autoridad responsable, la que puede ser en cualquier sentido, en tanto que la negativa ficta, constituye una resolución en sentido contrario.

5.- En el juicio de nulidad promovido en contra de una negativa ficta, la sentencia de la sala fiscal debe resolver sobre el fondo del asunto; en tanto que el amparo por transgresión al derecho de petición, únicamente provocará que el Juez de Distrito que conozca del juicio de garantías, ordene a la autoridad omisa a dictar su resolución en un plazo fatal, pero el juzgador de amparo no puede en forma alguna entrar al fondo del asunto, ni obligar a la autoridad a que se pronuncie en un determinado sentido.

1.3.- Elementos de los Recursos Administrativos.

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

Los elementos esenciales determinan la existencia del recurso y son aquellos que necesariamente deben cumplirse para la procedencia de los mismos. Los secundarios no deben cumplirse necesariamente para que el recurso sea procedente.

Los elementos esenciales del recurso administrativo.

1.- Que el recurso esté contemplado en una ley.- El que un recurso esté contemplado en una ley implica la existencia de un procedimiento para resolverlo, al cual se debe apegar la autoridad en base al principio de legalidad que provee de seguridad jurídica al gobernado. Al respecto Alberto Sánchez Pichardo hace un estudio de este elemento aludiendo que:

“ Si no existiera contemplado formalmente el recurso en la ley, la autoridad no estaría obligada a contestar el escrito de interposición del mismo, siguiendo un procedimiento legal para la valoración de las pruebas y de los agravios que alegue la recurrente, en apego el principio de legalidad, lo que haría que en la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo que sustancia el recurso interpuesto, hubiera una valoración “discrecional” en detrimento de los intereses del afectado. Por otra parte tiene importancia el hecho de que el recurso este contemplado en la ley, y no en el reglamento de la misma, pues si fuera este ultimo caso, el particular no está obligado a respetar el principio de definitividad.”⁶⁷

El recurso administrativo debe constar determinado en la ley, en nuestro caso en las diferentes leyes administrativas que las prevea.

“El Recurso Administrativo, no necesariamente debe estar contemplado en la propia ley que enmarca el acto administrativo y que le dio origen y fundamento sino que el medio de defensa puede estar contemplado en una ley

⁶⁷ Sánchez Pichardo, Alberto; *op. cit.*; p.p. 122 y 123.

*diversa, como es el caso, de las diversas leyes administrativas especiales en relación con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en donde es en esta y no en aquella en donde se establece el recurso de Revisión en contra de los Actos Administrativos de la Administración Pública Centralizada.*⁶⁸

2.- Que exista un acto administrativo previo que sirva de causa y antecedente del recurso.- El recurso para existir debe tener como causa un acto administrativo que incida en los derechos legalmente tutelados del gobernado, de otra forma, no existe interés jurídico para promover un recurso administrativo, pues no existe lesión el interés privado, ni actuación de la autoridad en tal sentido. Por tanto, no existe sustancia alguna sobre la cual proponer agravios.

“El acto de autoridad previo es el parámetro a partir del cual el particular habrá de elaborar y estructurar sus argumentos de legalidad refiriéndose a el en si mismo (el impugnar su motivación y fundamentación, por ejemplo); o bien, a su proceso formativo (defectos en el desarrollo del procedimiento), o ambos simultáneamente.

El acto administrativo de autoridad previo, se refiere tan solo a necesidad formal de que exista un antecedente al cual, en estricta lógica jurídica, el recurso administrativo habrá de referirse como marco paradigmático, ya que al tener toda resolución administrativa presunción iuris tantum respecto de su legalidad, corresponde probar lo contrario al gobernado en su recurso administrativo.”⁶⁹

3.- Que exista una autoridad administrativa que deba tramitarlo y resolverlo.- Debido a la naturaleza del recurso administrativo, es la propia autoridad administrativa que debe resolverlo

⁶⁸ *Ibidem.*

⁶⁹ *Ibid.*; p. 126.

determinando si existieron legalidades o no en el procedimiento de formación del acto. Así mismo, la ley debe contemplar quién debe resolverlo si la propia autoridad emisora del acto, o en un superior jerárquico o bien en una instancia administrativa especial que este facultada para tales fines. Todo esto otorga seguridad jurídica el contribuyente sobre la autoridad receptora competente del recurso administrativo que se interponga, y sobre la autoridad responsable para el caso de que siendo ilegal el acto administrativo, este sea indebidamente confirmado.

4.- Que afecte un derecho del recurrente.- El acto administrativo debe efectuar algún bien del gobernado tutelado legalmente.

“... debe afectar su interés jurídico, consistiendo este no sólo en que un acto administrativo incida ilegalmente en su patrimonio o en su persona, sino en el derecho que le asiste para que en todo ese procedimiento por el que formó el acto de autoridad se observen los lineamientos procedimentales que la ley precisa (principio de legalidad y seguridad jurídica), más si aún tratándose de actos emitidos por entidades estatales que, por su propia naturaleza, tiene una relación de mayor a menor con respecto de los gobernados ... la noción de interés está íntimamente relacionada con el derecho subjetivo del gobernado, o sea el derecho que la ley contempla a favor de este y que está titulados como garantías individuales o derechos subjetivos de cada gobernado en los primeros 29 artículos de nuestra Constitución.”⁷⁰

5.- Que exista una obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo.- En virtud de que el recurso administrativo debe de estar contemplado en la ley dentro de esta también debe de contemplarse la obligación de la autoridad para resolverlo, y el tiempo para hacerlo.

⁷⁰ *Ibid.*; p. 127.

“De hecho la obligación de la autoridad de resolverlo y sustanciar el recurso interpuesto es consecuencia de la obligación que tiene de ajustar sus actos a lo que esta previsto en la ley (principio de legalidad), que le determina y compele en su actuación, en tales casos a resolver el recurso administrativo interpuesto por un particular. La obligación de resolver no es sólo consecuencia del principio de legalidad sino que también deriva del derecho de petición.”⁷¹

Ahora en lo que respecta a los elementos secundarios del recurso administrativo, solamente los mencionaremos, mas no nos evocaremos a su estudio en la presente investigación.

Los Elementos Secundarios del Recurso Administrativo.

1. El plazo de interposición del recurso.
2. Formalidades que debe cubrir el escrito de interposición del recurso.
 - 2.1. El nombre del recurso que se interpone.
 - 2.2. Nombre, denominación o razón social, domicilio (domicilio fiscal y RFC, en su caso, para fijar la competencia de la autoridad)
 - 2.3. Domicilio para recibir notificaciones y nombre de los autorizados.
 - 2.4. Autoridad a la que se dirige y propósito de la promoción.
 - 2.5. El Acto que se impugna.

⁷¹ *Ibid.*: p. 130.

2.6. Los agravios que cause el Acto Impugnado.

2.7. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

2.8. Los documentos que deben anexarse al recurso, son :

- a) Los que acrediten al personalidad.
- b) Documentos en que conste el acto impugnado.
- c) Constancia de notificación del Acto Impugnado.
- d) Las pruebas documentales que se ofrezcan.
- e) Dictamen pericial.

3.- Posible suspensión y requisitos de la misma.

- a) Que lo solicite el recurrente.
- b) Que el recurso sea procedente.
- c) Que se garantice el interés fiscal.
- d) Que no ocasione daños o perjuicios a terceros; y si los hay debe garantizarse el daño a terceros para el efecto de que la resolución sea favorable al recurrente.

2.- Breve Análisis de los Recursos previstos en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Para poder tener un panorama del fundamento de los recursos administrativos, primero debemos de mencionar el artículo transitorio que derogó todos los recursos previstos y para tener una uniformidad en dicha ley, estableció un solo artículo, el cual está vigente desde 1995:

TRANSITORIOS

PRIMERO. Esta ley entrará en vigor el 1o. de junio de 1995.

*SEGUNDO. Se **derogan** todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los **diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la ley de la materia.***

TERCERO. En los procedimientos administrativos que se encuentren en trámite, el interesado podrá optar por su continuación conforme al procedimiento vigente durante su iniciación o por la aplicación de esta Ley.

CUARTO. Los procedimientos de conciliación y arbitraje previstos en los ordenamientos matena de la presente Ley, se seguirán sustanciando conforme a lo dispuesto en dichos ordenamientos legales.

México, D.F., a 14 de julio de 1994.- Dip. Manuel Huerta Ladrón de Guevara, Presidente.- Sen. Ricardo Monreal Avila, Presidente.- Dip. José Raúl Hernández Avila, Secretario.- Sen. Antonio Melgar Aranda, Secretario.- Rúbricas.*

Citaremos las siguientes tesis y jurisprudencias que habla de la opcionalidad que nos deja este segundo transitorio para poder acudir al amparo:

Novena Epoca

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Diciembre de 1997

Tesis: XXI.1o.36 A

Página: 691

REVISIÓN, RECURSO ADMINISTRATIVO DE. TRATÁNDOSE DEL PREVISTO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, AL SER OPTATIVO, NO ES NECESARIO AGOTARLO ANTES DE ACUDIR AL AMPARO. *El artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ordenó que al entrar en vigor este propio ordenamiento, quedan derogados los recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas; por tanto, si en su artículo 83 prevé el recurso de revisión, el cual, al ser optativo, queda al arbitrio del quejoso promoverlo o no, si se opta por el juicio de amparo, conforme a dicha disposición, es evidente su procedencia.*

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Novena Epoca

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Abril de 1997

Tesis: I.1o.A.15 A

Página: 255

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PARTICULAR DE AGOTAR EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN SU ARTÍCULO 83, ANTES DE ACUDIR AL AMPARO. El artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo otorga a los particulares afectados por los actos y resoluciones definitivas de las autoridades administrativas, la posibilidad de recurrirla, empleando el vocablo "podrán", y posteriormente se prevé el empleo de una conjunción disyuntiva "o" que establece una facultad opcional del particular para intentar una u otra instancia; sin embargo, el legislador, al utilizar el vocablo "podrán" sólo da cumplimiento al imperativo constitucional de legítima defensa y garantía de audiencia al establecer para el afectado por una resolución, un camino o posibilidad de solicitar ante la autoridad inmediata superior de la responsable la revisión de dicha resolución; es decir, se da la oportunidad al particular de que en caso de no estar de acuerdo con la resolución pueda elegir entre recurrirla o no, lo que traería consigo, en este último supuesto, el consentimiento tácito de la citada resolución; el vocablo "podrán" (inflexión del verbo poder) significa, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, tener expedita la facultad de potencia de hacer una cosa. Por otra parte, también se establece que la conjunción "o" necesariamente expresa una alternativa o separación entre los medios de impugnación de un acto administrativo; de tal manera que al separar la oración: "... podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales ...", con la letra "o" se hizo una separación distributiva de dos elementos equivalentes entre sí en el sentido de que constituyen medios de defensa para el particular contra actos del Estado, es decir, el empleo de la "o" se debe interpretar como una posibilidad optativa o alternativa para que el afectado elija el medio de impugnación que sea de su voluntad, ya que le presenta la oportunidad de que en caso de no estar de acuerdo con la resolución por estimarla contraria a las

disposiciones legales, pueda elegir entre interponer el recurso de revisión o bien, acudir a las instancias judiciales correspondientes; por lo tanto, no existe obligación para el particular de agotar el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo antes de acudir al amparo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Novena Epoca

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Octubre de 1998

Tesis: I.2o.A. J/20

Página: 1043

RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTÍAS, PORQUE IMPONE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. *El artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece la posibilidad de suspender la ejecución del acto impugnado a través del recurso de revisión que prevé tal ordenamiento legal; sin embargo, al establecer como requisito para la suspensión del acto impugnado la procedencia del recurso, exige mayores requisitos de los consignados por la Ley de Amparo para tal fin, pues ésta no condiciona el otorgamiento de la medida cautelar, al hecho de que la demanda sea*

precedente; motivo por el cual de conformidad con la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, previamente al juicio de garantías no es necesario agotar el recurso de mérito.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Novena Epoca

Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Agosto de 1999

Tesis: IIA.71 A

Página: 792

RECURSO DE REVISIÓN. EL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE FUE DEROGADO AL ENTRAR EN VIGOR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. *El recurso que prevé el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, fue derogado a partir del 1o. de junio de 1995 en que entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual en su artículo segundo transitorio, señala expresamente que se derogan las diversas leyes, en las materias reguladas por dicho ordenamiento; por lo que el particular afectado puede interponer el recurso de revisión que establece el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o bien intentar las vías judiciales correspondientes.*

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Enero de 2000

Tesis: 2a./J. 139/99

Página: 42

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 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.

El único recurso previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, regulado en el Título Sexto *del recurso de revisión*, capítulo primero, en sus disposiciones generales, es el siguiente.

El Recurso de Revisión

Actos Impugnables.

Ese recurso procede contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

La ley que contiene este recurso es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual regula los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Centralizada.

Materia en la que es aplicable esta ley.

Según el artículo 1º de esta ley es aplicable lo siguiente:

ART. 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

Plazo para la interposición.

De conformidad al artículo 85 de la Ley, el plazo para interponer el recurso de revisión será de 15 días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se vaya a recurrir.

Órgano competente para conocer.

De conformidad al artículo 86 de la Ley que se comenta, el Recurso de Revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado, pero deberá ser resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo.

Requisitos formales.

El recurso de deberá presentar por escrito y deberá contener:

- I. *El Órgano Administrativo a quién se dirige;*
- II. *El nombre del recurrente, y el tercero perjudicado si lo hubiese, así como el lugar que señale para efectos de notificación;*
- III. *El acto que se recurre y fecha en que se notificó o tuvo conocimiento del mismo;*
- IV. *Los agravios que se le causen (artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo)⁷²*

⁷² Artículo 86 de Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Documentación que se debe acompañar:

Como ya se mencionó el artículo 86 de la Ley en estudio confunde los requisitos de forma con los documentos que se deben acompañar al escrito del recurso, de esta manera las últimas dos fracciones del citado artículo nos menciona cuales son los documentos que deben anexarse al recurso.

V.- En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y

VI.- Las pruebas que ofrezca que tengan relación directa e inmediata con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

Suspensión.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

- I. Lo solicite expresamente el recurrente;
- II. Sea procedente el recurso;
- III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y
- V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas prevista en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.⁷³

Cuándo no se puede entrar al estudio del asunto.

El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

- I. Se presente fuera de plazo;
- II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y
- III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.⁷⁴

Se desechará por improcedente el recurso:

- I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;
- III. Contra actos consumados de un modo irreparable;
- IV. Contra actos consentidos expresamente; y
- V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.⁷⁵

⁷³ Artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

⁷⁴ Artículo 88 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

⁷⁵ Artículo 89 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Será sobreseído el recurso cuando:

- I. El promovente se desista expresamente del recurso;
- II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;
- V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y
- V. No se probare la existencia del acto respectivo.⁷⁶

Como podrá resolver la autoridad.

La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- II. Confirmar el acto impugnado;
- III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y
- IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.⁷⁷

⁷⁶ Artículo 90 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

⁷⁷ Artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente plantcada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.⁷⁸

No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta.⁷⁹

El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.⁸⁰

La autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.⁸¹

⁷⁸ Artículo 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

⁷⁹ Artículo 93 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

⁸⁰ Artículo 94 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

⁸¹ Artículo 95 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La tramitación de la declaración no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste, y tampoco suspenderá la ejecución del acto.

Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estime procedentes.

No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.⁸²

Pruebas.

Con relación a las pruebas dentro del recurso de revisión, no existe una reglamentación expresa, sin embargo es conveniente hacer mención que la fracción VI del artículo 86 de la Ley que establece que las pruebas deben tener una relación inmediata y directa con al resolución o acto impugnado.

Así mismo, el artículo 96 hace referencia a que no se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo, no lo haya hecho.

Esta última manifestación de la ley, resulta de nueva cuenta contraria a la finalidad de justicia del recurso administrativo, ya que el legislador le debió otorgar a la autoridad la posibilidad de allegarse de todas las pruebas necesarias para alcanzar una resolución justa, y no limitarla al análisis exclusivo de las pruebas presentadas durante el procedimiento.

⁸² Artículo 96 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.- Breve análisis de los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación.

Estudiaremos primeramente el recurso previsto en el Código Fiscal de la Federación, el cual regula al recurso administrativo en los procedimientos administrativos, este se encuentra regularizado en el Título V, Capítulo I, Sección I.

Recurso de Revocación.

El artículo 116 de este ordenamiento jurídico, establece la procedencia del recurso de revocación.

Contra que procede.

El recurso de revocación procede contra:

I. Resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que :

- Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforma a la ley.
- Dicten las autoridades aduaneras.
- Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 del Código Fiscal de la Federación.

II. Los actos de autoridades fiscales federales que:

- Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que estos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutoria o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación.

- Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que este no se ajustado a la ley.
- Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 del Código Fiscal de la Federación.
- Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del Código Fiscal de la Federación.

Plazo de interposición.

El plazo para la interposición del escrito de recurso es de 45 días siguientes a aquel en que se haya surtido efectos su notificación.

Órgano competente para conocer.

El escrito de interposición de recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó.

Requisitos formales.

De conformidad con el artículo 122 del Código Fiscal de la Federación, el escrito de interposición del recurso debe contener los siguientes requisitos:

- a) La resolución o el acto que se impugna.
- b) Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- c) Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.
- d) Cuando no se expresen los agravios, no se señale la resolución o el acto que se impugna, los hechos controvertidos o no se ofrezcan las pruebas a que se refieren las fracciones I, II y III, del artículo 122 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro del plazo de cinco días cumpla con dichos requisitos.

Si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el recurso, si no se señala el acto que se impugna, se tendrá por no presentado el recurso. Si el requerimiento que se incumple al señalamiento de los

hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivamente.

Documentos que se deben acompañar.

- I. Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe en nombre de otro o de personas morales, o en lo que conste que esta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada o que se cumple con los requisitos a que se refiere el primer párrafo y el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación.
- II. El documento en que conste el acto impugnado.
- III. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare, bajo protesta de decir verdad, que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación es por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que esta se hizo.
- IV. Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Pruebas admisibles y su valor probatorio.

Como regla general son admisibles toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones. No se considerará comprendida, en esta prohibición, la petición de informes a las autoridades fiscales respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

Ahora bien, en el Código Fiscal de la Federación se encuentran regulados los recursos que se hacen valer dentro del juicio de nulidad, en el texto vigente sólo existen los recursos de reclamación y de revisión, ya que el de apelación contra las sentencias definitivas de las Salas Regionales que decretaran o negaran el sobreseimiento de los juicios respectivos fue suprimido

por la reforma al mismo Código Fiscal de la Federación en diciembre de 1996. Como remedios procesales podemos mencionar los de aclaración de sentencia y la excitativa de justicia.

- a) *El recurso de reclamación* procede en contra de las decisiones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no interpuesta la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero (interesado). Dicho recurso debe interponerse ante la sección o la sala respectiva dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la resolución correspondiente (artículo 242 del Código Fiscal de la Federación).

- b) *El recurso de revisión* sólo puede ser interpuesto por las autoridades afectadas (ya que los particulares pueden promover el juicio de amparo) contra las sentencias definitivas de las salas regionales por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede regional respectiva, en los casos de especial trascendencia que señalan las diversas fracciones del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación. Dicha revisión está consagrada en la fracción I-B, del artículo 104, de la Ley Suprema como una apelación federal contra las sentencias definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo de carácter federal (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

Por lo que respecta a los remedios procesales, la aclaración de sentencias definitivas del tribunal puede ser solicitada por una sola vez por la parte que estime contradictorio, ambiguo u oscuro un fallo dentro de los 10 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del mismo. La instancia deberá señalar la parte de la resolución cuya aclaración se pide e interponerse ante la sala o sección que la hubiere dictado; dicha sala o sección deberá resolver dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se ha interpuesto dicho remedio, sin que pueda variarse la sustancia de la decisión; si procede la aclaración formará parte de la sentencia y la interposición interrumpirá el plazo para su impugnación (artículo 239- C del Código Fiscal de la Federación).

La excitativa de justicia, puede ser formulada por las partes ante el presidente del tribunal si el magistrado responsable no formula el proyecto respectivo en el plazo señalado en el citado Código Fiscal de la Federación (dentro de los 60 días siguientes a aquel en el que se cierre la instrucción en el juicio, artículo 236 Código Fiscal de la Federación); recibida la instancia, el presidente del tribunal pedirá el informe al magistrado responsable quienes deberán rendirlo en el plazo de 5 días. El mismo presidente dará cuenta al pleno y, si este encuentra fundada la petición, otorgará al magistrado respectivo en un plazo no mayor de 15 días para que formule el proyecto correspondiente, si el citado magistrado no cumple con esta obligación, será sustituido. Si la excitativa de justicia se presenta por no haberse dictado sentencia, no obstante que exista el proyecto formulado por el magistrado responsable, el informe se solicitará al presidente de la sala o sección para que lo rinda en un plazo de 3 días. Si el pleno considera fundada la excitativa de justicia, concederá un plazo de 10 días a la sala o sección para que dicte el fallo y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de sección; cuando un magistrado hubiese sido sustituido en dos ocasiones, el Presidente del Tribunal podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República (artículos 241 y 242 del Código Fiscal de la Federación).

Respecto de la ejecución de los fallos, retomemos el estudio que realizó el maestro Fix-Zamudio a este procedimiento.

“En esta materia se ha producido gran confusión ya que no obstante que el Tribunal Fiscal de la Federación obtuvo su plena autonomía a partir de 1967, la que se constitucionalizó en 1968, las disposiciones del Código Fiscal de la Federación sobre ejecución de sus sentencias, en especial aquellas que eran favorables total o parcialmente a los particulares, continuaron aplicándose de acuerdo con los principios derivados del régimen anterior de la jurisdicción delegada, de manera que el propio Tribunal carecía de la facultad de imponer coactivamente sus decisiones en el supuesto que no era infrecuente de que la autoridad administrativa se negara

cumplir voluntariamente el fallo respectivo. Esta situación, el particular afectado debía acudir al juicio de amparo de doble instancia para reclamar el incumplimiento, a fin de que el juez del propio amparo, de otorgarle la protección, ordenara de manera imperativa la ejecución de dicho fallo del Tribunal Fiscal (tesis 303.pp.509-510. Segunda Sala del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en el año de 1975), lo que debía considerarse incompatible con la plena autonomía del propio Tribunal Fiscal.

Posteriormente se introdujo un procedimiento a fin de que el particular afectado pudiese reclamar la omisión de las autoridades responsables por conducto de la llamada queja por incumplimiento de sentencia firme, la cual sólo puede interponerse ante la Sala que hubiese dictado el fallo, en dos hipótesis:

- a) cuando dicha autoridad incurra en repetición de la resolución anulada o en exceso o defecto al dictar la nueva decisión pronunciada como consecuencia del anterior fallo del Tribunal, y*

- b) cuando la misma autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia si ha transcurrido el plazo de 4 meses dentro del cual debe ejecutarla (artículos 239 último párrafo y 239-B del Código Fiscal de la Federación).*

Tampoco existe claridad en cuanto al contenido de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues a pesar de que el citado organismo jurisdiccional no sólo tiene facultades de anulación de los

actos y decisiones administrativas impugnadas, lo dispuesto por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación parece contemplar únicamente esa facultad de anulación, ya que no señala de manera específica el poder de la plena jurisdicción que posee el tribunal en cuanto se amplió su competencia a materias diversas de la estrictamente tributaria, la que se extendió de manera considerable en la reforma de diciembre del año 2000. En efecto, hasta diciembre de 1997 se adicionó dicho precepto con un tercer párrafo, que tampoco es suficientemente preciso y de acuerdo con el cual dispone que si la sentencia del tribunal obliga a la autoridad respectiva a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirlo en el plazo de 4 meses a partir de que quede firme la sentencia. ”⁸³

Ahora bien, el mencionado *recurso de queja* se interpone ante el magistrado instructor o ponente dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acto o de la resolución impugnada y cuando exista omisión en la ejecución el recurso se podrá presentar en cualquier tiempo, salvo que hubiese prescrito el derecho del promovente. El magistrado solicitará el informe a la autoridad respectiva, que deberá presentarse en el plazo de 5 días y con informe o sin él, una vez vencido dicho plazo, se turnará a la sala o sección que corresponda, a fin de que decida dentro de 5 días; si la instancia se considera fundada, en el supuesto de repetición se dejará sin efectos la resolución que se reitera y se notificará a la autoridad responsable para que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, notificándosele también al superior de dicho funcionario para que proceda jerárquicamente. Además, la sala del tribunal impondrá al responsable una multa equivalente a 15 días de su salario.

Si la sala respectiva del tribunal decide que existe exceso o defecto en la ejecución, dejará sin efectos la resolución que motive el recurso y dará al funcionario responsable un plazo de 20 días para que de cumplimiento debido al fallo del tribunal y señalará la forma y términos precisados en este último, conforme a los cuales deberá cumplir, y finalmente si dicha sala del

⁸³ Fix- Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p.p. 52- 55.

tribunal estima que la autoridad responsable ha incurrido en omisión total deberá de otorgar a dicha autoridad un plazo de 20 días para la ejecución y además de notificar al superior jerárquico, impondrá una multa de 15 días de salario al infractor.

4.- Procedimiento Contencioso Administrativo.

Como pudimos observar en el punto 1.2. de este capítulo, el procedimiento administrativo se divide en 3 grandes rubros; ahí señalamos el último que se refería a los procedimientos administrativos de impugnación; ahora vamos a dar una breve reseña de los dos antecesores que son los procedimientos administrativos de creación de actos y el segundo que se refiere a los procedimientos administrativos de ejecución de los mismos.

Hay que tomar en cuenta que los actos administrativos de impugnación son parte del procedimiento contencioso administrativo y que en este punto no lo volveremos a retomar, puesto que ya ha quedado explicado en el punto antes referido.

Nos basaremos en esta investigación al estudio realizado por Sergio Martínez Rosaslanda, señalándolo de la siguiente manera:

Los Procedimientos Administrativos de creación de actos:

“ Este conjunto de actos se inician normalmente a través de una orden de la Autoridad Administrativa que debe constar por escrito. Esta orden recibe diversas denominaciones, puede ser una orden de visita, una de verificación y dentro de esta última categoría pueden incluirse la orden de verificación de comprobantes fiscales o una denominación genérica.

Dentro de esta sucesión de actos administrativos se van generando una serie de actos que reciben el

calificativo de provisionales, que generalmente corren a cargo de las autoridades sin la participación de los particulares y excepcionalmente las leyes confieren a estos últimos la posibilidad de participar dentro de los procedimientos administrativos a través de una figura que se ha denominado la instancia administrativa.

Como consecuencia de esta serie o sucesión de pasos dentro del procedimiento administrativo se llega generalmente al resultado final que es el Acto Administrativo definitivo, que las mayorías de las veces causa un agravio, es decir, una lesión jurídica en la esfera de los administrados o contribuyentes y en este supuesto los afectados pueden hacer valer otros procedimientos administrativos que se denominan procedimientos administrativos de impugnación y que se plasman en las leyes respectivas bajo los rubros de los recursos administrativos.»⁸⁴

En este se compone básicamente de las siguientes fases:

- a) La emisión de la orden respectiva,
- b) La notificación de la misma,
- c) La presencia material de los agentes de la autoridad en el domicilio o en el negocio del administrado para realizar la ejecución de la orden respectiva.

Una vez que los agentes de la autoridad denominados inspectores o auditores realizan la observación del negocio o del domicilio del sujeto visitado, proceden a entregar la documentación respectiva, para lo cual se cercioran de que el destinatario es precisamente quién debe recibirla y

⁸⁴ Martínez Rosaslanda, Sergio; *ibidem.*; p. 16.

cumplir con una serie de formalidades que están previstas en diversos ordenamientos, pero que básicamente se refieren al imperativo constitucional, consistente en que ningún particular puede ser molestado en su persona, papeles o domicilio, si no solo a través de la orden inscrita de la autoridad competente que motive y funde la causa legal del procedimiento.⁸⁵

El levantamiento de las actas, en la cual los agentes de la autoridad deben reseñar todas las observaciones que a su juicio puedan implicar una contravención a las disposiciones legales; concluida esta observación con el cúmulo de manifestaciones respectivas, que quiera formular el agente de la autoridad, este a su vez debe conceder al administrado la posibilidad de que exprese lo que se a su interés convenga, sin que en ese momento se genere propiamente una controversia, sino que es nada más un intercambio de puntos de vista.

Las actas de visita sólo constituyen una fase dentro del procedimiento administrativo de tal suerte que su contenido al no tener la naturaleza de un acto administrativo definitivo, no es susceptible de controvertirse a través de los medios establecidos por las leyes a saber, los recursos administrativos y el juicio de nulidad que se tramita fundamentalmente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Posteriormente al levantamiento de las actas en ocasiones los procedimientos administrativos confieren la posibilidad a los visitados para que expresen lo que a su derecho convenga, y no sólo eso, sino que puede incluso concedérseles la oportunidad de ofrecer pruebas.

En caso de que el administrado haga valer el derecho correspondiente a inconformarse en contra de los hechos asentados en la visita, y siempre que la regulación respetiva lo permita, ello trae aparejado para la autoridad la obligación de hacerse cargo del contenido del escrito del particular, al que hemos denominado instancia administrativa, y en su caso la valoración de las pruebas que se hubieran ofrecido y acompañado según proceda, con la instancia administrativa de inconformidad o de impugnación.

La etapa siguiente y que es propiamente la conclusión del procedimiento administrativo consiste en la emisión del acto administrativo definitivo.

⁸⁵ Artículos 14, 16 y 17 Constitucional.

“Este acto administrativo definitivo puede ser favorable para los intereses del particular o todo lo contrario. En el primer supuesto si la autoridad reconoce de manera expresa que como consecuencia de la práctica de la visita domiciliaria sea corroborado que el administrado o contribuyente cumple cabalmente con las obligaciones que las leyes le confieren, entonces en este supuesto emitirá una resolución expresa en la cual hará constar esta situación. Esta resolución constituirá una resolución administrativa favorable a los intereses del particular, que no pueda ser desconocida unilateralmente, lo que provoca que los casos en los cuales se haga un reconocimiento de esta naturaleza, y que posteriormente la autoridad advierta que se ha equivocado, la propia autoridad no podrá revocar unilateralmente ese acto administrativo, y sólo podrá lograr dicha revocación o anulación a través de la interposición de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta figura es la que conoce la doctrina administrativa como el recurso de Lesividad.”⁸⁶

Si el acto administrativo definitivo resultado del procedimiento administrativo establece una situación desfavorable para el administrado, entonces este estará en aptitud de hacer valer los correspondientes medios de defensa. Generalmente son los procedimientos administrativos de impugnación o recursos administrativos, pero si la resolución que les recae es desfavorable, entonces podrán intentar el juicio de nulidad. En la materia fiscal o en la materia administrativa de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá promoverse el correspondiente juicio de nulidad, pero si la resolución ante este órgano jurisdiccional les es igualmente adversa podrá promoverse como último medio de defensa el correspondiente juicio de amparo.

⁸⁶ Martínez Rosaslanda, Sergio; *op. cit.*; p.p. 18 y 19.

“Los procedimientos administrativos de ejecución.- Una de las características esenciales es su presunción de legalidad o de validez. Esto significa que el Acto Administrativo es intrínsecamente legítimo, de tal suerte que en caso de impugnación, corresponde al administrador desvirtuar una presunción de legalidad. Conjuntamente con la presunción de legalidad el acto administrativo goza de ejecutoriedad. Esto significa, que todos los actos administrativos sea cual sea su contenido, trae aparejada una ejecución.

En primer término fundamentalmente a través de la interposición de los medios de defensa plenamente conocidos como son los recursos administrativos y los juicios de nulidad; así, cuando el acto administrativo trae aparejada ejecución de un crédito fiscal. En este supuesto el contribuyente tiene que garantizar a través de las formas establecidas por el Código Fiscal de la Federación que en caso de controversia, y sobre todo en caso de que el contribuyente resulte vencido, el fisco tendrá toda la garantía suficiente de obtener la recuperación de su crédito.

Existe otro tipo de actos administrativos que no traen un contenido eminentemente económico sino más bien un contenido disciplinario o sancionador que impide al servidor público desempeñar el cargo que hasta antes de la emisión del acto administrativo venía desempeñando. Esta posibilidad desaparece si el afectado promueve un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tal caso este será restituido en el pleno goce de los derechos que hubiere quedado suspendidos

temporal o definitivamente al incidente de negativa de suspensión o rechazo de la garantía."⁸⁷

Si lo que se ha promovido es el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entonces la sala que esté conociendo el negocio jurídico a través del magistrado instructor tramitará el incidente que en su caso la parte actora le haga valer, el cual deberá resolverse a través de la correspondiente sentencia interlocutoria que resuelve esta medida provisional.

4.1.- Partes.

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación establece como partes en el juicio contencioso administrativo:

I. El demandante.

II. Los demandados, tendrán ese carácter:

A) la autoridad que dictó la resolución impugnada.

B) el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

III. El titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal, procuraduría general de la república o procuraduría general de justicia del distrito federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la federación.

⁸⁷ *Ibidem.*; p.p. 19,20 y 21.

IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Al respecto Emilio Margáin Manautou, menciona que:

“En cada escrito de demanda solo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o mas personas, las que podrán promover el juicio de nulidad en un solo escrito contra dichas resoluciones en un solo escrito de demanda, siempre que en el escrito designen de entre ellas mismas un representante común, en caso de no hacer la designación, el magistrado instructor al admitir la demanda hará la designación de entre ellos.”⁸⁸

El escrito de demanda en que promuevan dos o mas personas en contravención de lo dispuesto en la cita anterior, se va a tener por no interpuesto.

Explicaremos brevemente cada uno de ellos.

Demandante o actor.- Es aquella *“...persona física o moral a quien lesiona la resolución administrativa impugnada en sus derechos o pretensiones legítimamente tutelados por el legislador, lo que le otorga interés jurídico para poner en movimiento la acción jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y obtener una sentencia favorable.”⁸⁹*

El Demandado.- Las autoridades, las que suscriben la resolución impugnada; la autoridad emisora de la resolución impugnada es aquella que la suscribe y no la que suele citarse al rubro del oficio que la contiene; por ende se deberá emplazar a juicio, precisamente al funcionario que firmó.

⁸⁸ Margáin Manautou, Emilio; *op. cit.*, p.145.

⁸⁹ Sánchez Pichardo, Alberto; *op. cit.* p. 351.

Los demandados, tendrán ese carácter:

- A) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
- B) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- C) El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la federación.

- D) El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.⁹⁰

Tercero.- Respecto de éste, Emilio Margáin Manautou enfatiza que:

“El legislador nos da un concepto sobre quién tiene el carácter de tercero la decimos que es aquel “que tenga un derecho incompatible con pretensión del demandado” de lo expuesto se observa que el tercero es parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad hace de la resolución.

⁹⁰ Artículo 198 del Código Fiscal de la Federación.

En efecto el tercero es poseedor de un derecho que surgirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgó ese derecho, es vencida en juicio, por lo que, para que la sentencia que se dicte pueda depararle consecuencias jurídicas, de darse aquel supuesto, debe llamársele a juicio a fin de que exponga lo que a su derecho convenga."⁹¹

Como caso práctico y cotidiano podemos señalar que cuando se impugna una resolución ordenando reparto de utilidades y si hay sindicato hay que señalarlo como tercero perjudicado, pero de no existir deberá agregarse a la demanda una copia adicional de ella para que sea la sala regional la que decida si el actor debe señalar quién representa a la mayoría de los trabajadores y su domicilio.

Término para apersonarse.- El tercero, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio, mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Qué deberá adjuntar a su escrito.- El documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos.⁹²

4.2.- Fases.

De la demanda.

Término para su presentación.

La demanda se presentara por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

⁹¹ Margáin Manautou, Emilio; *op. cit.*, p. 151.

⁹² Artículo 211 del Código Fiscal de la Federación.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde este la sede de la sala o cuando esta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectuó en el lugar en que resida el demandante.

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el 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.

ARTÍCULO 207. La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

...

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el 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, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

...

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta 1 año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También 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 arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se de 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 de nulidad se suspenderá hasta por 1 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.⁹³

Elementos que debe contener la demanda.

Son aquellos que forman los requisitos esenciales, sin estos no procede la demanda.

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la sala regional competente.

II. La resolución que se impugna.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisaran los hechos sobre los que deban

⁹³ Artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

versar y señalaran los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

VI. Los conceptos de impugnación.

VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, 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 para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la sala regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijara en el sitio visible de la propia sala.”⁹⁴

Documentos que deben acompañarse.

⁹⁴ Artículo 208 del Código Fiscal de la Federación.

Los documentos son un factor material que el juzgador debe de considerar respecto de su autenticidad, el alcance (probatorio) y en general es el medio idóneo para probar lo que se está demandando.

“I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes.

II El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa, cuando no gestione en nombre propio.

III. El documento en que conste el acto impugnado.

En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

IV. La constancia de la notificación del acto impugnado.

Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practico. Si la demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho termino no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

V. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.

VII. Las pruebas documentales que ofrezca.”⁹⁵

Artículo 209 penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

En lo particular, pienso que este párrafo es fundamental que conozcamos pues en este, se determinan cosas trascendentales dentro del juicio.

“Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.”

Notificación

Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo, se estará a lo siguiente:

⁹⁵ Artículo 209 del Código Fiscal de la Federación.

“I. Si el demandante afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestara la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugne el acto administrativo, los conceptos de nulidad se expresaran en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

II. Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresara en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación, o su ejecución.

En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañara constancia del auto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.

III. El tribunal estudiara los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerara que el actor fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquella, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y

como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido.”⁹⁶

Contestación

Este es el medio mediante el cual la autoridad (es) emisora del acto impugnado, da sus razones, hechos, motivos y fundamentos en los que basa su resolución, es el medio idóneo de defensa de las autoridades administrativas.

Plazos para objetar la demanda y para la contestación de la misma:

“Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento.

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.

Cuando los demandados fueren varios, el termino para contestar les correrá individualmente.”⁹⁷

Puntos que debe aludir la contestación.

“I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

⁹⁶ Artículo 209 BIS del Código Fiscal de la Federación.

⁹⁷ Artículo 212 del Código Fiscal de la Federación .

II. 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.

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisaran los hechos sobre los que deban versar y se señalaran los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas. ”⁹⁸

Alusión a los hechos.

”Cuando haya contradicciones entre los fundamentos de hecho y de derecho dados en la contestación de la autoridad que dicto la resolución impugnada y la formulada por la secretaria de estado, departamento administrativo u organismo descentralizado de que dependa aquella, únicamente se tomara en cuenta, respecto

⁹⁸ Artículo 213 del Código Fiscal de la Federación.

a esas contradicciones, lo expuesto por estos últimos."⁹⁹

Fundamentos de derecho.

"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 expresara 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."¹⁰⁰

Pruebas.

"En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades."¹⁰¹

Ampliación a la demanda.

⁹⁹ Artículo 216 del Código Fiscal de la Federación.

¹⁰⁰ Artículo 215 del Código Fiscal de la Federación.

¹⁰¹ Artículo 230 del Código Fiscal de la Federación.

El legislador previniendo ciertas situaciones especiales, en los cuales la parte actora puede quedar en estado de indefensión, prevé esta etapa procesal llamada ampliación a la demanda.

"Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

I. Cuando se impugne una negativa ficta;

II. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación;

III. En los casos previstos por el artículo 209 BIS.

IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

En el escrito de ampliación de demanda se debela señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 209 de este código.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el magistrado instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 209 de este código las mismas se tendrán por no ofrecidas.”¹⁰²

Contestación a la ampliación de la demanda.

Etapa procesal que surge en el procedimiento, es muy parecido a la contestación de la demanda, pero este se basa en los factores que la actora no tenía conocimiento en el estudio inicial y él hace su contestación respecto de este.

”El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte 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 esta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.”¹⁰³

De las pruebas.

Facultades para allegarse de pruebas necesarias

¹⁰² Artículo 210 del Código Fiscal de la Federación.

¹⁰³ Artículo 212 del Código Fiscal de la Federación.

Para conocer la verdad, puede el juzgador, valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

Los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rigen para ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes.

El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

Recepción de pruebas.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Pruebas supervenientes.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

Incidentes de Previo y Especial Pronunciamiento.

Como no son materia específica de nuestro estudio, por esta ocasión solamente las mencionaremos a grandes rasgos, ellas son:

En el juicio contencioso administrativo solo serán de previo y especial pronunciamiento:

- I. La incompetencia en razón del territorio.
- II. El de acumulación de autos.
- III. El de nulidad de notificaciones.
- IV. El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.
- V. La recusación por causa de impedimento.

Cuando la promoción del incidente sea frívola e improcedente, se impondrá a quien lo promueva una multa hasta de 50 veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.¹⁰⁴

Cuando se promueva alguno de estos incidentes suspenderá el juicio en el principal hasta que se dicte la resolución correspondiente.

Los incidentes a que se refieren las fracciones I, II y IV de dicho artículo únicamente podrán promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción, en los términos del artículo 235 de este Código.

Cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento continuara el tramite del proceso.

¹⁰⁴ Artículo 217 del Código Fiscal de la Federación.

Si no esta previsto algún tramite especial los incidentes se substanciaran corriendo traslado de la promoción a las partes por el termino de 3 días.

Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentaran los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.¹⁰⁵

Cierre de instrucción.

El magistrado instructor, 10 días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificara por lista a las partes que tienen un termino de 5 días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de 5 días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedara cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.¹⁰⁶

La sentencia.

La sentencia se pronunciara por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los 60 días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el juicio.

Para este efecto el magistrado instructor formulara el proyecto respectivo dentro de los 45 días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 203 de este Código, no

¹⁰⁵ Artículo 228 BIS del Código Fiscal de la Federación.

¹⁰⁶ Artículo 235 del Código Fiscal de la Federación.

será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de 10 días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados de la sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.¹⁰⁷

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.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquellos 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 que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

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

¹⁰⁷ Artículo 236 del Código Fiscal de la Federación.

tribunal se pronunciara 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 previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.¹⁰⁸

Tipos de resoluciones.

La sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
- IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de 4 meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-a y 67 de este Código.

¹⁰⁸ Artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.¹⁰⁹

Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, 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 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.
- V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

¹⁰⁹ Artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de practicas 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.¹¹⁰

4.3.- Juicio de Amparo Directo

Conforme a lo dispuesto por los artículos 107 Constitucional y 158 de la Ley de Amparo, procede el amparo directo contra los laudos de los tribunales de trabajo y contra las resoluciones que ponen fin al juicio. Los tribunales de que se trata son las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Superior Agrario, etcétera.

En el amparo contra laudos puede reclamarse conjuntamente violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento, siempre que afecten las defensas del quejoso y trasciendan al resultado del juicio y violaciones que se hayan cometido en los propio laudos, pues así lo disponen los artículos 107 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 158 de la Ley de Amparo, que antes fueron mencionados.

Ahora señalaremos las violaciones a que se refiere el artículo 159 de la Ley de Amparo solamente de manera enunciativa, pues en este trabajo de investigación no nos evocaremos a su estudio.

Cuando no se le cite a juicio o se le cite en forma distinta en la prevenida por la ley;

¹¹⁰ Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio que se trate;

Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido o cuando no se reciba conforme a la ley;

Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o a apoderado;

Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;

Cuando no se le concedan los términos o prorrogas a que tuvieron derecho con arreglo a la ley;

Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueron instrumentos públicos;

Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos;

Cuando se le desechen los recursos a que tuvieron derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten parte substanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;

Cuando el Tribunal Judicial Administrativo o del Trabajo continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado continúe conociendo del juicio, salvo en los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder; y

En los demás casos análogos a los supuestos que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito,

según corresponda.

El amparo en materia administrativa¹¹¹ encuentra su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 103 fracción I y 107, fracciones II, IV y V.

Definiremos esta de la siguiente manera:

“El control de la acción administrativa por parte de órganos judiciales, donde mediante tutela de las garantías individuales, obliga a la administración pública para que obre de conformidad con la ley cuando ha afectado indebidamente los intereses particulares del gobernado”¹¹²

Toda vez que en el capítulo de Garantías Individuales, la Carta Magna incluye los principios que debe observar todo acto de autoridad y los requisitos constitucionales del acto y procedimiento administrativo, cuando no son observados por la administración pública, el gobernado puede solicitar a la autoridad judicial el amparo y protección de la justicia federal.

Para intentar la vía de amparo, deben agotarse previamente los medios de defensa vistos anteriormente: recursos administrativos (si es obligatorio) y el juicio contencioso administrativo, esto es, satisfacer el principio de definitividad. No obstante, existe una excepción prevista en el artículo 107 Constitucional, fracción IV, la cual establece la procedencia del amparo administrativo (incluido el fiscal) contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal, no siendo necesario agotarlos, cuando la ley que los establezca exija para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para el mismo efecto.

¹¹¹ Lo llamaré amparo administrativo y no amparo fiscal, en razón de que las resoluciones impugnables, siempre provienen ya de autoridades de la administración pública o ya pertenecientes a tribunales administrativos.

¹¹² Martínez Morales, Rafael; *Derecho Administrativo*, México, 1999, p. 340.

Al respecto la abogada María Elena Páez Medina enfatiza que:

“El juicio de amparo como medio de impugnación contra resoluciones resultantes de la aplicación de la Ley Fiscal, está previsto en el artículo 158 (ante los Tribunales Colegiados de Circuito, contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o de trabajo, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo y por violaciones cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados) de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales.

En el juicio ante los Jueces de Distrito, llamado también amparo indirecto o biinstancial, procede el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito en turno, excepto, cuando habiéndose impugnado un tratado internacional por estimársele directamente violatorio de la Constitución, subsiste en el recurso el problema de la constitucionalidad, conociendo de aquel la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 107, fracción VIII, inciso c) de la Carta Federal).¹¹³

¹¹³ Páez Medina, María Elena, *La doble Tributación Internacional del impuesto sobre la renta, en el régimen de las personas físicas, entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión Europea*; Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; Colección de Estudios Jurídicos Tomo XVIII, México, p.p. 397-399.

4.4.- Recurso de Revisión

En el punto anterior estudiamos los factores mas relevantes del Juicio de Amparo Directo, ahora daremos una reseña breve de lo que se trata este tan importante recurso, el cual será muy breve ya que en el capítulo siguiente entraremos de lleno a estudiarlo, sus elementos, su fundamento y al fin el objeto de estudio de este trabajo de investigación que es respecto de su Constitucionalidad en materia Fiscal.

El vigente Código Fiscal de la Federación vino a dar fin a la crítica que se hacía al anterior de que permitía que se separasen los recursos que podían interponer el demandante y la demandada, cuando uno y otra se inconformaban en contra de la misma sentencia, ya que aquel acudía al juicio de amparo y ésta agotaba el recurso de queja cuando consideraba que el fallo violaba una jurisprudencia de la sala superior o bien, Recurso de Revisión ante esta sala cuando alegaban violaciones de fondo.

Hoy sólo prevé a favor de la autoridad demandada en contra de las sentencias que dicten las salas regionales, la sala superior o sus secciones que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas, el Recurso de Revisión que puede hacer valer la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica en la primera instancia ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la sala sentenciadora.

Se eliminó el recurso de queja que también podían hacer valer los particulares cuando se consideraba que la sentencia de la sala regional violaba una jurisprudencia de la sala superior.

En lo tocante a los recursos, estos se regulan en el Código Fiscal de la Federación, aunque por lo que hace al recurso de revisión que las autoridades pueden formular contra las sentencias, sus resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación debe tomarse en cuenta el contenido de la fracción I-B del artículo 104 Constitucional. Dicha fracción, para la jurisdicción administrativa federal, establece la competencia de los tribunales colegiados para conocer de “ *los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones*

definitivas de los Tribunales de los Contencioso- Administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las Revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo Indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno."¹¹⁴

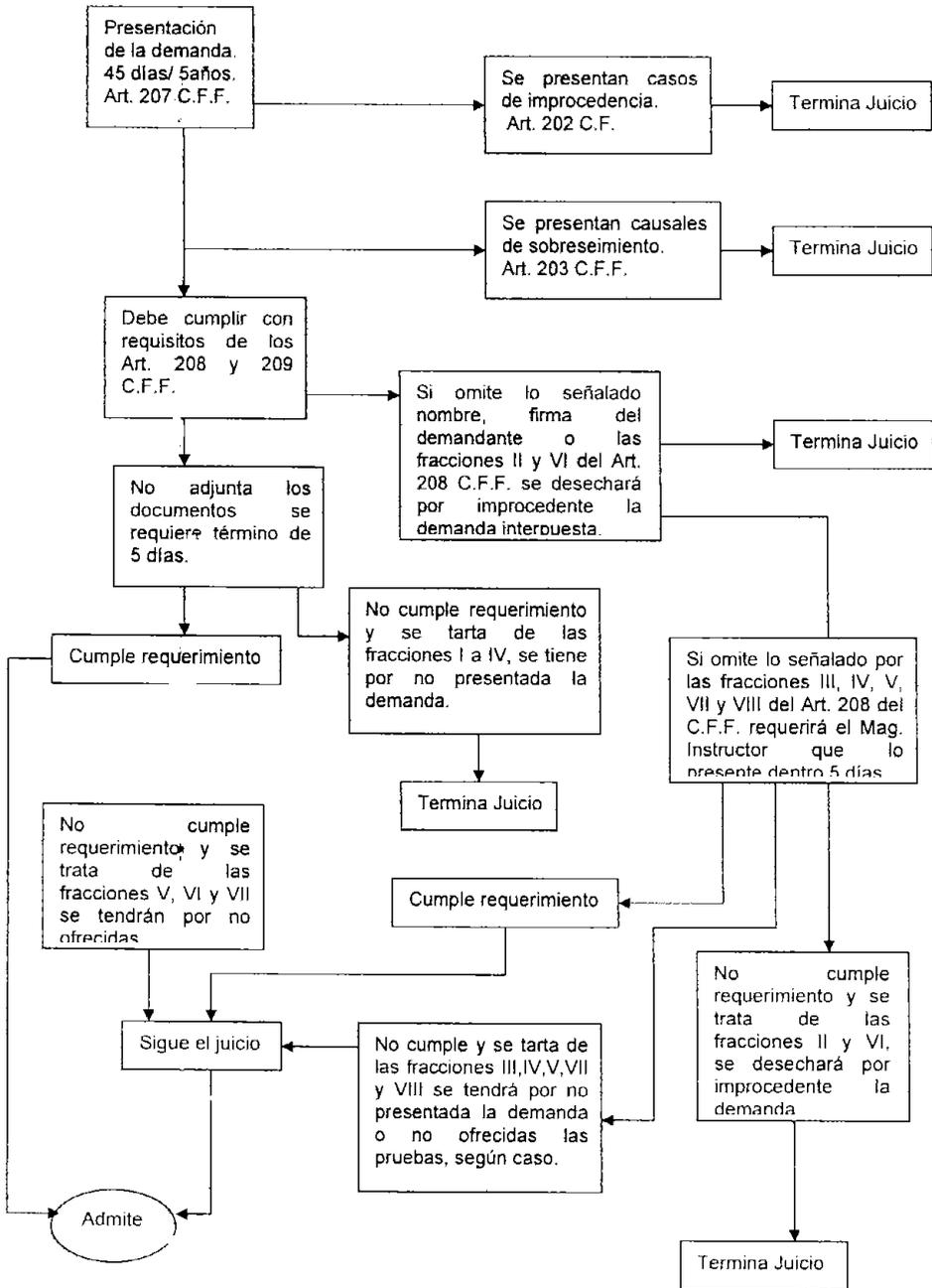
Respecto de este punto es importante destacar como se aprecia en la parte final de la fracción I-B se establece una aplicación supletoria de la Ley de Amparo, en lo que toca a la reforma del trámite del recurso de revisión que es aquel que nos compete en este trabajo de investigación, así como la improcedencia contra las resoluciones que dicten los Tribunales Colegiados de Circuito en dichos recursos, inclusive el amparo.

En este recurso de revisión pone en equilibrio a las partes en los juicios administrativos, pues mientras el particular tiene amparo directo ante los tribunales colegiados contra dichas sentencias y resoluciones que ponen fin al juicio (fracción V, del artículo 107 y artículo 158 de la Ley de Amparo), las autoridades enderezarán el recurso de revisión ante los mismos Órganos Jurisdiccionales por los mismos actos.

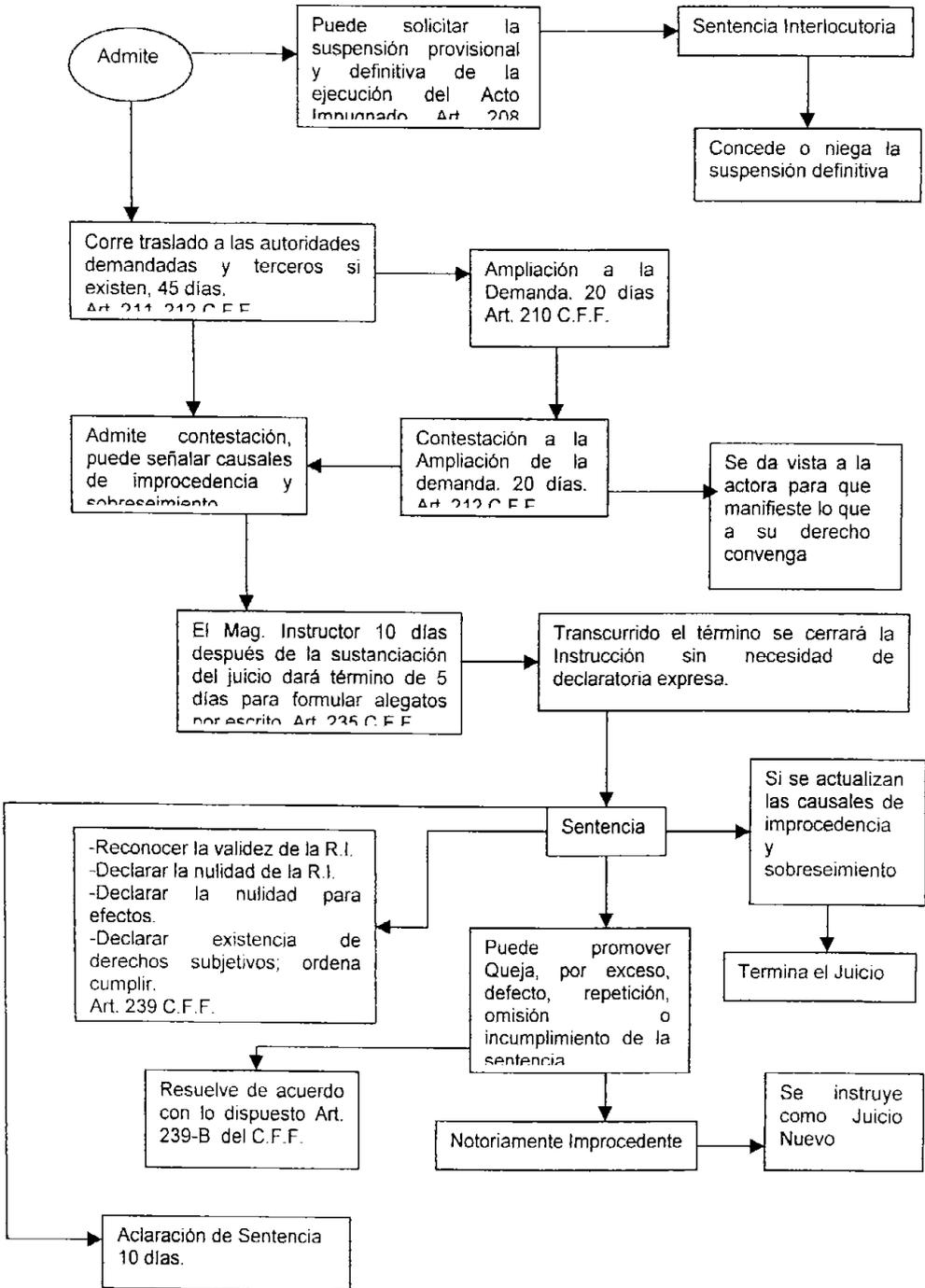
Posteriormente se adicionó el artículo 73 de la Constitución, con la fracción XXIX-H, en la que se autorizó al Congreso a expedir leyes instituyendo tribunales contencioso administrativos, dotados de autonomía para dictar sus fallos, decidiendo controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, y para establecer normas para su organización y funcionamiento, el trámite a seguir, y los recursos contra las resoluciones emitidas.

¹¹⁴ Pérez López, Miguel; *op. cit.*, p.p. 280-282.

CUADRO I



CUADRO I-a



RECURSO DE REVISIÓN
(ART. 248 C.F.F.)

- Contra las resoluciones de las Salas Regionales que:
 - Decreten o nieguen sobreseimientos.
 - Sentencias Definitivas.
- Por quién puede ser impugnadas:
 - Por la autoridad a través de la Unidad Administrativa encargada de su defensa jurídica.
- Ante quién se impugna:
 - Interponiendo dicho recurso ante el T.C.C. competente, en la sede de la Sala Regional respectiva.
 - Mediante escrito (oficio) que presente ante la Sala emisora.
- Término:
 - 15 días siguientes al día en que surta efectos su notificación.
- Supuestos de Procedencia:
 - Revisión por cuantía. Exceda 3,500 VSMG
 - Importancia y trascendencia.
 - Resolución dictada por la SHCP ó por las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos Federales que se refiera a:
 - * Interpretación de leyes o reglamentos.
 - * Alcance de elementos de contribuciones.
 - * Competencia de autoridad emisora.
 - * Violaciones procesales.
 - * Violaciones en resoluciones o sentencias.
 - * Afectación al interés fiscal de Federación (Sólo puede ser interpuesto por la SHCP)
 - Materia de aportaciones de Seguridad Social, que verse sobre sujetos obligados, conceptos que integren base de cotización o grado de riesgo de trabajo (efectos del seguro de R.T.)
 - Contra resoluciones o sentencias que dicte TFJFA, en casos de atracción que se refiere el Art. 329- A del C.F.F.

Si el particular interpuso A.D. contra la misma resolución o sentencia mediante el R.R.; el T.C.C., que conozca del primero, resolverá dicho recurso en la misma sesión que decida el amparo. (Art.249 C.F.F.)

CAPÍTULO IV

CONSITUCIONALIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL

1.- Fundamento constitucional.

Este medio de impugnación, debe considerarse en sentido estricto, como una apelación federal análoga al juicio de amparo que tuvo su origen en el *Recurso de Súplica* establecido en el texto original del artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal vigente de 1917, dicho recurso, fue suprimido por la reforma constitucional publicada el 18 de enero de 1934. Por este motivo al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, las autoridades tributarias no podían combatir los fallos de dicho órgano jurisdiccional por medio del juicio de amparo, como lo hacían los particulares afectados, en virtud de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que impedía al fisco la interposición del mismo juicio de amparo cuando ejerce su facultad de cobrar impuestos, multas y otros pagos de naturaleza tributaria:

“El Fisco, cuando usa su facultad soberana de cobrar impuestos, multas u otros pagos fiscales, obra ejerciendo una prerrogativa inherente a su soberanía, por lo cual no puede concebirse que el Poder pida amparo en defensa de un acto del propio Poder. Y esto es evidente, pues cuando ante el Tribunal Fiscal de la Federación ocurre el Fisco Federal, o sea el estado, por conducto de uno de sus órganos, si es verdad que acude como parte litigante, también lo es que el acto que defiende no difiere del acto

genuino de autoridad, el cual no puede ser considerado como un derecho del hombre o como una garantía individual para el efecto de que la autoridad que lo dispuso estuviera en aptitud de defenderlo mediante el juicio de amparo, como si se tratara de una garantía individual suya” (tesis 891, p. 1,465-1,466, del vol. II, Segunda Sala, Salas y tesis comunes del apéndice al semanario judicial de la federación publicado en el año de 1989).

“El amparo promovido por la Secretaría de Hacienda es improcedente. “Como el Tribunal Fiscal dicta sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, no se concibe que otro órgano del mismo Ejecutivo que obra por acuerdo del titular de ese Poder, como es la Secretaría de Hacienda, pueda pedir amparo contra actos de dicho Tribunal ...” (tesis 916, página 1500).

Ante la supresión del recurso de súplica, la Secretaría de Hacienda reiteró ante el Congreso de la Unión en varias ocasiones la existencia de una desigualdad procesal frente a los que hubiesen tenido sentencia favorable en el citado Tribunal Fiscal de la Federación, y logró que se aprobara una nueva modificación a la fracción I, del artículo 104 constitucional, publicada el 30 de diciembre de 1946, que en el fondo reestableció la antigua súplica, con la nueva figura jurídica de *Revisión Fiscal*, por estar entonces limitada de manera exclusiva a la materia impositiva.

1.1.- Naturaleza del Recurso de Revisión.

Se ha comentado que el *Recurso de Revisión Fiscal*, debe considerarse en sentido estricto como una apelación federal análoga al juicio de amparo, por virtud de la

reforma al artículo 104, fracción I, constitucional, precepto legal que fue reglamentado por dos leyes, la primera relativa a la materia federal que fue promulgada en la misma fecha, es decir, el 30 de diciembre de 1946, reformada posteriormente por la ley del 30 de diciembre de 1949; y la segunda referida a asuntos relacionados con la Hacienda Pública del Distrito Federal, entonces encomendados al propio Tribunal Fiscal de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1949, modificada a su vez, el 30 de diciembre de 1950. De acuerdo a las referidas leyes reglamentarias, se podían impugnar ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los fallos del citado Tribunal Fiscal cualquiera que fuese la cuantía en materia local o cuando su monto fuese superior a \$20,000.00 de aquella época en la esfera federal.

Este recurso, conformado como una apelación federal, planteó varios y difíciles problemas a la referida Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el gran número de asuntos que interponían las autoridades fiscales, las que de manera indiscriminada hacían valer este medio de impugnación, si lo permitía la cuantía del asunto, no obstante que en su gran mayoría dichos recursos de revisión fiscal se declaraban infundados y se confirmaban las decisiones impugnadas.

2.- El Recurso de Revisión como lo establece el Código Fiscal de la Federación, su objeto. (artículo 248)

El Código Fiscal de la Federación de 1967, limitó de manera considerable la procedencia del recurso de revisión, al suprimir el defectuoso sistema establecido por las leyes antes mencionadas de 1946 y 1948 con sus respectivas reformas, y si bien se mantuvo la prohibición de las autoridades tributarias para acudir al Juicio de Amparo reservado para los particulares, se reguló de manera restringida la posibilidad de promover la citada impugnación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que dicho medio de defensa sólo correspondía a las autoridades.

El Código Fiscal de 1967, al entrar en vigor en abril de ese año, además de consagrar la plena autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación, creó un filtro para evitar la proliferación de los recursos fiscales que se habían producido con anterioridad y con ello se establecieron dos criterios: el primero, por medio de la introducción de un primer recurso de apelación, calificado también como revisión, y el segundo, estableció los conceptos de *importancia* y *trascendencia*, y además, indicó como un límite objetivo de la segunda apelación la cantidad que entonces ascendían a \$500,000.00.

Los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de 1967, regulaban la primera revisión al disponer que la misma procedía contra las sentencias definitivas o las resoluciones de sobreseimiento pronunciadas por las salas ante el Tribunal en pleno (y a partir de 1978, al entrar en vigor el Código Fiscal de 1978 el recurso procedía de las decisiones de las salas regionales ante la Sala Superior), inclusive por violaciones procesales cometidas durante el procedimiento que hubiesen afectado el resultado del fallo. Dicha impugnación debería ser interpuesta dentro de los 15 días hábiles siguientes a aquel en que hubiera surtido efectos la notificación de la resolución respectiva, cuando el asunto fuera de *importancia* y *trascendencia* a juicio del titular de la Secretaría, o del Jefe de Departamento de Estado o de los directores o jefes de los organismos fiscales autónomos correspondientes.

Si la resolución del Pleno (posteriormente de la Sala Superior), era también desfavorable a la autoridad que presentó el primer recurso, procedía el segundo, el que recibía entonces el nombre de *Revisión Fiscal*, que podía interponerse por la misma autoridad afectada, dentro del plazo de 15 días hábiles, ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio de un escrito firmado por el titular de la dependencia respectiva, siempre que a su juicio, el asunto fuera de *importancia* y *trascendencia*; pero no era suficiente la simple afirmación de la autoridad recurrente, sino que esta, debía exponer las razones que justificaran esa afirmación, a no ser que la controversia tuviera una cuantía mínima de \$500,000.00 de esa época, pues en ese supuesto, se consideraba que tenía las características requeridas para ser objeto del recurso. En los demás casos, los argumentos de la autoridad recurrente eran examinados

por la referida Segunda Sala para determinar si procedía la admisión de la mencionada revisión fiscal.¹¹⁵

Esta regulación de la revisión fiscal fue constitucionalizada posteriormente por la reforma que entró en vigor el 28 de octubre de 1968, por la cual se modificaron los párrafos 3º y 4º, de la fracción I, del artículo 104, de la Carta Federal, para establecer que procedía el Recurso de Revisión Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos (los que según se ha señalado, también se elevaron a rango constitucional en dichas reformas), únicamente en los casos que señalaran las leyes federales (hasta entonces el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Federal) siempre que esas resoluciones hubieren sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativo.

El referido precepto Constitucional disponía, además, que la revisión debía sujetarse a los trámites que la Ley de Amparo fijaba para la revisión en amparo de doble instancia (lo que ya señalaba el artículo 243 del Código Fiscal de 1967), y agregó que la resolución pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a dicho recurso quedaba sujeto a las normas que regulaban la ejecución y cumplimiento de la sentencia de amparo.

El Código Fiscal vigente a partir de abril de 1983, no introdujo modificaciones de importancia a la regulación de la primera revisión contra las decisiones de las Salas Regionales ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal Federal, ni tampoco la revisión fiscal propiamente dicha, que debía interponerse ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que los artículos 248 a 250 de dicho ordenamiento, incorporaron con cambios de detalle, lo dispuesto por el Código Fiscal anterior.

A dichos cambios hace un referencia el Doctor Héctor Fix- Zamudio el cual menciona que:

¹¹⁵ Para ello debía de seguirse el trámite establecido por la revisión del amparo de doble instancia (artículos 242- 244 del citado Código Fiscal.)

“Los cambios secundarios consistían en primer término, en separar en dos partes distintas (secciones tercera y cuarta) la regulación de las dos revisiones que anteriormente se regulaban en una sola sección, la III, y en segundo lugar el texto original del artículo 250 del Código Fiscal, aumentó a \$1,000,000.00 de ese momento la cuantía del negocio para que se considerase de importancia y trascendencia, en lugar de los \$500,000.00 señalados en el artículo 242 del Código precedente, pero con posterioridad el artículo 250 del Código de 1983 se modificó para establecer cuantía mínima de 40 veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al año, con lo cual no se hizo sino incorporar, en ambas ocasiones, el monto de la procedencia del amparo en materia administrativa, ante la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto en la segunda como en una sola instancia según los artículos 84 fracción I, inciso e) de la Ley de Amparo y 25, fracción I inciso d) y fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, ambos ordenamientos de 1936, con reformas posteriores.

El régimen de la revisión fiscal fue modificado nuevamente con motivo de las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, de acuerdo con las cuales todas las controversias en las cuales se discutieron cuestiones de legalidad se trasladaron a los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que al Suprema Corte de Justicia de la Nación conservó la interpretación final de las normas constitucionales.”¹¹⁶

¹¹⁶ Fix- Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p.p. 100-109.

En virtud de lo anterior, una vez más, se reforma el artículo 104 Constitucional para introducir dos apartados en la fracción I de dicho precepto. En el apartado B) modificado otra vez por decreto legislativo publicado el 25 de noviembre de 1993, se dispone actualmente que los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de lo contencioso administrativo a que se refieran las fracciones XXIX-H del artículo 73, y IV, inciso e) del artículo 122, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con los trámites establecidos por la Ley de Amparo para la revisión en amparo directo, y en contra de las resoluciones que en ellas pronuncien los citados tribunales colegiados de circuito, no procede juicio o recurso alguno.

Este medio de impugnación procede de acuerdo con la legislación vigente, en dos supuestos:

- a) Contra las decisiones de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y
- b) Respecto de las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El recurso en estudio, procede contra las resoluciones de las salas regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que decreten o nieguen sobreseimientos y respecto de las sentencias definitivas, cuando sean impugnadas por la autoridad por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que se presente ante dicha sala dentro de los 15 días hábiles siguientes a aquel en que surta efectos su notificación por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al resultado del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias, cuando la cuantía del asunto exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

El artículo 250 del Código Fiscal de la Federación, establece también, reglas relativas a la procedencia del recurso de revisión fiscal y administrativa; disponiendo que en el caso de las contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a 12 meses, la cuantía del asunto sea el monto que resulte dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por 12. Cuando la cantidad sea inferior a la que corresponda de acuerdo con el citado monto o sea indeterminada, el recurso puede interponerse cuando el negocio sea de *importancia y trascendencia*, debiendo la autoridad recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

Las autoridades afectadas pueden interponer el mencionado recurso cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación y a su juicio el asunto tenga importancia independientemente de su monto, por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos de manera expresa o implícita; de las formalidades esenciales del procedimiento; de las violaciones cometidas en las resoluciones o sentencias; de la competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva el ejercicio de las facultades de comprobación; por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, o que sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Además, únicamente la Secretaría de Hacienda puede interponer dicha impugnación contra los fallos pronunciados en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales.

Finalmente, el recurso puede ser interpuesto por las autoridades respectivas contra resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pronunciadas en el ejercicio de su facultad de atracción establecida por el artículo 329-A del Código Fiscal de la Federación de acuerdo con el cual, dicha Sala podrá resolver de oficio, o a petición de la Secretaría de Hacienda, los juicios de características especiales, y se consideran como tales aquellos: en los que el valor del negocio exceda de 3,500 veces de salario mínimo general diario del área geográfica del

Distrito Federal en el momento de la emisión de la resolución combatida; o bien en los asuntos que para su decisión sea necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta que en estos supuestos se establezca jurisprudencia.

El artículo 249 del mismo Código Fiscal de la Federación establece de manera expresa, el carácter paralelo de la revisión fiscal y administrativa en relación con el juicio de amparo, ya que si el particular interpuso juicio amparo de una sola instancia contra la misma resolución o sentencia impugnada en revisión por las autoridades, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de ambas instancias, debe resolver el citado recurso en la misma sesión en que decida el amparo. La competencia para conocer de los citados recursos de revisión por parte de los tribunales en cita está regulada por el artículo 37, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación expedida el mes de mayo de 1995.

La revisión administrativa local para el Distrito Federal, paralela a la federal se estableció a partir de la reforma de 1987 a la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al introducirse un segundo recurso de revisión con las decisiones de la Sala Superior de dicho tribunal pronunciadas en un primer recurso de revisión interpuesto ante dicha sala por las autoridades distritales contra las resoluciones de las otras salas. La segunda impugnación se apoya en lo dispuesto en el mencionado artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que dicho recurso podrá interponerse por las autoridades del Distrito Federal ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

Actualmente dicha revisión administrativa está regulada por el artículo 88, de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada el 19 de diciembre de 1995, de acuerdo con la cual, las autoridades afectadas podrán interponer la revisión administrativa ante el citado Tribunal Colegiado de Circuito dentro del plazo de 15 días hábiles a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, con independencia del monto del asunto, en los siguientes supuestos:

- Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal;
- De interpretación de leyes o reglamentos que afecten las formalidades esenciales del procedimiento;
- Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones;
- Si surgen violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que se afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo;
- Cuando se cometan violaciones en las propias resoluciones o sentencias;
y
- Cuando surjan supuestos diversos a los anteriores, siempre que las autoridades afectadas consideren de manera razonada que el negocio tiene *importancia y trascendencia*, y además, que el valor del asunto exceda en el momento de dictarse el fallo que se impugna, 20 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año.

2.1.- Tipos de Resolución que recaen al Recurso de Revisión.

Primero, se determina sobre la admisión o desechamiento del recurso, por no cumplir con lo requisitos de procedencia; en el caso de desechamiento concluye el recurso de revisión.

Admitido el recurso de revisión por el Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, se turna al Magistrado Ponente, para que, en el plazo de 15 días hábiles, resuelva: declarar infundado dicho recurso, confirmando la sentencia o resolución recurrida, o declarar fundado el recurso, con lo que se revoca la sentencia o resolución

emitida, para que la autoridad responsable emita una nueva resolución, que puede ser en determinado sentido.

“Para que un recurso pueda prosperar es necesario que esté previsto en ley, que sea idóneo y que se interponga oportunamente. La falta de alguna de estas circunstancias hará que el recurso sea improcedente y que no logre su objetivo. En esta hipótesis debe ser desechado y el acto impugnado queda firme, sin ser valorado en forma alguna.

Contrariamente a lo anterior, el recurso es procedente cuando lo establece la ley, es el adecuado para impugnar lo que se pretende invalidar o modificar, y se promueve dentro del término que la propia ley señala al efecto; pero entonces la pretensión del recurrente será o no satisfecha según sean o no fundados los agravios que se hagan valer, pues cuando el recurso procede, se examina la legalidad del acto recurrido a la luz de los argumentos expresados a manera de agravios, y de la justificación o injustificación de éstos, depende que el acto impugnado sea revocado o modificado, o confirmado, salvo en casos de suplencia, en los que el análisis de la resolución recurrida se analizará directamente, sin sujeción a tales agravios.”¹¹⁷

2.2.- Criterios que deben considerarse en la resolución del Recurso de Revisión Fiscal.

Para que el Tribunal Colegiado de Circuito en turno resuelva con apego a lo que la ley le permite y tomando en consideración que el Recurso de Revisión Fiscal es un

¹¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación; *Manual de Juicio de Amparo*; Ed. Themis, S.A. de C.V.; México Distrito Federal; 1998; p. 150.

medio de defensa que tienen las autoridades demandadas para poder hacer valer cuestiones de legalidad que a su criterio, fueron aplicadas indebidamente en el procedimiento (siendo esta una resolución firme, sea cual sea el momento de su origen).

Así, observamos que se encuentra, paralelamente al medio de defensa con el que cuenta el particular, llamado juicio de amparo o juicio de garantías el cual, se avoca a resolver las cuestiones constitucionales planteadas, revisando los requisitos esenciales para que no se altere nuestro sistema jurídico ni la legalidad que emana de ella.

Ahora bien, aunado a lo anterior observamos como los tribunales colegiados deben de resolver sus sentencias de amparo, fundamentado en el artículo 76 de la Lcy Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales.

De ahí la preocupación de enfocar el presente trabajo al recurso de revisión en materia fiscal, puesto que la sola lectura del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, su tramitación es confusa e inconveniente causándole perjuicio a la autoridad; en primer lugar por su forma de tramitación y en segundo lugar por la desigualdad procesal que representa para la autoridad, ya que se trata de un recurso equiparado al Juicio de Amparo, donde las partes se ubican en un plano de igualdad procesal y los requisitos para que el tribunal de alzada pueda conocer del recurso son mayores y más difíciles de acreditar, que los que se requieren al particular.

Como pudimos estudiar a lo largo de este trabajo de investigación, el recurso es definido como:

“el medio de defensa por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente le corresponde”¹¹⁸.

¹¹⁸ Escola, Héctor Jorge, citado por Armienta Hernández, Gonzalo. *Tratado Teórico- Práctico de los Recursos Administrativos*. 2ª ed, Ed. Porrúa. México, 1992. p. 53.

Juristas que han dedicado gran parte de sus estudios a la materia administrativa, como Gastón Jesé, Nava Negrete, Rafael Bielsa y Héctor Jorge Escola, coinciden en la necesidad de la instauración del medio de defensa en comento, debido a que controla la legalidad de los actos de la administración y, por lo tanto, se convierte en un instrumento de impartición de justicia administrativa.

Ahora bien, se debe también determinar que la denominación *recurso*, se entiende como un medio de impugnación, siendo que esta es mucho más limitada que el concepto de recurso (refiriéndonos al recurso de revisión) como se a determinado en el Código Fiscal de la Federación y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recordemos que los medios de impugnación contienen a los recursos que son aquellos reglamentados en un sistema procesal, que tienen vida dentro de sí mismos; como por ejemplo los recursos en el Derecho Civil de apelación, queja, reclamación, son medios de impugnación intraprocesales, porque están reglamentados por un sistema procesal, y puede haber también medios de impugnación que no estén reglamentados o que no pertenezcan al sistema procesal antes mencionados que forman lo que se le podría llamar medios de impugnación autónomos, los cuales tienen su propio régimen procesal como es el caso del juicio de amparo, tan es así que dentro de éste existen recursos debidamente reglamentados.

El recurso técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones, o como una segunda etapa, segunda instancia *del mismo proceso*.

Ahora bien, para poder ubicar a nuestro recurso de revisión en materia administrativa y fiscal, debemos observar los alcances que tiene como recurso administrativo o como recurso jurisdiccional.

Primeramente, para poder especificar la naturaleza de nuestro recurso de revisión consagrado en el Código Fiscal de la Federación y en la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, debemos estudiar los elementos esenciales y secundarios de los recursos.

Dentro de los elementos esenciales encontramos tres factores:

- 1.- La existencia del recurso establecido en un ordenamiento legal, esto es comprensible por el sistema jurídico de legalidad que exige el estado de derecho establecido en nuestra Carta Magna;
- 2.- La existencia de una resolución administrativa o judicial, que constituye el presupuesto material del medio de impugnación, por lo que no puede proceder dicho medio por alguna observación de la autoridad que no afecte el interés jurídico del particular;
- 3.- La afectación de la esfera jurídica del particular, ya que sin una intromisión perjudicial en ésta, por parte de la autoridad, no habría interés jurídico por parte del particular y en consecuencia no habría materia de constitución del agravio que dará lugar al recurso.

Sergio Francisco de la Garza, aumenta un punto dentro de los elementos esenciales, siendo este la existencia de la autoridad administrativa que lo tramite y resuelva, esto, porque de no determinar autoridad competente para sustanciarlo, no puede seguir dicha tramitación y resolución.

Los elementos secundarios son aquellos que no resultan indispensables para la existencia del recurso, es decir, que sólo son necesarios para su trámite y resolución, dentro de esta clase de elementos podemos mencionar los siguientes:

- 1.- Plazo de interposición.
- 2.- Periodo de admisión de pruebas.

3.- Plazo para resolver el recurso.

4.- Momento en que empieza a correr el término.

5.- Libertad para impugnar una nueva resolución ante los tribunales.¹¹⁹

Como puede apreciarse, en los elementos antes mencionados, no son éstos para la existencia del recurso, pero sí para que se cumplan con aquellos requisitos que debe satisfacer para su substanciación, ya sea por el particular o ya sea por la autoridad, según sea el caso de un recuso administrativo o jurisdiccional.

En opinión con el Maestro Burgoa Orihuela¹²⁰, el recurso consta de elementos esenciales que son: sujeto activo, pasivo y causa (remota o próxima) y objeto.

El sujeto activo es aquélla parte de un procedimiento judicial o administrativo que lo interpone contra un acto procesal que le haya inferido un agravio, entendiéndose por tal, el perjuicio que le ocasiona al violarse una disposición legal, ya sea de fondo o adjetiva.

El sujeto pasivo está constituido por la contraparte del recurrente; el sujeto pasivo en un recurso no es el órgano que dictó el acto impugnado, sino la contraparte del recurrente.

La causa remota equivale a la legalidad que deben revestir todos los actos procesales, es decir, deben dictarse con apego a la ley que los rige; la próxima es la violación al principio de legalidad traducida en la pronunciación o comisión de un acto procesal en contravención a las normas sustantivas o adjetivas que lo regulan, y para que tal violación constituya la causa próxima debe producir un menoscabo para alguna de las partes.

¹¹⁹ Marain Manautou, Emilio; *Op. Cit.*, p. 186.

¹²⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio; *El Juicio de Amparo*; 32º ed., Ed. Porrúa, México, 1995. p. 301.

El objeto es tender a la corroboración o la ratificación que emite el órgano encargado de conocer el recurso interpuesto respecto del acto recurrido.

Los recursos administrativos, dependen, como ya lo hemos dicho anteriormente, de una resolución administrativa para que se pueda dar el supuesto de que el particular interponga dicho recurso, por lo tanto, la autoridad que conocerá del caso será la autoridad administrativa que lo emitió o su superior jerárquico, según sea el caso.

En cambio, si hablamos de un recurso jurisdiccional, el supuesto que se necesita generar para darle vida a éste, es el de que exista una resolución judicial que cause agravio al particular y en consecuencia que encuadre en alguna de las hipótesis establecidas en ley por las que se pueda interponer dicho recurso, llegándose así a la conclusión de que se ventilará ante la autoridad judicial que haya emitido la resolución impugnada.

Siendo más específicos, en materia fiscal, el caso palpable de un recurso administrativo se encuentra en el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación, donde se establece el recurso administrativo de revocación, en el cual el acto o resolución administrativa es dictada ya sea por la Administración Local de Auditoría Fiscal o por la Administración Local de Recaudación, y en el caso de existir inconformidad en la resolución o acto administrativo este se impugna a través del citado recurso ante la Administración Local Jurídica de Ingresos, que tiene igualdad jerárquica a la señaladas anteriormente.

Un recurso jurisdiccional puede darse en el caso del juicio de amparo, en el cual conoce de los casos una autoridad judicial, el recurso de revisión consagrado en los artículos 82 al 94 de la Ley de Amparo, en este caso es necesario establecer la competencia, que se encuentra en el artículo 84, la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el artículo 85, la de los Tribunales Colegiados de Circuito, a fin de delimitar la competencia de cada uno de los casos especiales a los que se refiera el recurso de revisión, ambos artículos de la Ley de Amparo.

Los sujetos que tienen legitimación para interponer tanto el recurso administrativo como el jurisdiccional son diferentes.

Así tenemos que, los legitimados para interponer un recurso jurisdiccional son:

- La parte actora;
- La parte demandada; y,
- El tercero perjudicado.

Aquí existe ambivalencia en cuanto a quién puede ser la parte actora y quién la parte demandada, puesto que tanto la autoridad puede ser la que ejercite su derecho a la interposición del recurso, como puede serlo también el contribuyente por la resolución que le cause agravio.

Por ejemplo en materia de amparo, existen los recurso de revisión, queja y reclamación, de los cuales el de revisión puede darse en contra de las resoluciones dictadas por el Juez de Distrito o el Superior del Tribunal responsable, en su caso, en las cuales niegue o conceda el auto de suspensión del acto reclamado, o modifique o revoque el auto donde conceda o niegue el auto de suspensión del acto reclamado; en este caso puede ser interpuesto el recurso por la autoridad responsable, por el quejoso y por el tercero perjudicado.

En el caso de los recursos administrativos, quién interpondrá el recurso en comento será el particular al que afecte un acto administrativo de la autoridad, el cual considera violatorio de sus derechos o que va en contra de sus intereses como contribuyente, pudiendo encuadrar en esta hipótesis el caso de un tercero perjudicado, que se encuentra establecido en el artículo 128 del Código Fiscal de la Federación.

Entonces, una vez visto lo anterior, podemos decir que, en los recursos administrativos la autoridad que emitió el acto impugnado es parte y juez a la vez, a diferencia de los jurisdiccionales en los cuales tanto la autoridad que emitió la resolución que se impugna como los particulares se ponen en un plano imaginario de

igualdad procesal, donde van a exponer las razones de su proceder ante una autoridad diferente y judicial.

Posteriormente el legislador, dentro de la evolución que ha sido objeto nuestros sistemas jurídicos, dio origen al recurso de revisión, medio de defensa creado para que las resoluciones que fueran emitidas en contravención a los intereses de la autoridad y considere se haya causado una lesión al patrimonio del gobierno, pueda interponer en contra de esta, un recurso que se ventilará ante el tribunal de alzada, es decir ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, siendo así que la fundamentación constitucional que en nuestros días impera, señala que resolverá dicha controversia los Tribunales Colegiados de Circuito y, de acuerdo con los lineamientos de la Ley de Amparo, lo que resulta un medio de defensa análogo al Juicio de Amparo.

Así, desde el Código Fiscal de 1938, hasta la reforma fiscal que entró en vigor el 15 de enero de 1988, conoció del recurso de revisión del propio Tribunal Fiscal de la Federación; a partir de dicha reforma, la facultad de conocer este recurso se otorgó a los Tribunales Colegiados de Circuito, con lo cual el Poder Judicial incursionó como órgano revisor en segunda instancia en materia de juicio de nulidad, hasta la fecha.

Ante el proceso, los particulares y las autoridades son iguales, en consecuencia deben ser tratados de igual manera y darles los mismos derechos, ya que para salvaguardar el principio de legalidad y seguridad jurídica que debe de estar revestido toda actuación del gobierno, debe considerarse exista una segunda revisión de la sentencias en donde se inconformen las autoridades con el fin de que se emitan resoluciones totalmente apegadas a derecho, y así la autoridad tenga la oportunidad de seguir recabando íntegramente las contribuciones y pueda emerger el fortalecimiento y defensa del sistema tributario y como consecuencia mayores inversiones en el crecimiento económico.

Debido a que los autores como Porras y López plantean que, la revisión es un recurso de legalidad (y como nosotros en este trabajo de investigación no hemos abogado a sostener); al respecto la Corte ha dicho medularmente lo siguiente:

“Como la Suprema Corte actúa con el carácter de Tribunal de segunda instancia al conocer de las revisiones fiscales su intervención está limitada a estudiar y resolver a través de los agravios que se le propongan, si la Sala del Tribunal Fiscal que dictó la sentencia respectiva apreció debidamente los hechos que el fueron planteados y aplicó correctamente las normas de derecho y preceptos legales correspondientes, sin estudiar el aspecto constitucional, cuyo conocimiento no es de competencia del Tribunal indicado”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha justificado al existencia de este recurso de revisión, con varias opiniones que ha emitido acerca de este tema:

“Quiso el legislador equiparar a los particulares, quienes pueden acudir al juicio de amparo, y al estado, privado de poder llegar a la Suprema Corte para defender sus intereses y de ahí la creación del recurso de que se trata”.

“El recurso se dio para el Estado con la finalidad ya señalada, ateniendo a la categoría de este alto tribunal como supremo vigilante de la estricta aplicación de las leyes federales principalmente las de materia tributaria”.

*“La revisión tiende a los actos de aplicación y ejecución de la ley pero no a su inconstitucionalidad”.*¹²¹

De acuerdo a lo anterior, independientemente de que en algún momento de la vida de este recurso, se haya abusado o no del recuso de revisión debe señalarse que esta constituye una forma de equilibrio procesal entre el particular y la autoridad administrativa, pues mientras aquel cuenta con el amparo en contra de las sentencias que el fueron contrarias, ésta en caso de no existir el recurso que se comenta, no tendría

¹²¹ Fix- Zamudio, Héctor, *Introducción a los recursos administrativos “estudios comparados”*; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972. Pag. 268.

medio alguno para hacer valer una segunda instancia en contra de sentencias que el perjudicaran.

Así mismo se está ejerciendo el principio de legalidad jurídica, ya que si un tribunal de alzada tiene la facultad de revisar las cuestiones que la autoridad considera son contrarias a derecho, nuestro sistema jurídico va realizando su trabajo con mayor eficacia, ya que las resoluciones que emite el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden contener defectos en sus fallos.

En este mismo tenor de ideas, en cuanto a la igualdad procesal que deben subsistir entre las partes, los motivos dados por la Cámara de Diputados y Senadores son totalmente trascendentes y nos enfatizan el trasfondo de la creación y regulación de este Recurso de Revisión:

“Como la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que sólo una reforma constitucional puede concederle jurisdicción para que el estado tenga el recurso de llegar a ella; y como seguramente se estará de acuerdo que la situación del estado es injusta y antijurídica, pues mientras se permita a los intereses privados, a través del juicio de amparo, acudir a la Suprema Corte, se niega a los intereses públicos este derecho, es indispensable la reforma de que se trata, a efecto de que la jurisdicción de la Suprema Corte esté fijada en principios uniformes, lo mismo dentro del amparo que fuera de él, para que cese la actual injustificada situación en que a través del amparo, el negocio más insignificante puede llegar a la Suprema Corte de Justicia, mientras esté negando el acceso al tribunal supremo a negocios importantísimos en que los intereses públicos están de por medio.”

De acuerdo a lo anterior, la revisión es un acto por virtud del cual se vuelve a ver una resolución, mediante el estudio y análisis que se haga acerca de la concordancia con la ley adjetiva y sustantiva de la materia de que se trate, es evidente que el recurso, tiene por objeto esa revisión especificada en las hipótesis procesales ya puntualizadas, implicando un mero control de la legalidad.

La finalidad del recurso es la revisión de la resolución atacada, declarar la procedencia o improcedencia de ambas y sus consecuencias procesales en sus respectivos casos. El amparo trata de reparar la violación cometida en perjuicio personal contra el orden constitucional.

De las anteriores consideraciones se infiere que el tribunal o el órgano administrativo que conoce del recurso, se sustituye, en cuanto a sus funciones decisorias, al inferior que pronunció el proveído recurrido, confirmando, revocando o modificando a éste.

PROPUESTAS

Por último es de extrema importancia el superar, mediante reforma a la ley, la jurisprudencia por contradicción¹²² que establece que para efectos de la procedencia del recurso de revisión fiscal, las materias forestal y ambiental no son asuntos importantes y trascendentes por su sola materia, sino que debe guardar particularidades que lo tornen así, toda vez que la finalidad que persigue el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación es restringir los casos que pueden ser revisados por el Tribunal Colegiado de Circuito, privilegiando los que realmente sean importantes y trascendentes; de acuerdo a esto y a fin de lograr ello, debemos adicionar al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación con una fracción VI que disponga:

¹²² Jurisprudencia número 153, Tomo XVII, Novena Época, Segunda Sala, enero del 2003, registrada bajo el Rubro: "Revisión Fiscal, el hecho de que el asunto se refiera a las materias forestal y ambiental, no basta para tener por acreditados los requisitos de importancia y trascendencia para la procedencia de este recurso.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

“Artículo 248.- Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

...

VI. Sea una resolución en materia forestal y/o ambiental, debido a su importancia y por su gran consecuencia.“

...

Lo anterior se justifica por lo siguiente:

Primero.- La materia forestal y ambiental reviste de características *importantes y trascendentes* por su sola materia, ya que los daños que se ocasionan al entorno natural son invaluable y en la mayoría de los casos irreparables, dejando en estado de indefensión a la autoridad encargada de la defensa jurídica del medio ambiente, por lo que no puede sujetarse a la acreditación por parte del juzgador en turno del tribunal colegiado de circuito correspondiente su *importancia y trascendencia*, cada una por separado, ni dar las razones o exposiciones que prevé y solicita la segunda fracción del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

Segundo.- De acuerdo al Código Fiscal de la Federación vigente, se observa la exigencia que tiene la segunda fracción del artículo 248, donde señala que en los asuntos en donde no sea determinable el monto del asunto, debe de realizar razonamientos lógicos –jurídicos, para que el juez al considerarlos y evaluarlos pueda decidir sobre la procedencia del recurso de revisión, de lo anterior puede afirmarse la afectación del interés general ya que la pérdida que ocasiona, crea grandes consecuencias a largo plazo y a los diverso sectores del país.

Tercero.- Es necesario adicionar en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación una fracción, que prevea la materia forestal y ambiental, ya que queda en estado de

indefensión la autoridad encargada de su defensa, en virtud de que este mecanismo de defensa por parte de las autoridades, es el medio para salvaguardar los intereses públicos, así como el principio de legalidad jurídica y el buen funcionamiento de los tribunales contencioso- administrativo.

Cuarto.- Es necesario la regulación antes descrita ya que refiriéndonos a la *importancia y trascendencia*, esta es imprecisa y oscura, ya que en el ordenamiento legal no se precisa cuales son los parámetros que deben considerarse para que el juzgador en turno lo refiera a una resolución de materia forestal y ambiental, siendo que por ella sola es *importante y trascendente*, ya que el daño ocasionado es irreparable y causa un perjuicio general; trayendo consigo una excesiva discrecionalidad o interpretación del juez en turno.

Con la reforma anteriormente expuesta, el recurso de revisión en los juicios contenciosos administrativos federales que se refieren a la materia forestal y ambiental, tiene su alcance real, y tiene la regulación para poder acceder realmente a este recurso, así como el equilibrio procesal que se debe encontrar en todo proceso.

Con todo lo anteriormente expuesto, se logra el fin fundamental de esta tesis, que es el de hacer notar las anomalías que presenta la procedencia del recurso de revisión en la materia forestal y ambiental, así como la violación a la garantía de legalidad jurídica, dando así una solución a la situación que se presenta en los requisitos de procedibilidad contenidos en el Código Fiscal de la Federación.

CONCLUSIONES

PRIMERO.- A lo largo del presente trabajo, hemos analizado el recurso de revisión en materia fiscal junto con la problemática existente a su alrededor, y en base a ese análisis se pueden detectar puntos importantes a tratar, como primer punto, se visualiza la influencia que tuvieron las diferentes etapas históricas de las que fue objeto nuestro país, empezando con la fundación de Tenochtitlan donde, las contribuciones que se daban eran del resultado del trabajo físico o de los productos de su tierra.

indefensión la autoridad encargada de su defensa, en virtud de que este mecanismo de defensa por parte de las autoridades, es el medio para salvaguardar los intereses públicos, así como el principio de legalidad jurídica y el buen funcionamiento de los tribunales contencioso- administrativo.

Cuarto.- Es necesario la regulación antes descrita ya que refiriéndonos a la *importancia y trascendencia*, esta es imprecisa y oscura, ya que en el ordenamiento legal no se precisa cuales son los parámetros que deben considerarse para que el juzgador en turno lo refiera a una resolución de materia forestal y ambiental, siendo que por ella sola es *importante y trascendente*, ya que el daño ocasionado es irreparable y causa un perjuicio general; trayendo consigo una excesiva discrecionalidad o interpretación del juez en turno.

Con la reforma anteriormente expuesta, el recurso de revisión en los juicios contenciosos administrativos federales que se refieren a la materia forestal y ambiental, tiene su alcance real, y tiene la regulación para poder acceder realmente a este recurso, así como el equilibrio procesal que se debe encontrar en todo proceso.

Con todo lo anteriormente expuesto, se logra el fin fundamental de esta tesis, que es el de hacer notar las anomalías que presenta la procedencia del recurso de revisión en la materia forestal y ambiental, así como la violación a la garantía de legalidad jurídica, dando así una solución a la situación que se presenta en los requisitos de procedibilidad contenidos en el Código Fiscal de la Federación.

CONCLUSIONES

PRIMERO.- A lo largo del presente trabajo, hemos analizado el recurso de revisión en materia fiscal junto con la problemática existente a su alrededor, y en base a ese análisis se pueden detectar puntos importantes a tratar, como primer punto, se visualiza la influencia que tuvieron las diferentes etapas históricas de las que fue objeto nuestro país, empezando con la fundación de Tenochtitlan donde, las contribuciones que se daban eran del resultado del trabajo físico o de los productos de su tierra.

En la etapa de la Nueva España fue distinto el tratamiento, ya que los españoles instauraron mecanismos para poder controlar cualquier conflicto que se llegara a suscitar entre gobernantes y gobernados, lo que dio origen a los *Jueces de Residencia* que actuaban con facultades de impartición de justicia, así, con el paso del tiempo se dio origen a un ordenamiento que velara por los intereses de los gobernados, creándose las *Leyes de Indias*, trayendo consigo una evolución en los tratos y exigencias que se les daba a cada individuo, instaurando el *Consejo Real de Indias* que fue el primer órgano jurisdiccional que procuraba el respeto a los derechos de los gobernados.

SEGUNDO.- Una nueva oleada de pensamientos liberales que trajo la *Revolución Francesa* en 1789, ayudaron a que las colonias empezaran una nueva organización, y buscaban su independencia; ello originó movimientos armados que llevaron a establecer las bases para una Constitución, produjo los *Sentimientos de la Nación*, presentados por José María Morelos en donde ya se habla de conceptos como la “*separación de poderes*” y “*soberanía popular*” como bases de la nueva organización del país.

Así estudiamos como en nuestro país, se fue regulando una estructura en ordenamientos político- constitucionales desde nuestra primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, hasta nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, enfatizando siempre la evolución que tuvieron los órganos de impartición de justicia.

Los medios de defensa que se fueron introduciendo y la transformación que ha tenido el artículo 104 Constitucional, ya que originalmente sólo contenía la competencia de los Tribunales de la Federación en general y no se refería a los tribunales contencioso-administrativos; ya después en 1967 se introdujo el recurso de revisión y el recurso de revisión en materia fiscal.

Estos consistían en que, el primero conocía la sala superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación y en segunda instancia la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después del producto de varias reformas, finalmente el

10 de agosto de 1987, entrando en vigor en 1988, con la finalidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo conociera de controversias relativas a cuestiones de constitucionalidad y no de legalidad como se venía realizando, se otorga competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para que conozcan del recurso de revisión en materia fiscal, suprimiéndose así igualmente el conocimiento de dicho recurso la sala superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

TERCERO.- En relación a la evolución del cual fueron objeto las autoridades administrativas que impartieron justicia antes de la promulgación de la Constitución de 1857, analizadas en el Capítulo segundo de este trabajo de investigación, estas fueron suprimidas, ya que se consideró que toda controversia debiera conocerla la autoridad judicial, concluyendo una clara influencia del *Consejo de Estado francés*, ya que establecía una clara jurisdicción administrativa, que proponía un organismo jurisdiccional dependiente del Poder Ejecutivo, para poder resolver los conflictos de la administración y los particulares, ya que consideraba que juzgar a la administración debería considerarse como una actividad administrativa. Ante ello, nos percatamos como el *Consejo de Estado francés* tuvo gran influencia en la creación y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estableciéndolo en nuestro país, mediante la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 26 de agosto de 1936.

CUARTO.- Siguiendo con el mismo contexto del objetivo de la creación de un organismo que velara por la debida impartición de justicia por parte de las autoridades, esencialmente nos avocamos a estudiar en nuestro Capítulo tercero a los recursos administrativos, la manera de agotarlos, las necesidades que requiere cada medio de defensa para hacerlo efectivo, etc., llevándonos así a la conclusión de lo indispensables que son para el buen desarrollo del procedimiento administrativo y como son creados para salvaguardar los principio de legalidad y seguridad jurídica, obligando a los tribunales contencioso- administrativos a otorgar una buena impartición de justicia, y que con estos medios de defensa se busca que cada día sea mayor la calidad de justicia que se imparte en nuestro país.

QUINTO.- El procedimiento contencioso –administrativo es referido incisivamente a lo largo de este trabajo de investigación por varias razones; primeramente porque en el juicio de nulidad es donde se ventilan las cuestiones que van a ser estudiadas por el tribunal colegiado de circuito, tanto en amparo directo por parte del particular, ventilando cuestiones de constitucionalidad, como el recurso de revisión en materia fiscal por parte de la autoridad, el cual no puede hacer valer estas cuestiones sino solamente la legalidad; este procedimiento es el origen de nuestra controversia, pues se plantea al tribunal colegiado de circuito, lo que la sala hizo o dejó de hacer; determinando las actuaciones que haya realizado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El juicio de nulidad es nuestro precursor para entrar al origen del cual fue creado el recurso de revisión en materia fiscal, siendo que el tribunal colegiado de circuito, como tribunal de alzada, debía estudiar las actuaciones por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es importante señalar que la autoridad como medio de defensa ante resoluciones definitivas que emita la sala correspondiente, tiene el recurso de revisión en materia fiscal para salvaguardar el principio de legalidad jurídica, ya que es necesario que las actuaciones que afecten a la autoridad sean revisadas por un superior jerárquico, para resolver si hubieron violaciones o no.

SEXTO.- Analizando en los requisitos de procedencia que nos exige el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, nos pudimos percatar de la problemática que nos llevaba la fracción II de este artículo, ya que esta fracción nos menciona textualmente lo siguiente:

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

“Artículo 248.- Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince

días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

...

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

...

Esta fracción originó diversas interpretaciones, lo que provocó que la Corte defina los conceptos de *importancia y trascendencia*, lo que se entendería por uno y otro, asimismo condujo que una jurisprudencia, estableciera que la materia ambiental y/o forestal, por su sola materia no era *importante y trascendente* y que la autoridad que promoviera recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito competente, tuviera que razonar estas circunstancias como inéditas y relevantes, lo cual a criterio de cada juzgador determinaría la procedencia de este recurso.

SÉPTIMO.- Durante este trabajo de investigación enfatizamos que la materia ambiental y/o forestal, al ser dañada con consecuencias incuantificables y de interés general, debe de tener asegurada una segunda revisión en el tribunal de alzada, y no estar sujeta al razonamiento de la *importancia y trascendencia* que nos menciona la segunda fracción del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, ya que esto conllevaría al cuestionamiento de la eficacia del recurso de revisión, ya que como vimos a lo largo de este trabajo de investigación, este recurso fue creado con la intención de asegurar una buena impartición de justicia por parte de los órganos jurisdiccionales, en nuestro caso el del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual al dejar de conocer la materia ambiental y/o forestal, que es una materia de interés general, violenta el principio de legalidad jurídica.

Concluyendo así, en nuestro trabajo de investigación la propuesta de adicionar al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, una fracción VI, la cual no estaría sujeta a acreditar al *importancia y trascendencia* para la procedencia del recurso de revisión cuando se trate de materia ambiental y/o forestal, conteniendo lo siguiente:

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

“Artículo 248.- Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobrecimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

...

VI. Sea una resolución en materia forestal y/o ambiental, debido a su importancia y por su gran consecuencia.“

...

Finalizando así, que este recurso de revisión debe de alcanzar la finalidad de resolver en definitiva de los asuntos en donde verse el interés general que es el caso de la materia ambiental y/o forestal, no basándose únicamente en una jurisprudencia de la Corte, ya que transgrediría el principio de legalidad jurídica, y por parte de los tribunales contencioso- administrativos, existiría una mayor eficacia de este medio de defensa, motivo por el cual fue creado al contenerse en ley se supera la jurisprudencia de la Corte y se asegura una debida atención a la problemática ambiental en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*; 4º ed., Ed. Porrúa, México, 1982.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *El Juicio de Amparo*; 32º ed., Ed. Porrúa, México, 1995.
- CARRILLO FLORES, Antonio; *La Justicia Federal y la Administración Pública*; 2º ed., Ed. Porrúa, México, 1973.
- ESCOLA, Héctor Jorge; citado por Armienta Hernández, Gonzalo; *Tratado Teórico- Práctico de los Recursos Administrativos*; 2ºed., Ed. Porrúa, México, 1992.
- FIX- ZAMUDIO, Héctor; Conferencia Magistral "*Justicia Administrativa en México*", Instituto Federal de Defensoría Pública; Poder Judicial de la Federación; Ed. Consejo de la Judicatura Federal; México, 2002.
- FIX- ZAMUDIO, Héctor; *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*; El Colegio Nacional; México, 1983.
- FIX- ZAMUDIO, Héctor; *Introducción a los recursos administrativos "estudios comparados"*; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- FRAGA, Gabino; "*Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana (1958)*" en Revista de Administración Pública, Edición Especial en memoria del maestro y Primer Presidente del Instituto Nacional de la Administración Pública Gabino Fraga, noviembre de 1982, México.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alonso; *La Justicia Tributaria en México*; 1º ed., Ed. Jus, México, 1992.
- MARGADANT S., Guillermo F.; *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 16º ed., Ed. Esfinge, Estado de México, 1999.
- MARGÁIN, MANAUTOU, Emilio; *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimidad*, 8º ed., Ed. Porrúa, México, 1999.
- MÁRQUEZ RÁBAGO; Sergio R.; *Evolución Constitucional Mexicana*; Ed. Porrúa, México Distrito Federal; 2002.

- MARTÍNEZ MORALES, Rafael; *Derecho Administrativo*; Ed. Porrúa, México, 1999.
- MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio; “*Los Procedimientos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*”; Tribunal Fiscal de la Federación, Procedimientos en materia fiscal; Guía de Estudio Módulos I, II y III. Tomo I, México, 2000.
- PÁEZ MEDINA, María Elena; *La Doble Tributación Internacional del Impuesto sobre la Renta, en el régimen de las personas físicas entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión Europea*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; Colección de Estudios Jurídicos, Tomo XVIII, México.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel; *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Revista Número 5, Quinta Época, Año I, Mayo 2001.
- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C.; *Los Medios de Impugnación en materia Administrativa*; 5º ed., Ed. Porrúa, México, 2004.
- SECONDANT, Carlos Luis, Barón de la Brede y de Montesquieu; *El Espíritu de las Leyes*; Ed. Porrúa, S.A.; México, 1987.
- SERRA ROJAS, Andrés; *Derecho Administrativo*; Tomo I, 6º ed., Ed. Porrúa, México, 1974.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN; *Manual de Juicio de Amparo*; Ed. Themis, S.A. de C.V.; México Distrito Federal, 1998.
- TENA RAMÍREZ, Felipe; *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*; 20º ed., Ed. Porrúa, México, 1997.
- TEODOSIO, Lares; *Lecciones de Derecho Administrativo dadas en el Ateneo Mexicano*; México, 1852.