



Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de
Monterrey
Campus Ciudad de México

Escuela de Humanidades y Ciencias Sociales

Departamento de Estudios Jurídicos y Sociales

TESINA:

“Sobre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
y su evolución”

Presentan:

Dalila Jimena González Rodríguez



TECNOLOGICO
DE MONTERREY

Adrián Antonio Sarabia Collazo

Biblioteca
Campus Ciudad de México

Miguel Ángel Román Piñeyro

Chen García Wong Vega

Para aprobar la asignatura de Clínica Fiscal y Administrativa

Directora de Departamento: Dra. Iliana Rodríguez
Santibáñez

Asesor: Dr. Carlos Alberto Ortega Carreón

Noviembre de 2013

2. Índice

| | |
|---|-----|
| 1. Agradecimientos..... | 1 |
| 2. Índice..... | 3 |
| 3. Resumen..... | 4 |
| 4. Introducción..... | 6 |
| 5. Antecedentes..... | 9 |
| 6. Objetivo..... | 13 |
| 7. Marco Normativo..... | 14 |
| 8. Estructura | 39 |
| 9. Atribuciones..... | 42 |
| 10. Secciones del Tribunal..... | 46 |
| 11. Justicia Administrativa en México | 54 |
| 12. Justicia comparada: Francia..... | 58 |
| 13. Naturaleza Jurídica del Tribunal Contencioso Administrativo..... | 64 |
| 14. Diferencias entre el Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción y el de Anulación..... | 65 |
| 15. Plenitud de Jurisdicción y Reenvío..... | 75 |
| 16. Juicio de Lesividad..... | 76 |
| 17. Modalidades del Juicio Contencioso Administrativo..... | 79 |
| 18. Recursos Administrativos..... | 82 |
| 19. Facultad de Atracción..... | 85 |
| 20. Instancia de Queja: medio legal para el debido cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa..... | 88 |
| 21. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y su jurisprudencia en el contexto de la debida protección de derechos humanos del gobernado..... | 93 |
| 22. Conclusión..... | 101 |
| 23. Bibliografía..... | 103 |

3. Resumen

Nos encontramos ante un minucioso estudio que tiene por objeto el desentrañar las variables más importantes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Consideramos indispensable, entender como ciudadanos mexicanos que tenemos como derecho humano el acceso a la justicia, en este caso, enfocándonos en lo contencioso administrativo.

A lo largo de la historia se han desarrollado e implementado mecanismos que procuren la justicia y reflejen una eficacia en su aplicación para la correcta satisfacción de las necesidades de los individuos que forman la sociedad.

Por justicia entendemos según Platón, que cada cual haga lo suyo, que cada quién haga su trabajo; y por acto administrativo, toda declaración de voluntad administrativa, es decir, que es una decisión que toma un órgano de la Administración Pública y que tiene efectos jurídicos sobre el administrado.

De ahí que los gobernados al sentir una afectación dentro de su esfera jurídica, requieran de un Órgano independiente que resuelva sus controversias, y así evitar arbitrariedades por parte de los funcionarios públicos que integran la Administración Pública.

Es por ello, que hemos elegido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como tema de nuestro proyecto final, dada la trascendencia de su labor y el impacto que este genera en sus decisiones.

Por lo tanto, no solo es vital que los estudiantes de Derecho conozcan este Tribunal de manera profunda, sino también todos los gobernados, que si bien son ajenos al estudio de la materia en específico, no son ajenos a las

repercusiones o a la afectación que como parte del Estado de Derecho, pueden sufrir en algún momento de su vida como consecuencia de algún acto de Autoridad.

En gran medida, esa fue la principal razón por la que decidimos entrar al análisis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que como gobernados somos conscientes que ninguna persona que forma parte de una sociedad, está exenta de cualquier acto de molestia por parte del Estado, ya sea de manera directa o indirecta, por lo que es clave conocer hasta qué punto puede llegar a actuar dicho Tribunal para la impartición de justicia y resolución de conflictos.

Es así como desarrollamos el presente, partiendo de un enfoque general que abarca antecedentes, objetivo, marco normativo, estructura, atribuciones, entre otros, hasta aterrizar en temas concretos como el juicio de lesividad, facultad de atracción, instancia de queja y reforma encaminada a derechos humanos.

4. Introducción

En un Estado de Derecho, el orden jurídico esta presente en todas las esferas del gobierno, tan es así, que nuestra Carta Magna establece que la justicia será impartida por órganos emanados por el mismo gobierno, esto tiene su fundamento en el siguiente artículo:

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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

Como parte de sus funciones, el Estado fue creado para administrar los bienes nacionales, dar representatividad, legalidad a los actos, seguridad nacional, proporcionar servicios y hasta esparcimiento.

De tal suerte que para cumplir estas premisas, el Estado requiere los ingresos necesarios y suficientes que cubran las exigencias de la ciudadanía y desde luego su propia supervivencia, por lo que dichos ingresos se expresan en contribuciones¹.

No obstante, dentro de esta misma función del Estado, los gobernados han necesitado de un órgano que vele por sus intereses en materia fiscal y administrativa, es por lo mismo, que nuestro Poder Legislativo Federal se ha encargado de crear dicho órgano, el cual sirve para proteger a los contribuyentes de arbitrariedades o errores por parte de los funcionarios a cargo, encontrando su fundamento en el siguiente artículo constitucional:

¹ Ortega Correón Carlos Alberto. *Derecho Fiscal*, 1° Edición, 2012, México, D.F.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

Derivado de lo anterior, en el presente trabajo, estudiaremos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desde su formación, hasta lo que es hoy en día, tomando en cuenta todos los factores importantes que han impactado el desarrollo de dicho Tribunal.

En un principio, hablaremos de los antecedentes históricos, tanto Constitucionales como Legislativos, los cuales han sido parte de la transformación que ha sufrido nuestro Derecho en el ámbito fiscal y administrativo, lo cual va de la mano de su objetivo, marco normativo, estructura y atribuciones, haciendo hincapié en temas relevantes como el juicio de lesividad, facultad de atracción, instancia de queja, entre otros.

Posteriormente y de manera vinculante, atendemos la justicia administrativa en México, que nos muestra un reflejo de los distintos órganos y legislaciones que han tenido vigencia en el país y que han provocado grandes cambios en nuestra Administración Pública, hasta llegar a lo contencioso administrativo, que es parte esencial de nuestra investigación.

Además no podemos dejar de mencionar los tipos de juicios que resuelve el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tales como el juicio tradicional, sumario y en línea.

Concluyendo con un aspecto relevante en materia de Derechos Humanos, que implica una reforma trascendental en esta materia.

5. Antecedentes

El primero de enero de 1937, entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal y con ella inician las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

Conforme a lo dispuesto por esta Ley, el Tribunal estaba integrado por 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco Salas; las cuales estaban formadas por tres magistrados cada una. La competencia que les asignó el Legislador era en materia estrictamente fiscal, conociendo de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales.

Un año después de haber entrado en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, conservando igual competencia para el Tribunal, misma que a través de leyes especiales se fue ampliando. Así en el año de 1942 la Ley de Depuración de Créditos otorga competencia para conocer de esta materia a cargo del Gobierno Federal.

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

materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Para el año de 1946, se crean dos Salas más, que aumenta el número de magistrados a veintiuno.

En el año de 1967 se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se previeron los aspectos orgánicos del propio Tribunal, incrementándose a veintidós magistrados, integrando las siete Salas que ya existían, más el Presidente que no integraría Sala, así mismo se establecían las normas relativas a la competencia que tenían asignada, conservando el Código las correspondientes al procedimiento. Se introduce el concepto de Organismos Fiscales Autónomos y se otorga al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad.

A esta Ley la sustituye una nueva que se expide con el mismo nombre en el año de 1978 y en la que se prevé la Regionalización del Tribunal, creándose las Salas Regionales y la Sala Superior, precisándose la competencia de ambas la diferencia era fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto; asimismo se prevé el recurso de revisión, con el que se otorga a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

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

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

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

Para 1996 entra en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, conservando su nombre y la competencia, pero modificando la integración de la Sala Superior de nueve magistrados a once, así como su forma de operación a través de Pleno o Secciones. Estas últimas conforme a la Ley son dos y se integran cada una con cinco magistrados.

Es a finales del año 2000 cuando el Congreso de la Unión aprueba las reformas en materias trascendentales para el Tribunal, como son:

En primer lugar el cambio de nombre de la Ley Orgánica y del nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le ha ido asignado, así como la que adicionalmente el propio Decreto de reformas le otorga señalando competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo se le proporcionan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

Las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, en el (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000).

Conforme al primer ordenamiento citado, se reformó la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y además se volvió a reformar la fracción XIII del artículo 11 de esa ley, con el fin de establecer la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental; asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materia que son de la competencia de dicho tribunal.

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

En cuanto a las reformas del Código Fiscal de la Federación, entre otras tenemos las siguientes: a) se cambia el nombre de "Procedimiento Contencioso Administrativo" por el de "Juicio Contencioso Administrativo"; b) que el actor debe señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional, y de no hacerlo las notificaciones se le harán por lista; c) se establece como facultad de las salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado; d) se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones; e) se establece que en la sentencia se podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia, y condenar al cumplimiento de una obligación, además anular la resolución impugnada; g) se le otorga al pleno de la Sala Superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.

El proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene su base en el actual procedimiento previsto en el título VI del Código Fiscal de la Federación, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento, que sea ágil, seguro y transparente.

6. Objetivo

De acuerdo al sitio oficial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se enuncia lo siguiente:

“MISIÓN:

Impartir justicia fiscal y administrativa en el orden federal con plena autonomía, honestidad, calidad y eficiencia, al servicio de la sociedad, que garantice el acceso total a la justicia, apegado a los principios de legalidad y seguridad jurídica, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, para contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, al desarrollo del país y a la paz social.”

“VISIÓN:

Ser un Tribunal Contencioso Administrativo de excelencia, con autonomía jurisdiccional y presupuestal, que imparta justicia con plena jurisdicción e imperio, a través de procedimientos ágiles y sencillos, terminal en materia de legalidad y apoyado en avances tecnológicos para la solución de controversias tanto individuales como colectivas.”

“VALORES RECTORES

1. Excelencia.
2. Honradez.
3. Eficiencia.
4. Compromiso y lealtad institucional.
5. Justicia.
6. Vocación de servicio público.
7. Independencia jurisdiccional.”

Es importante guardar medida respecto de la misión y visión que el propio Tribunal anuncia, ya que en ocasiones es difícil que la teoría se refleje en la práctica, sin embargo, desde nuestro punto de vista el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es uno de los más eficaces y que ha tenido resultados favorables en los últimos tiempos, tan es así, que ha sido reformado y modificado constantemente para adecuarse a las necesidades actuales del Estado.

7. Marco Normativo

- I. Código fiscal de la Federación de 1938
- II. Incorporación a la Constitución de la Justicia administrativa
- III. Sentencias del Tribunal susceptibles de recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- IV. Primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (1967) y Nuevo Código Fiscal
- V. Segunda Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (1978) y la Sala Superior
- VI. Código Fiscal de la Federación del 1º de Abril de 1983
- VII. Código Fiscal de la Federación y su Ley Orgánica: sus reformas en 1988

- VIII. Código Fiscal de la Federación: sus reformas en 1993 (aplicación de los tratados internacionales)
- IX. Tercera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y su evolución a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- X. La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (1994)
- XI. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- XII. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (2005)
- XIII. Cuarta Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y sus reformas (Ley actual).

El Jurado de Infracciones fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta fueron desaparecieron una vez que la Ley de Justicia Fiscal entró en vigor por lo que los asuntos que estaban pendientes de resolución fueron turnados al Tribunal Fiscal de la Federación.

Así fue que el 15 de febrero de 1938 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley tendiente a procurar el rápido despacho de asuntos pendientes en el Tribunal Fiscal de la Federación, la cual establecía que los asuntos señalados se sobreseerían si las partes involucradas dejan de formular, por más de treinta días, una promoción que tenga por objeto la continuación del procedimiento.²

Las autoridades podían continuar con el procedimiento administrativo correspondiente pero el citado sobreseimiento producía efectos de sentencia absolutoria para el fisco federal.

² Cfr. De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, p. 55.

I. Código fiscal de la Federación de 1938.

El 31 de diciembre de 1938 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Código Fiscal de la Federación que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y además incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, infracciones, sanciones y su respectivo procedimiento económico-coactivo.³ Dicho Código tenía el objeto de uniformar la aplicación e implementación de toda la legislación tributaria y entró en vigor el 1º de enero de 1939, contó con 240 artículos distribuidos en sus cinco títulos y 4 artículos transitorios.

En su exposición de motivos se señala:

“Es indudable que teóricamente es posible hacer una codificación sistemática de los principios comunes a todas las leyes tributarias para que éstas queden tan sólo con las reglas propias de cada gravamen especial, y hacerlo así tendría, a más de la ventaja de concentrar en un único acto legislativo todas las normas de aplicación general, la muy importante utilidad de borrar las contradicciones que con frecuencia se observan en la leyes de impuestos.

Tiene el Ejecutivo Federal la convicción fundada de que en caso de expedirse el Código Fiscal de la Federación mejorará de una manera muy sencilla la organización fiscal de la República, en cuanto a las contribuciones que el Congreso de la Unión decreta con alcance federal, y dentro de la competencia que la fracción VII del artículo 73 de la Constitución le otorga.

Cinco Títulos contiene la iniciativa del Código, que se refieren a las ‘disposiciones generales’, a los créditos fiscales, a la fase oficiosa del

³ Cfr. MARGAÍN MANATOU, p. 76

*procedimiento tributario, a la fase contenciosa del procedimiento tributario y a las infracciones y sanciones.*⁴

Con la expedición de este Código, se derogaron todas las leyes y disposiciones fiscales en lo que se oponían a él, en particular, la Ley General sobre percepciones Fiscales de la Federación, la Ley de Justicia Fiscal y el Título Segundo de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación. La competencia del Tribunal permaneció igual pero a través de leyes especiales y el transcurso de los años y después de diversas reformas, se fue ampliando. Así en el año de 1942 la Ley de Depuración de Créditos le otorga competencia para conocer de esta materia a cargo del Gobierno Federal.

En 1943 dos nuevas leyes otorgan competencia al Tribunal: la Ley de Instituciones de Fianzas (publicada el 12 de mayo) que estableció que en contra de las resoluciones recaídas al recurso de reclamación interpuesto por una afianzadora en contra del requerimiento de pago, la compañía podía acudir al Tribunal Fiscal de la Federación dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la resolución mencionada. A su vez, la reforma a la Ley del naciente Seguro Social y las aportaciones de seguridad social el 24 de noviembre de 1944, la cual fue trascendente porque calificó a las aportaciones de seguridad social con la característica de fiscal, además de cambiar la naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social, como órgano fiscal autónomo y por ese sólo hecho otorgó la competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las resoluciones recaídas al medio de defensa citado.

II. Incorporación a la Constitución de la Justicia administrativa.

Por decreto de 16 de diciembre de 1946 y luego de las múltiples discusiones que seguía generando el funcionamiento del Tribunal entre sus

⁴ Exposición de motivos del Código Fiscal de la Federación de 1938, texto íntegro de la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, p. 63.

principales detractores que repetían incansablemente su inconstitucionalidad, la inquietante fracción I del artículo 104 constitucional fue adicionada con un segundo párrafo que dispone: “en lo 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 y cuando dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”⁵ Según la exposición de motivos de dicha reforma ésta tenía como finalidad:

“La modificación constitucional tiene por finalidad establecer la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer como tribunal de última instancia de los asuntos en que la Federación esté interesada, otorgándose así la posibilidad de que los órganos del Poder Público puedan recurrir ante nuestra autoridad judicial máxima las decisiones de los tribunales que les causen agravio”

(...)

Al someter a vuestra Soberanía la reforma enunciada, proponiendo el establecimiento del recurso de súplica contra las sentencias que pronuncien los tribunales de segunda instancia o los tribunales administrativos que gocen de plena autonomía respecto de cualquier otra autoridad, se considera preciso suprimir el juicio de amparo tratándose de resoluciones que pueden ser objeto de súplica a fin de satisfacer una regla de economía procesal, evitando la duplicidad de vías para lograr el mismo resultado...

(...)

⁵ HERDUÁN VIRUÉS, p. 52

Dentro del concepto genérico de juicios que interesan a la Federación, -que el proyecto emplea con el sentido fijado en la jurisprudencia mexicana- quedan comprendidas las controversias de las más variada índole: civiles, administrativas y penales...”⁶

Esta es una de las reformas constitucionales más importantes en materia administrativa. Sin embargo, es lamentable que se siga afirmando que esa reforma sirvió para encuadrar al Tribunal en el marco constitucional, cuando lo cierto es que dicho reconocimiento de tribunales administrativos, federales y autónomos, tuvo como verdadero motivo crear el recurso de revisión contra los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, adversos a la Hacienda Pública y destruir así la autoridad de cosa juzgada absoluta que se le atribuyó al Tribunal en la Ley de Justicia Fiscal. Eso significó un grave retroceso en la materia y en la incipiente vida del Contencioso-Administrativo, pues implicó no solo la instauración del recurso de revisión fiscal que hoy ha sido concebido y transformado como recurso de revisión y del cual conocen los Tribunales Colegiados de Circuito.

III. Sentencias del Tribunal susceptibles de recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El 31 de diciembre del mismo año se legisla el ordenamiento que crea un recurso ante la Suprema Corte contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, donde se señala que las sentencias dictadas por el tribunal contra las que no proceda recurso de acuerdo con las leyes que rigen el funcionamiento de dicho tribunal, serán revisadas, a petición de parte, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés del negocio fuera de \$50,000.00 o mayor. Cantidad que fue reducida a \$20,000.00 en una reforma del año posterior.

⁶ Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados. 1916-1994, Legislatura XXXIX, año legislativo III, Periodo Ordinario, núm. 11, 31 de octubre de 1946, pp. 9-11.

Esta ley entró en vigor diez días después de que se publicó el decreto que reformó la fracción I del artículo 104 constitucional. En 1948 se crea una ley similar que otorga el recurso de revisión a las autoridades del Departamento del Distrito Federal, cuando las resoluciones del Tribunal les fueran adversas.

Se llegó al absurdo de pensar que las autoridades podían interponer juicio de amparo. Fue por ello necesario que se manifestara en el decreto que reformó el artículo 1 de la Ley que establece el recurso de revisión en el segundo párrafo: "... no son equiparables el juicio de amparo y el recursos de revisión a que se refiere este artículo y por lo mismo las promociones relativas a la tramitación de este último podrán ser hechas conjunta o separadamente por el Tesorero del Distrito Federal, por el Subtesorero del mismo Distrito Federal y por el Jefe del Departamento legal de la Tesorería de la propia entidad." Así quedaba la opción del particular de interponer amparo y de la autoridad recurso de revisión, lo que provocó un verdadero enredo jurídico.

Para este año de 1946 se crean dos Salas más, por lo que aumenta el número de magistrados a veintiuno y a siete las Salas que lo integraban. En 1948 y 1952 respectivamente se crearon sucesivamente la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, órganos que representaban a las autoridades hacendarias federal y local, respectivamente, y que comúnmente demandaban junto con las otras autoridades por actos propios de facultades de decisión que les competían. En el mismo año de 1952 se adicionó el artículo 160 con la fracción VIII, en relación con la competencia en las Salas del Tribunal que señalaba: "Cuando una ley especial otorgue competencia al Tribunal." Ello significó que el Tribunal podía aumentar su competencia, y así fue, cuando otras leyes se lo otorguen como la del INFONAVIT, la del Banco de México (BANXICO), la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que finca responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del

Distrito Federal sobre controversias en materia de pensiones militares; respecto a la interpretación de contratos de obra pública; en materia de multas por infracciones a las leyes federales o del Distrito Federal; así como sobre las resoluciones fiscales emitidas por el entonces Departamento del Distrito Federal.

La reforma de 1965 es importante porque consiste en suprimir, según su exposición de motivos: *“la posibilidad que han tenido los particulares de recurrir al recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, conforme al Decreto de 30 de diciembre de 1946, en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal. En esta forma sólo el Poder Público podrá interponerlo sin mengua del principio doctrinario relativo a la igualdad de las partes en el procedimiento, supuesto que los particulares tendrán siempre a su alcance impugnar las sentencias del Tribunal Fiscal que estimen violatorias a las garantías individuales mediante el juicio de amparo.”*⁷

IV. Primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (1967) y Nuevo Código Fiscal

El 19 de Enero de 1967 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que entra en vigor el 1º de abril de 1967, derogó los artículos 7, 8 y 11 de la Ley de Depuración de Créditos y constó de 33 artículos distribuidos en 7 capítulos y 4 artículos transitorios. Según su exposición de motivos: *“...dado el desarrollo trascendental del Tribunal Fiscal de la Federación, se hace necesaria la expedición de una ley que tenga por objeto regular la estructura y el funcionamiento de un órgano reconocido por la Constitución Política. Esta ley contiene la organización de las atribuciones propias de un tribunal que reúne características mencionadas y prepara la*

⁷ Diario de debates del H. Cámara de Diputados 1916.1994. XLVI Legislatura, año legislativo II, Periodo Ordinario. Diario núm. 29, 16 de diciembre de 1965, pp. 61-62.

posibilidad futura de desarrollar en México un sistema completo de lo contencioso administrativo.⁸

En dicha Ley Orgánica se incrementaron a veintidós magistrados, integrando las siete Salas que ya existían, más el presidente que no integraría Salas, se establecieron las normas relativas a la competencia que tenían asignada, conservando el Código las correspondientes al procedimiento. Se introduce el concepto de Organismos Fiscales Autónomos y se otorga al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad.

El nuevo Código Fiscal solo contenía cambios de redacción en relación con el Código anterior que en nada modificaban su contenido. Contenía un capítulo exclusivo de recursos que comprenden el de reclamación, que procedía ante la Sala en contra de las resoluciones a que se refiere el artículo 199, fracciones I, III, IV y V; el de la queja, que era procedente contra resoluciones de las Salas violatorias de la jurisprudencia del Tribunal; y el de revisión fiscal, en contra de sentencias dictadas por las Salas de Tribunal que pongan fin al juicio ante el pleno, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia al juicio del titular de la Secretaría o Departamento de Estado a que el asunto corresponda o de la autoridad correspondiente ; además en contra de resoluciones dictadas por el pleno del Tribunal ante la Suprema Corte, con la diferencia de que en el escrito en que se interponga dicho recurso, deberían expresarse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto. Con motivo del establecimiento de estos recursos, se abrogaron las leyes del 30 de diciembre de 1946 y del 29 de diciembre de 1948 que crearon un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal, y un recurso de revisión contra sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal pero en juicios de nulidad promovido contra resoluciones de las

⁸ De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, p. 199

autoridades del entonces Departamento del Distrito federal, hoy Gobierno del Distrito Federal.

El 25 de octubre de 1967 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma y adición a los artículos 94, 98, 100, 102, 104 fracción I, 105 y 107 fracciones II párrafo final, III, IV, V, VI, VIII, XIII y XIV constitucionales.

Esta reforma estableció la posibilidad de que en leyes federales se pudieran instituir tribunales de lo contencioso administrativo. De esta manera, el artículo 104 reformado estableció en su segundo y tercer párrafo:

“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 Federal 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 en que señalen las leyes federales, y siempre y cuando que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.”

Esta reforma fue superior a la de 1946 pues la creación de los tribunales administrativos por disposición constitucional ya no se deja en las leyes federales sino que es una autorización constitucional directa y se insiste que tales tribunales deben tener plena autonomía para dictar sus resoluciones;

además amplía la creación de los tribunales administrativos no sólo a la esfera federal sino a la del Distrito Federal; se habla expresamente de jurisdicción contenciosa-administrativa y se conserva el sistema mixto de tribunales administrativos autónomos cuyas resoluciones serían revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁹

En 1971 se reformó la primera Ley Orgánica publicada el 29 de diciembre donde se limita la competencia del Tribunal para conocer de multas fiscales del entonces Departamento del Distrito Federal, debido a la creación de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal. Asimismo, el 24 de abril de 1972 se publica la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los trabajadores y otorga competencia al Tribunal para conocer de aportaciones a dicho Fondo.

V. Segunda Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (1978) y la Sala Superior.

Durante la época del llamado “Modelo del desarrollo compartido”, en la presidencia del José López Portillo, se suscitaron varias reformas que afectarían sustancialmente a nuestro Tribunal. El 2 de febrero de 1978 surge una nueva Ley orgánica que abrogó la de 1967, en la que se prevé la regionalización del Tribunal. La estructura del Tribunal se modificó sustancialmente para quedar integrado por una Sala superior con nueve magistrados, de los cuales uno es el presidente de la sala y del Tribunal, seis salas regionales metropolitanas y diez salas regionales foráneas, integradas cada una por tres magistrados y tres magistrados supernumerarios para suplir las ausencias de los magistrados regionales. Estas reformas al Código Fiscal y la expedición de la nueva Ley Orgánica, entraron paulatinamente en vigor a partir del 1 de agosto de 1978.

⁹ Cfr. MALPICA DE LA MADRID, Luis. La influencia del Derecho internacional en el derecho mexicano: La apertura del modelo de desarrollo en México. Limusa, 2002, p. 184.

El objetivo principal de la expedición de la nueva Ley Orgánica, según su exposición de motivos es que: "la estructura de este valioso órgano e control jurisdiccional de los actos de la Administración Fiscal (el Tribunal Fiscal de la Federación), no puede permanecer inalterable frente al avance en la regionalización a que se ha llegado en los asuntos fiscales de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que constituyen la materia de la mayor parte de los juicios promovidos por el propio Tribunal. Esta circunstancia hace aconsejable y conveniente la creación de Salas Regionales del mismo órgano."¹⁰

Este periodo conocido como Desconcentración y Descentralización Administrativa surge ante el notable crecimiento del país y la necesidad de alcanzar a todos los gobernados las herramientas necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos. Por ello resulta aconsejable y conveniente descentralizar al Tribunal con objeto de acercar la justicia administrativa a los lugares donde surgen conflictos y de que el control de la legalidad que el Tribunal ejerce se realice de forma cada vez más inmediata al contribuyente. La Ley Orgánica establece un nuevo procedimiento de designación de magistrados, atribuida directamente al Presidente de la República con aprobación del Senado, por lo que suprimió la propuesta del Secretario de Hacienda, por lo que se garantizó en mayor medida la autonomía del Tribunal, así mismo, se prevé el recurso de revisión con el que se otorga a la Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

La reforma al artículo 231 del Código Fiscal de la Federación señaló que la jurisprudencia se establecería:

¹⁰ De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 249

- I. A resolver contradicciones entre las resoluciones dictadas por las Salas Regionales.*
- II. Cuando al conocer el recurso de queja interpuesto en contra de una sentencia de la Sala Regional que violara la jurisprudencia, la Sala Superior decida modificarla.*
- III. Cuando al resolver los recursos de revisión sustente la misma tesis en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario*

Esta Ley Orgánica fue reformada según el decreto publicado el 31 de diciembre de 1979 en el Diario Oficial de la Federación en donde se suprimió la competencia de las Salas Regionales para conocer resoluciones fiscales del entonces Departamento del Distrito Federal (hoy Gobierno del Distrito Federal) de acuerdo con la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

VI. Código Fiscal de la Federación del 1º de Abril de 1983

Este Código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981 y debió entrar en vigor el 1 de septiembre de 1982 pero debido a los problemas que surgieron a raíz de la crisis económica en que se vio envuelto el país ese año, el Congreso de la Unión dispuso que entrara en vigor el 1 de abril de 1983, sin embargo, las reformas hechas en diciembre de 1982 adelantaron su entrada en vigor según disposición transitoria al 1 de enero de 1983, excepto el Título VI "Del procedimiento contencioso", que entró en vigor en la fecha dispuesta¹¹, conservó las normas procesales en los mismo término, eliminó el término causante para sustituirlo por contribuyente, incluyó las disposiciones relativas a la queja, para lograr el adecuado cumplimiento de las sentencias. Asimismo pretendió dotar al Tribunal de plena jurisdicción para que dejara de ser simple anulación, no obstante incurrió en una serie de imprecisiones que, lejos de ayudar, entorpecieron las labores del tribunal, el

¹¹ Cfr. MARGAÍN MANAUTOU, p. 77 y 78

trabajo aumentó considerablemente y las partes sufrieron reveses constantes por el enredo que representaba dicho ordenamiento.

VII. Código Fiscal de la Federación y su Ley Orgánica: sus reformas en 1988

En 1987 se reformó el artículo 116 constitucional para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Para el año de 1988 fue reformada mediante decreto publicado el 5 de enero la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación con la finalidad de promover la simplificación administrativa y, según su exposición de motivos, de tener una justicia pronta y expedita. "Es propósito principal de la iniciativa dar realización efectiva, en el ámbito de lo fiscal, a los postulados constitucionales de impartición de justicia pronta, completa y oportuna, mediante un sistema sencillo pero respetuoso de las formalidades esenciales del procedimiento, y que permita impartirla regionalmente."¹²

Se estableció por primera vez una Sala Superior del Tribunal Fiscal competente para resolver asuntos que por sus características especiales debían ser examinados de manera individual y cuidados.¹³ Se estableció la inamovilidad de los magistrados del Tribunal en los casos de que transcurrido su periodo de seis años en el ejercicio de su cargo, y fueren designados nuevamente o promovidos a la Sala Superior.

¹² De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Op. Cit. p. 313

¹³ Cfr. MALPICA DE LA MADRID, Luis. Op. Cit. p. 295

Los Tribunales Colegiados conocieron de las revisiones que se interponían contra las resoluciones definitivas de los Tribunales administrativos, como el citado Tribunal Fiscal, con el cual se establece su necesaria dependencia y sujeción con el Poder Judicial Federal, el proceso fiscal buscaba simplificarse y regionalizarse integralmente.

Lo anterior trajo como consecuencia que sean los Tribunales Colegiados de Circuito lo que fijen el criterio definitivo de legalidad, por lo que el recurso de revisión de las resoluciones de las Salas Regionales, principal mecanismo para la integración de la jurisprudencia, ya no fue competencia de la Sala Superior, conforme a la reforma. Ello provocó modificaciones en la forma de sentar la jurisprudencia y un retroceso sin precedentes en la materia fiscal y administrativa.

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

VIII. Código Fiscal de la Federación: sus reformas en 1993 (aplicación de los tratados internacionales).

Con el fin de reconocer la existencia de regímenes especiales en los tratados internacionales comerciales de los que México es parte, se propuso modificar el artículo primero del Código Fiscal de la Federación para precisar que sus disposiciones se aplicarían sin perjuicio de lo dispuesto en dichos tratados. Estas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993 y el artículo citado quedó como sigue, hasta nuestros días:

“Artículo 1º.- Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México es parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.

Los (ahora Estados) extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos estados.

Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes.”¹⁴

Se consideró propicio también reformar el artículo 52 del mismo Código Fiscal de la Federación para que los auditores extranjeros pudieran registrarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para dictaminar estados financieros acorde con la reforma a la Ley de Profesiones que también se realizó en la misma fecha.

La Ley de Comercio Exterior de 1993 le dio competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de prácticas desleales del comercio internacional.

Así mismo se reformó la Ley Orgánica del Tribunal para hacerla acorde con todas las reformas en materia de comercio exterior.

¹⁴ El paréntesis y subrayado fue hecho por el equipo de la presente tesina.

El 10 de enero de 1994 y con motivo de las reformas constitucionales sobre derecho humanos, se reformó la Ley Orgánica del Tribunal con el objetivo de que conociera de la materia de reparación del daño a cargo del Estado, por lo que se adicionó la fracción X al artículo 23 de dicho ordenamiento.

Esta Ley fue abrogada por la nueva Ley Orgánica del 1º de enero de 1996 con pronta entrada en vigor.

IX. Tercera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y su evolución a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, entró en vigor a partir del 1 de enero de 1996. Según la exposición de motivos:

“Las medidas de carácter fiscal que se proponen en esta iniciativa son un avance hacia una reforma tributaria integral que fortalezca la recaudación y promueva la inversión, el empleo y el ahorro; mejore la equidad tributaria, logre niveles más elevados de cumplimiento, avance en la simplificación fiscal y administrativa y en el otorgamiento de mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y fortalezca las finanzas de los tres niveles de gobierno.

Por ello las propuestas de reforma fiscal que se someten a consideración de esta soberanía se presentan en cinco grandes grupos de acuerdo a los objetivos que buscan cumplir:

- 1. Impulsar un nuevo federalismo fiscal*
- 2. Alentar la actividad económica y promover las exportaciones*
- 3. Avanzar en la simplificación fiscal y administrativa*
- 4. Otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes*
- 5. Modernizar la administración tributaria.*

(...)

Para otorgar seguridad jurídica plena y un trato más justo en el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, se plantea incorporar medidas que promuevan un marco jurídico que limite la posibilidad de interpretaciones discrecionales a los distintos ordenamientos en materia fiscal en perjuicio de los contribuyentes y garantice medios de defensa y procedimientos que resuelvan de manera eficaz las posibles inconformidades que se presenten. Las propuestas buscan eliminar las ambigüedades en las leyes fiscales, incorporar a ley las resoluciones otorgadas y fortalecer os procedimientos y las situaciones que garantizan la seguridad jurídica del contribuyente, como el Tribunal Fiscal de la Federación.¹⁵

Esta Ley consta de 44 artículos desarrollados en 6 capítulos y 5 artículos transitorios. Entre lo más destacable tenemos:

En el capítulo I, referente a la integración del Tribunal, se limita el encargo de os magistrados de la Sala Superior a 15 años, límite igual al de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la modalidad de que este plazo se integrará por dos periodos, uno inicial de 6 años y otro de 9 en caso de ratificación.

El proyecto modificó algunos requisitos para ser magistrado. Ahora se requerían 10 años de ejercicio profesional y 7 de práctica fiscal. Asimismo, se establece un límite de edad de 70 años, no siendo aplicable a los magistrados de la Sala Superior que tienen limitado su encargo a 15 años.

¹⁵ Diario de debates de la H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, año II, Primer periodo ordinario, Diario No. 19. Sesión de 14 de noviembre de 1995

El capítulo II de la ley establece la competencia material del Tribunal.

El capítulo III se establece la estructura y la competencia del Pleno y de las nueve secciones de la Sala Superior, que trabajarían en Pleno con once Magistrados y las secciones con cinco Magistrados cada una donde el presidente del Pleno no formaría parte de ninguna sección. Ello con el propósito de descargar competencia a la Sala Superior y que pueda resolver con prontitud además de los asuntos propios, de su competencia en última instancia, el recurso de apelación que se incorpora al Código Fiscal de la Federación.

El Pleno de la Sala Superior se compondría de once Magistrados y tendría como principales facultades fijar o suspender jurisprudencia, así como resolver los juicios en que sea necesario establecer la interpretación directa de un precepto de ley o reglamento determinar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

El 30 de diciembre de 1996 fue reformada según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación. El objetivo de esta reforma fue el de *“modificar los recursos procesales que las autoridades demandadas tienen a su alcance para impugnar las sentencias definitivas que dicten las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación y evitar que su resolución se centralice en la Ciudad de México.”*¹⁶

Las autoridades pueden interponer el recurso de apelación ante la Sala Superior y el de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por territorio, lo que ha provocado, entre otros efectos, la centralización de la segunda instancia del juicio de nulidad. Por ello se propone, por una parte, la eliminación del recurso de apelación y por la otra precisar los supuestos de procedencia del recurso de revisión.

¹⁶ Según su exposición de motivos que puede leerse en el Diario de debates de la H. Cámara de Diputados LVI Legislatura, año III Primer periodo ordinario, no. 17. Sesión de 7 de noviembre de 1996.

De esta manera, precisa la exposición de motivos, existirá un solo medio de defensa para cada una de las partes, lo que será resuelto en forma conjunta por los Tribunales Colegiados de Circuito.

En dicho decreto se reformó la fracción V del artículo 16 de la Ley Orgánica con el propósito de otorgar al Pleno la facultad de atracción sobre asuntos relativos a la primera interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución hasta fijar la jurisprudencia. Se eliminó la competencia de las secciones para conocer del recurso de apelación que fue eliminado del Código Fiscal de la Federación, ello significó el error más grave que años más tarde lejos de solucionar, agravarían más.

Diversas leyes dieron competencia al Tribunal por lo que la misma se fue extendiendo lentamente para conocer casi toda la materia administrativa. Así, la Ley Aduanera de 1996 daba la opción para el particular de agotar el recurso de revocación o acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal, en el mismo año, la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro también dio competencia al Tribunal para conocer de las multas impuestas con fundamento en dicha Ley. En 1997 se reformó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y se eliminó la competencia del Tribunal para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal. Especial atención merece la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que será tratado en el siguiente apartado.

X. La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión y la incorporación de los principios jurisprudenciales en una ley: la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (1994).

Fue publicada en el Diario Oficial el 4 de agosto de 1994 y entró en vigor el 1 de junio del año siguiente. Derogó las disposiciones que se opusieran al

contenido de esta ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes en las materias reguladas por este ordenamiento, por lo que el único recurso existente sería el de revisión.

Según su exposición de motivos, tenía como propósito consolidar mediante la incorporación a nuestro sistema jurídico, una Ley Federal del Procedimiento Administrativo para lograr, desde el punto de vista jurídico, una actuación unitaria, congruente y sistemática de la administración pública federal.

Lo anterior surge a raíz de que en el ámbito administrativo existía una anarquía legislativa, pues cada ley administrativa tenía su propio procedimiento y sus propios principios, muchas veces en contradicción con otras leyes, lo que provoca inseguridad jurídica. Así, ante la carencia de una ley uniforme en materia administrativa, las condiciones dieron lugar a que el poder judicial integrara principios jurisprudenciales de algunos ordenamientos legales en materia administrativa.

Esta ley era aplicable a toda administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada, excepto al Banco de México, Procuraduría Agraria, Procuraduría General de la República, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Federal Electoral, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos y asociaciones y sociedades afines a esta, al igual que las materias fiscal, competencia económica y responsabilidades de los servidores públicos.

Si bien en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se estableció que en contra de las resoluciones recaídas al recurso podían acudir los interesados ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo cierto es que en contra de tales resoluciones procede el juicio de nulidad, según la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1º de enero de 1996.

Fue la tesis de jurisprudencia por contradicción, entre las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito, 2ª. /J. 139/99 con el rubro *REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DEL 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.*¹⁷, la que propició que el 30 de mayo del 2000 se publicara una reforma para ampliar la competencia del Tribunal para conocer no solo de las resoluciones recaídas al recurso de revisión como estaba aún en el artículo 83, sino a toda clase de autoridades administrativas, tanto de la esfera centralizada como descentralizada. Dicha tesis incluyó una nota que señalaba que: *“El criterio contenido en esta tesis no guarda relación alguna con las excepciones al principio de definitividad del juicio de amparo, que permiten impugnar un acto de autoridad administrativa sin agotar los medios ordinarios de defensa.”*¹⁸

XI. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El 4 de diciembre de 2000, en la exposición de motivos de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001, enviada por el entonces Presidente de la República Vicente Fox Quesada al Congreso de la Unión, se menciona en el *“Apartado I. Medidas de seguridad jurídica y promoción del cumplimiento voluntario”*, la reforma a diversas leyes administrativas y fiscales, entre las que se encuentra la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.¹⁹ La propuesta para esta ley puede resumirse en 5 puntos fundamentales:

¹⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XI, junio de 2000, p. 61

¹⁸ Véase la contradicción de tesis 2º./J. 19/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, marzo de 2000, página 131.

¹⁹ Cfr. MALPICA DE LA MADRID, Luis. Op Cit p. 582 y ss.

1. Dar mayor certidumbre a las partes en el juicio.
2. Incorporación y precisión de la Negativa Ficta, para que el Tribunal conozca toda resolución referente a esta institución, aún cuando las autoridades a que se atribuye no sean formalmente fiscales.
3. Incorporación de un capítulo que precise, regule y amplíe las medidas cautelares.
4. Un capítulo especial sobre el cumplimiento y ejecución de la sentencia, así como definir en qué momento la sentencia es firme.
5. Establecer el postulado según el cual las autoridades fiscales deben, en principio, seguir la jurisprudencia del Tribunal al fundar y motivar sus resoluciones.

La reforma a esta Ley Orgánica se publicó el 31 de diciembre de 2000 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. En sus disposiciones transitorias, artículo décimo transitorio fracción III, se reforma la denominación del Tribunal por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), por lo que se le da justicia al órgano al reconocerle su jurisdicción contencioso administrativa y no solo fiscal.

XII. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (2005)

A la reforma procesal administrativa de 2000 siguió una iniciativa de LFPCA, tan esperada por mucho tiempo, que buscó adaptar el proceso administrativo a la cada vez más amplia competencia material del TFJFA, la cual finalmente fue publicada, el 1 de diciembre de 2005²⁰, en el Diario Oficial de la Federación, esta ley superó la polémica respecto a que el Tribunal Fiscal tenía una competencia material tributaria-administrativa con reglas procesales en una ley adjetiva fiscal, forjadas en esencia para el juicio de nulidad. Dicho ordenamiento jurídico ampliaba la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y entró en vigor el 1º de enero de 2006.

²⁰ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de diciembre de 2010.

Era necesaria la expedición de una norma que regulara los aspectos específicos del contencioso-administrativo a nivel federal, a efecto de regular dichos procedimientos en forma unitaria. El artículo Segundo transitorio señaló que: *“A partir de la entrada en vigor de esta Ley se derogan el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263 del citado ordenamiento legal, por lo que las leyes que remitan a esos preceptos se entenderán referidos a los correspondientes de esta Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.”*

La posibilidad de impugnar normas generales, la posible adopción de medidas cautelares, la suspensión del acto reclamado, así como la posibilidad de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emita sentencias condenatorias son sólo algunas novedades de la referida Ley.

La ley, sin embargo, no fue del todo perfecta, por lo que presentó varios problemas, entre ellos el de la suspensión y las dificultades para su aplicación. Poco a poco han sido corregidas algunas de las deficiencias, ya sea a través de reformas o criterios jurisprudenciales.

Las reformas a la Ley²¹, son de suma importancia por las disposiciones que en su conjunto tendían a facilitar la defensa de los particulares ante los actos de autoridad que en los términos de dicho ordenamiento son susceptibles de ser impugnadas a través del procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Entre las disposiciones se adiciona a la ley en comento un nuevo juicio bajo el cual procedimiento contencioso ordinario se simplifica y se vuelve más expedito, dicho esquema lo constituye el nuevo juicio en la vía sumaria.

²¹ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de diciembre de 2010.

La reglamentación del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria en las nuevas disposiciones que reforman la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se introduce para simplificar los procesos promovidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando éstos, por sus circunstancias particulares, no sean de importancia y trascendencia que muchos otros asuntos pueden llegar a tener, y que por tal motivo, generaba una mayor carga de trabajo y un tiempo mayor para emitir una sentencia definitiva para los funcionarios del órgano jurisdiccional. Así pues, el juicio sumario es procedente para la impugnación de resoluciones administrativas de menor cuantía.

XIII. Cuarta Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y sus reformas (Ley actual).

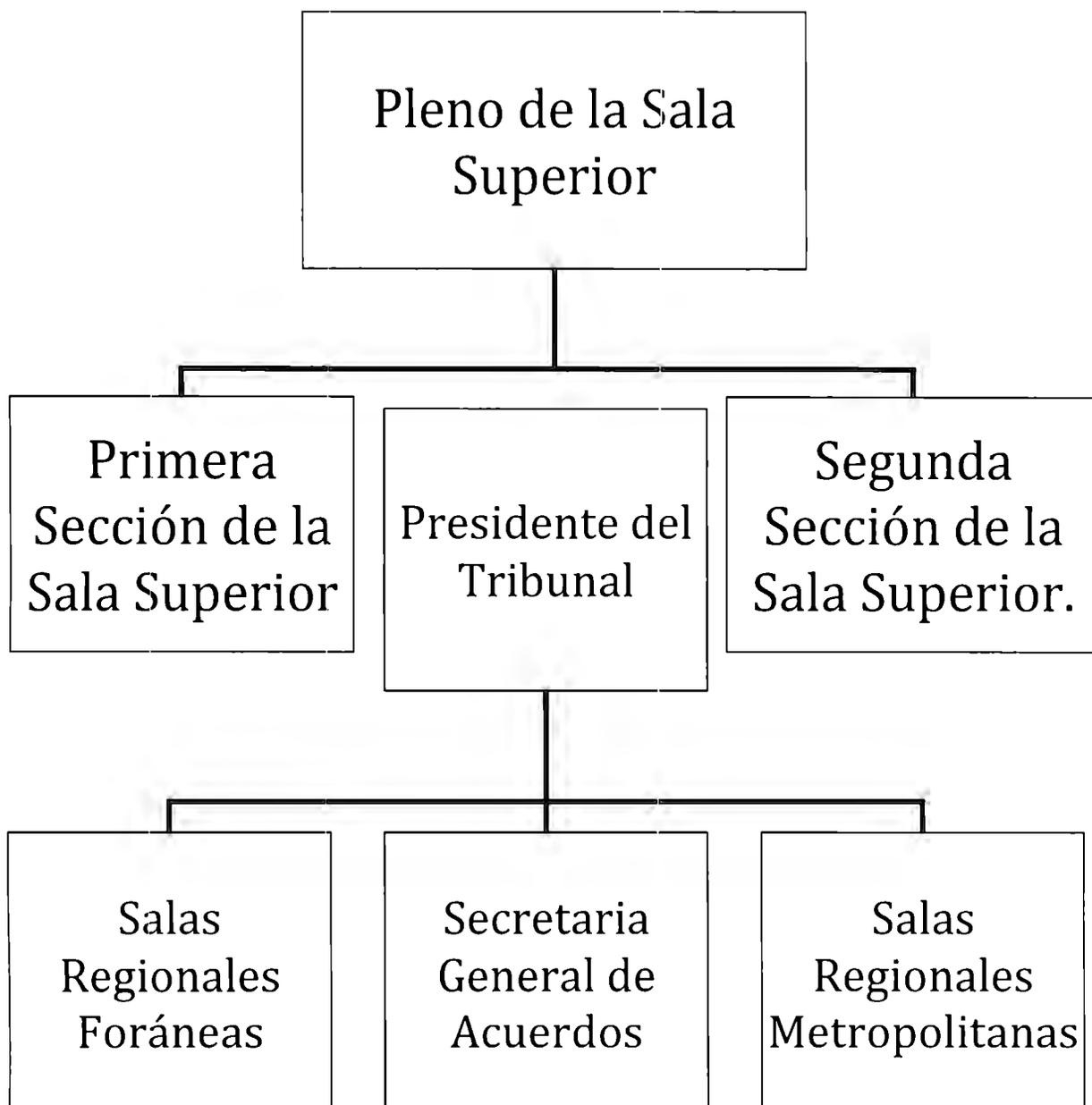
El inicio del nuevo siglo, aunado a la constante evolución de la sociedad, ha intensificado la actividad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA). Desde el cambio de nombre que dejó en el camino al antiguo Tribunal Fiscal de la Federación y que significó un avance al reconocimiento de las labores del Tribunal por el considerable aumento de su competencia material, particularmente por la reforma procesal administrativa de 1997, ya comentada en líneas arriba, la nueva Ley Orgánica que entró en vigor en 2007, precisamente en el sexenio pasado del entonces Presidente Felipe Calderón, aunque propuesta y aprobada en el sexenio antepasado, el del ex presidente Vicente Fox, la cual aportó cambios significativos que permitieron darle al Tribunal la fuerza necesaria, aunque no la suficiente, para llevar a cabo su tarea como Tribunal Contencioso de la materia administrativa. Así podemos señalar como los más destacables, la creación de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, órgano encargado de la administración, vigilancia y desarrollo de la carrera jurisdiccional del Tribunal, sin dejar de considerar al Pleno de la Sala Superior del Tribunal como la máxima autoridad del mismo, lo que permitía al Pleno regresar a su labor primordial y quitarle la carga de

asuntos netamente administrativos, fuera de su labor jurisdiccional; las definiciones de la competencia material de la jurisdicción administrativa en el ámbito federal; las modificaciones al estatuto de los magistrados del Tribunal, además de crearse la figura de los magistrados supernumerarios; la precisión en las atribuciones de la Sala Superior, tanto del Pleno como de las Secciones; así como fueron detalladas las facultades del Magistrado Instructor de los juicios contencioso administrativo y de los auxiliares de impartición de justicia fiscal y administrativa.

La nueva Ley Orgánica pretendía adecuarse a la naciente Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, situación similar a la del Código Fiscal de la Federación. El salto más relevante se da en el 2009 al instaurarse los Juicios en Línea, hecho que marca un precedente importante en la historia de nuestro Tribunal.

8. Estructura

Para dar una mayor claridad de cómo está conformado el tribunal, mostramos a continuación un organigrama de cómo este se encuentra compuesto:



De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Tribunal, en su artículo 2º, este se encontrara organizado de la siguiente manera:

I. La Sala Superior;

II. Las Salas Regionales, que podrán tener el carácter de Salas Especializadas o Auxiliares, y

III. La Junta de Gobierno y Administración.

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

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

Art. 3°.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendrá los servidores públicos siguientes:

I. Magistrados de Sala Superior;

II. Magistrados de Sala Regional;

III. Magistrados Supernumerarios de Sala Regional;

IV. Secretario General de Acuerdos;

V. Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones;

VI. Secretarios de Acuerdos de Sala Superior;

VII. Secretarios de Acuerdos de Sala Regional;

VIII. Actuarios;

IX. Oficiales Jurisdiccionales;

X. Contralor Interno;

XI. Secretarios Técnicos, Operativos o Auxiliares;

XII. Director del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa, y

XIII. Los demás que con el carácter de mandos medios y superiores señale el Reglamento Interior del Tribunal y se encuentren previstos en el presupuesto autorizado.

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones anteriores serán considerados personal de confianza.

El Tribunal contará además con el personal profesional, administrativo y técnico necesario para el desempeño de sus funciones, de conformidad con lo que establezca su presupuesto.

9. Atribuciones

De conformidad con el artículo 14 de su ley orgánica, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

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

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

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

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

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

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

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

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

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

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

XI. 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;

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

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

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

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

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

XVI. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

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

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

De igual manera, conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

En el artículo 15° de la misma ley se establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

El artículo 16 menciona como está compuesta la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al contar con trece Magistrados especialmente nombrados para integrarla, de los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración, durante los periodos que señala esta Ley.

10. Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está compuesto por dos secciones.

Las secciones estarán integradas por cinco Magistrados de la Sala Superior, adscritos a cada una de ellas por el Pleno. De conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cada sección cuenta con facultades específicas que le permiten:

- 1. Dictar sentencia definitiva en los juicios que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a*

excepción de aquéllos en los que se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias;

II. Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables;

III. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el presidente de la sección para poner en estado de resolución un asunto competencia de la propia sección, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por ésta, así como resolver la aclaración de sentencias, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;

IV. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;

V. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Secretarios, Actuarios y demás personal del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

VI. Establecer, suspender y modificar la jurisprudencia de la sección y apartarse de ella, conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;

VII. Resolver los conflictos de competencia de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

VIII. Los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se funden en un Tratado o Acuerdo Internacional para evitar la doble tributación, o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado a su favor alguno de los referidos Tratados o Acuerdos.



Cuando exista una Sala Especializada con competencia en determinada materia, será dicha Sala quien tendrá la competencia original para conocer y resolver los asuntos que se funden en un Convenio, Acuerdo o Tratado Internacional relacionado con las materias de su competencia, salvo que la Sala Superior ejerza su facultad de atracción;

IX. Designar al Secretario Adjunto de la Sección que corresponda, a propuesta del Presidente de la Sección, y

X. Resolver los demás asuntos que establezcan las leyes.

Actualmente, la Primera y Segunda sección se encuentran estructuradas de la siguiente manera:

| Sección Primera | | |
|------------------------|----------------------------|------------------|
| Magistrados | Rafael Anzures Uribe | Presidente |
| | Guillermo Domínguez Belloc | Primera Ponencia |
| | Manuel Hallivis Pelayo | Segunda Ponencia |
| | Carlos Mena Adave | Tercera Ponencia |
| | Zulema Mosri Gutiérrez | Cuarta Ponencia |

| Sección Segunda | | |
|------------------------|-----------------------------|------------------|
| Magistrados | Víctor Orduña Muñoz | Presidente |
| | Alfredo Salgado Loyo | Primera Ponencia |
| | Alejandro Sánchez Hernández | Segunda Ponencia |
| | Nora Elizabeth Urby Genel | Tercera Ponencia |
| | Rafael Estrada Samano | Cuarta Ponencia |

El Presidente del Tribunal no integrará Sección, salvo cuando sea requerido para integrarla ante la falta de quórum, en cuyo caso presidirá las sesiones, o cuando la Sección se encuentre imposibilitada para elegir su

Presidente, en cuyo caso el Presidente del Tribunal fungirá provisionalmente como Presidente de la Sección, hasta que se logre la elección.

Cabe destacar la competencia que tienen los Presidentes de las Secciones por la importancia en la cual su actuación recae. Dentro de estas competencias y de conformidad con el artículo 27 de la ya mencionada Ley, se encuentran:

- I. Atender la correspondencia de la Sección, autorizándola con su firma;*
- II. Convocar a sesiones, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones;*
- III. Autorizar las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos, así como firmar los engroses de las resoluciones;*
- IV. Rendir los informes previos y justificados cuando los actos reclamados en los juicios de amparo sean imputados a la Sección, así como informar del cumplimiento dado a las ejecutorias en dichos juicios;*
- V. Tramitar los incidentes, recursos, aclaraciones de sentencias, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante la Sección;*
- VI. Enviar al Presidente del Tribunal las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados que integren la Sección, para efectos de turno;*
- VII. Dictar los acuerdos y providencias de trámite necesarios cuando a juicio de la Sección se beneficie la rapidez del proceso;*
- VIII. Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sección;*
- IX. Ejercer la facultad de atracción de los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables, a efecto de someterlos a la Sección para su resolución, y*

X. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Los Presidentes de las Secciones son designados por los integrantes de la Sección correspondiente en la primera sesión de cada año, la cual es privada. Durará en su cargo un año, sin derecho a reelección para el periodo inmediato siguiente.

En el caso de faltas temporales de los Presidentes, éstos son suplidos por los Magistrados de la Sección siguiendo el orden alfabético de sus apellidos. Si la falta es definitiva, la Sección designará Presidente para concluir el periodo del Presidente faltante. El Magistrado designado para concluir el periodo no estará impedido para ser designado Presidente en el periodo inmediato siguiente.

Por otra parte, las resoluciones de una Sección se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la sesión en que asista la totalidad de sus miembros. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente.

Las sesiones de las Secciones serán públicas, salvo aquéllas en las que se designe a su Presidente, se ventilen cuestiones que afecten la moral o el interés público, o la ley exija que sean privadas, así como aquéllas en que la mayoría de los Magistrados presentes acuerden su privacidad.

El Pleno está integrado por el Presidente del Tribunal y por once Magistrados de Sala Superior, siendo necesaria la presencia de al menos siete magistrados para que sus sesiones sean consideradas como válidas, mismas que serán públicas, excepto cuando la mayoría de los magistrados presentes

acuerden su privacidad, atendiendo a la naturaleza del caso a resolver, o en los supuestos previstos en las fracciones I a IX del artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal, mismas que establecen que el Pleno tiene facultad para:

I. Elegir de entre los Magistrados de Sala Superior al Presidente del Tribunal;

II. Aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal, en el que se deberán incluir, entre otros aspectos, las regiones, sede y número de Salas Regionales; las sedes y número de las Salas Auxiliares; la competencia material y territorial de las Salas Especializadas, así como las materias específicas de competencia de las Secciones de la Sala Superior y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción;

III. Expedir el Estatuto de Carrera a que se refiere el párrafo segundo del artículo 10 de la Ley;

IV. Elegir a los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que se integrarán a la Junta de Gobierno y Administración conforme a lo previsto por el artículo 40 de la Ley;

V. Aprobar y someter a consideración del Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal, previa evaluación de la Junta de Gobierno y Administración;

VI. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones;

VII. Designar al Secretario General de Acuerdos y al Contralor Interno, a propuesta del Presidente del Tribunal;

VIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos;

IX. Establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;

X. Determinar las Salas Regionales o Especializadas que sean auxiliadas por las Salas a que se refiere el artículo 38-Bis de la Ley, así como el número y cualidad de los asuntos que se enviarán a dichas Salas;

XI. Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables, incluidos aquellos que sean de competencia especial de las Secciones;

XII. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente del Tribunal para poner en estado de resolución un juicio competencia del Pleno, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por éste, así como resolver la aclaración de sentencia, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;

XIII. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;

XIV. Resolver sobre las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del Tribunal y respecto a los Magistrados de Sala Regional y de Sala Auxiliar designar de entre los Secretarios a quienes deban sustituirlos;

XV. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Magistrados del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y

someter a la consideración del Presidente de la República la destitución de un Magistrado, en los términos del artículo 7 de la Ley.

XVI. Las demás que establezcan las leyes.

Por otra parte, para que las sesiones que celebra el Pleno sean validas, se requiere por lo menos la presencia de siete Magistrados y los debates serán dirigidos por el Presidente del Tribunal.

Las sesiones serán públicas, excepto cuando la mayoría de los Magistrados presentes acuerde su privacidad, atendiendo a la naturaleza del caso a resolver.

En cuanto a las resoluciones, estas se tomaran por mayoría de votos de los Magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar salvo impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la sesión en que asista la totalidad de sus miembros o tenga una composición impar. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente.

Cuando se resuelva sobre el criterio de interpretación y aplicación de una ley, que deba asumir el carácter de precedente o de jurisprudencia, el Pleno aprobará la tesis y el rubro correspondientes para su publicación.

Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

| | |
|------------------------------|--------------------------|
| Juan Manuel Jimenez Illescas | Presidente actual |
| Rafael Anzures Uribe | Magistrado |
| Guillermo Domínguez Belloc | Magistrado |
| Manuel Hallivis Pelayo | Magistrado |
| Carlos Mena Adave | Magistrado |

| | |
|-----------------------------|-------------------|
| Zulema Mosri Gutiérrez | Magistrado |
| Víctor Orduña Muñoz | Magistrado |
| Alfredo Salgado Loyo | Magistrado |
| Alejandro Sánchez Hernández | Magistrado |
| Nora Elizabeth Urby Genel | Magistrado |
| Rafael Estrada Samano | Magistrado |

11. Justicia Administrativa en México

En principio, partiremos de una premisa mayor, denominada Justicia, la cual tiene su origen en el término latino *iustitia* y permite denominar a la virtud cardinal que supone la inclinación a otorgar a cada uno aquello que le pertenece o lo concierne. Puede entenderse a la justicia como lo que debe hacerse de acuerdo a lo razonable, lo equitativo o lo indicado por el derecho.

De acuerdo con el Doctor Carlos Ortega, encontramos la justicia en tres acepciones, la primera conocida como justicia de ventanilla, que aplica ante la propia Autoridad Administrativa y es la más sencilla; también está la justicia jurisdiccional, que es la que procuran los órganos jurisdiccionales del Estado; y por último la justicia contenciosa administrativa, que es la que tocaremos en este capítulo.

El Estado, entendido como un ente jurídico formado por un pueblo, dotado de un poder de mando y asentado en un territorio delimitado, obtiene un poder público, el cual juega el papel más importante en esta organización, toda vez que se encarga de obtener los fines del Derecho, justicia y bien común, formando así lo que se conoce como Estado de Derecho. Por ende se genera una creciente intervención del gobierno en las actividades de la administración

pública, lo que provoca, que por consecuencia de dichas actividades se lesionen los intereses de los particulares. Y aquí es donde toma relevancia el concepto de Justicia Administrativa en México, que se desarrolla paralelamente a la evolución de la sociedad y sus necesidades.

Para abundar en el tema, es necesario definir en principio la justicia administrativa, entendiéndose como *“el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos”*²², convirtiéndose así, en una figura indispensable para nuestro Derecho, ya que se traduce en el fin último de los medios de control jurisdiccionales del acto administrativo, así como las leyes de procedimiento administrativo, los recursos internos y demás medios que tiene la autoridad para mantener la Justicia dentro de su interacción con el gobernado.

Para el Magistrado Miguel Ángel García la Justicia Administrativa es *“El estudio de las garantías y el proceso que tiene el administrado para asegurar la legalidad administrativa; se instituye con el propósito de controlar jurisdiccionalmente los actos de la Administración Pública y comprende el análisis de las cuestiones jurisdiccionales en las que el Estado interviene en forma contenciosa de otros sujetos de derecho, públicos o privados”*

La constitución de la Justicia Administrativa se forma por dos figuras jurídicas diferentes, una de ellas la configura el Juicio Contencioso Administrativo, en el que se controvierte la legalidad de los actos administrativos, caracterizándose por el principio de presunción de legalidad que gozan los actos administrativos, atendiendo así en su respectiva competencia federal, local y municipal; y la segunda formada por el Juicio de Amparo, cuya misión principal tiende a salvaguardar la constitucionalidad de dichos actos administrativos,

²² SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo curso. 23ª ed. Porrúa. México, 2001.

incluso controversias constitucionales donde el fin fundamental es restituir del pleno goce de la garantía individual violada.

En base a lo anterior, podemos afirmar que en la actualidad, el procedimiento contencioso administrativo es el principal proceso judicial de la jurisdicción administrativa mexicana. Dentro de este, encontramos el juicio de lesividad como una muestra clara de que el poder público debe someterse al orden jurídico, toda vez que la autoridad deberá someter a un órgano jurisdiccional el estudio de la individualización de la norma a un caso concreto, y determinar así la nulidad o validez de la resolución controvertida. Demostrando así, que el juicio de lesividad refleja totalmente el apego de la administración pública al respeto por la Justicia.

Ante esto, entendemos que se suscita un conflicto de intereses entre el particular y la autoridad, tomando en cuenta que *“lo contencioso se traduce procesalmente en contienda o pugna de intereses”*²³.

Ahora bien, es importante mencionar en qué momento aparece el procedimiento contencioso administrativo en nuestro sistema jurídico; se conoce que desde finales del siglo XIX aparecen las primeras leyes que regulan la litis administrativa. De acuerdo con el autor Serra Rojas, *“la primera institución encargada de regular las actividades administrativas fueron las Audiencias Reales de las Indias, a las cuales los virreyes podían recurrir ante la insistencia de ejecutar acuerdos impugnados”*²⁴; posteriormente aparecen las Juntas Superiores de Hacienda, que de acuerdo con el autor Carrillo Flores, es el pasado del Tribunal Fiscal de la Federación, las cuales se encargaban de todo lo relacionado a la Real Hacienda y donde también se conocía de las resoluciones administrativas controvertidas. De la Constitución de 1812 y 1824, únicamente se infiere que el contencioso administrativo se construyó al rígido sistema de

²³ OVALLE FAVELA, José. Teoría general del proceso. 4ª ed. OXFORD. México, 2001.

²⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo curso. 23ª ed. Porrúa. México, 2001

división de poderes, tomando el carácter de judicial, puesto que toda controversia debía ser resuelta por este mismo poder.

Siguiendo este orden cronológico, se aduce la aportación de *“Don Teodosio Lares a través de la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo decretada el 25 de mayo de 1853”*²⁵, ya que con esta se introdujo la figura del Consejo de Estado que dependía del Presidente de la República, y en síntesis establecía que no correspondía al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, las cuales debían ser conocidas por dicho consejo en primera instancia y por el consejo de ministros en segunda. Lo anterior marcó una tendencia en la Constitución de 1857 al adoptar este modelo en su texto; lo cual trajo como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declarara la inconstitucionalidad de los tribunales contencioso administrativos contenidos en dicha Constitución, pues *“eran violatorios a la división de poderes debido a que un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona”*²⁶.

La segunda gran etapa del contencioso administrativo en México, se da en 1936 con el decreto de la Ley de Justicia Fiscal proyectada por Don Antonio Carrillo Flores, con la cual se crea el Tribunal Fiscal de la Federación. En dicha ley, se regula al procedimiento contencioso administrativo casi de igual manera a como lo encontramos hoy en día.

No obstante, la mencionada ley sólo tuvo vigencia durante un año pues en 1938 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que abarcando el contenido de la ley de Justicia fiscal, vino a sustituirla; a pesar de eso comenzaron a surgir muchos cuestionamientos de temas constitucionales. En 1946 se reformó el artículo 104 constitucional, aceptando por primera vez la existencia de tribunales administrativos, al establecer que la Suprema Corte de

²⁵ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación. 11^a ed. Porrúa. México, 2002

²⁶ Idem

Justicia de la Nación sería competente para conocer de los recursos contra las sentencias dictadas por estos. En 1967, con motivo de la promulgación del Nuevo Código Fiscal de la Federación de 1966, se hizo una nueva reforma al artículo 104 constitucional para establecer que los tribunales administrativos desarrollarían el procedimiento contencioso administrativo. Finalmente, en 1987 se reformó el artículo 73 fracción XXIX inciso H, "estableciéndose que el congreso tendría facultad para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para emitir sus fallos, con lo cual se convierte en la reforma constitucional más importante para el contencioso administrativo"²⁷.

En la actualidad contamos con un procedimiento y tribunales de lo contencioso administrativo avalados totalmente por nuestra Carta Magna.

Claramente podemos observar que han pasado a ser tribunales exclusivos de materia tributaria, a tribunales con una amplia competencia administrativa, la cual cada día se extiende más.

12. Justicia Comparada: Francia

El sistema de Justicia Administrativa se formó en un ambiente de gran tensión. Fue en Francia donde tuvo lugar la Revolución de 1789, producto del reclamo social, donde el poder del soberano no tenía límites, el ideario fue establecer un poder legítimo reconocido por la sociedad, que preservara la libertad originaria reflejada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, surgida el mismo año. En ella se expresa, en su artículo 15:

²⁷ Ídem

“La sociedad tiene el derecho a pedir cuenta de su administración a todo empleado público”

Principio que logró establecer que se impusiera una barrera para que las autoridades fijen su actuación a la luz de la ley, que tiempo después significaría la Justicia Administrativa.

Otro acontecimiento tuvo en 1790, se trata de la promulgación de la ley 16/24, en la que además de asentar el principio de división de poderes, se dispuso textualmente en su artículo 13:

“Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas; los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, perturbar de cualquier manera que sea las operaciones de los órganos administrativos ni citar ante ellos a los administradores por razón de funciones”

La interpretación muestra la prohibición a los jueces de interferir en asuntos administrativos, así que la función de control de la Administración queda a cargo de la misma, personificada a través por el Conseil d'État.

La idea de Napoleón de crear un Consejo de Estado fue impulsada con el fin de mantener una asamblea política que ayudara en la redacción de proyectos, así como para la resolución de conflictos administrativos, limitándose a elevar sus recomendaciones al Titular del Poder Ejecutivo. Dada su naturaleza, no se precisaba aún el seguimiento de un procedimiento determinado. La importancia de dicha tarea exigió la elección de personas que poseyeran de una conciencia íntima del papel de la Administración Pública, estas se eligieron entre funcionarios civiles, miembros de la Academia, representantes de la iglesia, políticos experimentados y un sector privado, situación que se ha preservado a la fecha.

Actualmente la elección se hace desde la Escuela Nacional de Administración, la más alta institución de la función pública, ahí se reúnen los representantes más sobresalientes de las fuerzas económicas, sociales e intelectuales del país.

Reformando la función inicial del Consejo de Estado, en 1806, se le faculta para resolver las controversias de la Administración Pública y los gobernados, para lo cual se crea la sección Contenciosa Administrativa, en la cual se ventilaban las denuncias sobre el funcionamiento irregular de la Administración Pública. Las sentencias de se limitaron a pronunciar la conformidad o disconformidad de algún acto controvertido, mientras que su ejecución se dejaba en manos del jefe de gobierno, dando el papel a la sentencia de una simple opinión, este sistema de justicia se conoció como justicia retenida.

En 1872, con la caída del Segundo Imperio, se comienzan a trazar pautas para permitir al Consejo de Estado el cumplimiento de sus sentencias y proceder a la imposición de multas en caso de su inobservancia, pasando así del sistema de justicia retenida al de justicia delegada, estableciéndose formalmente el sistema de doble jurisdicción: el judicial a cargo de los tribunales ordinarios con la Corte de Casación como Tribunal Supremo; y el administrativo, a cargo del Consejo de Estado.

El reconocimiento constitucional del Consejo de Estado inicia con las reformas de 1980, garantizando su existencia e independencia, caracterizándolo con la función jurisdiccional en materia administrativa; la segunda en 1987 en la que se reserva al Juez Administrativo y por supuesto al Consejo de Estado una serie de competencias de las que se desarrollan:

Funcionar como juzgador en única instancia en asuntos de trascendencia nacional

Juez de apelación para ciertos asuntos

Juez de casación en relación con los Tribunales Administrativos y las Cortes Administrativas de apelación

Los conflictos de competencia entre jueces administrativos y los jueces judiciales no se hicieron esperar, por lo que se estableció una jurisdicción mixta paritaria, llevada a cabo por el Tribunal de Conflictos, el que hasta la actualidad se encarga de determinar al juez competente en caso de conflicto, estableciendo las siguientes reglas:

El criterio general determina que corresponde a la jurisdicción administrativa conocer de toda controversia en la cual una persona de derecho público es parte y se ha suscitado con motivo de una actividad que constituye un servicio público, y como consecuencia quedan excluidas de dicha jurisdicción:

I. Las controversias entre particulares

II. Las controversias que se refieren al Poder Legislativo, sea que se impugnen la validez de leyes o de actos administrativos emanados de las autoridades parlamentarias

III. Las controversias que se refieren al ejercicio de la función judicial

IV. Las controversias que se refieren a las actividades administrativas que no constituyen un servicio público, las que comprenden la gestión de su dominio privado por una persona pública

Las excepciones al Criterio General son:

I. Los contratos de derecho privado celebrados por la Administración Pública

II. Las controversias relativas a los servicios públicos industriales o comerciales

III. Las materias reservadas tradicionalmente al Poder Judicial por una ley expresa

IV. Las materias reservadas tradicionalmente al Poder Judicial por la jurisprudencia que se basa en el principio de antigua data según el cual: "la salvaguardia de la libertad individual y la protección de la propiedad privada encuadran esencialmente dentro de las atribuciones de la autoridad judicial"

En 1990, a fin de prevenir dificultades en la ejecución de sus sentencias, se faculta al Consejo de Estado de dos atribuciones importantes. Una de ellas es la de ser consejero de la administración activa para participar en la creación de leyes y documentos de tipo legislativo, y la segunda, posicionándolo a la par de las Cortes Administrativas de apelación y los Tribunales Administrativos de primera instancia.

Con estos cambios, el Consejo de Estado, además de conservar su competencia, conoce en primera y última instancia de litigios administrativos que presentan una particular importancia. Como ejemplo son aquellos referentes al exceso de poder en la aplicación de un decreto reglamentario de los ministros, de los organismos colegiados de competencia nacional; otro es contra decretos, cuyo campo de aplicación se extiende más allá de la competencia de un Tribunal Administrativo, y por último de litigios relativos a la situación individual de funcionarios designados por el decreto del Presidente de la República.

El Sistema Angloamericano o judicial, como se ha dicho anteriormente, es de rigurosa interpretación de la división de poderes, monopoliza el control jurisdiccional ya que no admite la inserción de un poder distinto para llevar a cabo dicha función. Esta interpretación se sustenta por el principio constitucional contenido en el artículo 49 constitucional, que prohíbe la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación.

El funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde hace 76 años, no ha podido desarraigar del todo esta idea, pues aún los órganos judiciales revisan vía amparo las resoluciones que emite, teniendo por excelencia la última palabra en la solución de conflictos jurídicos. El hecho se verifica en la ley de amparo, en lo que respecta a sus artículos 107 fracción IV y 170 fracción I, que a continuación se transcriben:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

...IV. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia solo para promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso o trascendido al resultado de la resolución.

Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:

- I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

Se entenderá por sentencias definitivas o laudos los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido"

El Sistema Francés caracterizado por el establecimiento de Tribunales fuera del molde judicial pertenecientes al Poder Ejecutivo encargados de resolver conflictos de orden administrativo, plantea la necesidad de desligarse del Poder Judicial, ya que este Órgano, al resolver los conflictos administrativos, los examina a la luz del Derecho Privado, pasando por alto que las decisiones tomadas por el Órgano Administrativo se plantean en función del interés general y el orden público, ocasionando que muchas de sus actividades fueran modificadas.

Otra idea planteada en este Sistema, es la igualdad entre poderes, así como su independencia entre ellos, consiguiendo con ello una mayor libertad en la toma de decisiones.

13. Naturaleza Jurídica del Tribunal Contencioso Administrativo

Debemos partir de una premisa, si las resoluciones de los órganos del Estado estuvieran libres de control de la legalidad, se incurrirían en graves y crecientes arbitrariedades que quebrantarían la paz social. Es por tal motivo que los tribunales administrativos son tan importantes para el control de nuestro gobierno; la existencia de este control posibilita a los afectados actúen en defensa de la legalidad, colaborando a que los distintos órganos se ajusten a su función específica y a los límites de su competencia, así como los preceptos legales, sustantivos y formales aplicables.

Por lo tanto, se deduce la importancia que reviste la existencia de medios de impugnación para el control de la legalidad, ya que a pesar que los funcionarios tengan como guía el principio de legalidad, puede ocurrir que este pueda verse violado como consecuencia de diversas circunstancias, cuya influencia es posible comprobar, ya sean pasiones políticas, intereses personales, cohecho, etc., las cuales desvían a algunos funcionarios del correcto ejercicio de sus funciones.

Es así como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa representa una pieza importante en la evolución jurídica y política de México en los últimos años, este llegó en una época de grandes cambios para la Sociedad y economía mexicana. De la actitud abstencionista del Viejo Estado liberal había que dar lugar a un intervencionismo urgente y necesario, pero siempre dentro del marco de la legalidad del que no podía salirse la Administración Pública.

En el Estado de Derecho contemporáneo el individuo tiene el derecho de ser protegido contra sus iguales y contra el abuso del poder de los gobernantes, por ende, su derecho tiene un deber correlativo con la Justicia social, que encuadra con lo contencioso administrativo.

14. Diferencias entre el Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción y el de Anulación

El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.

En principio el contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido por:

- ✓ *Funcionario incompetente*
- ✓ *Inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley*
- ✓ *No haberse aplicado la disposición debida*
- ✓ *Desvío del poder*

Es decir, dicho procedimiento hace antítesis al contencioso de plena jurisdicción, es decir, que el Tribunal no tiene todos los poderes habituales de juez, no puede más que pronunciar la anulación del acto que es puesto a su consideración, pero sin modificarlo ni menos aún dictar uno nuevo. Este ha sido implementado en algunos Estado de nuestro país, sin embargo, no implica un abandono total al sistema judicial mexicano, ya que existe una intervención preponderantemente de los Tribunales Judiciales en la decisión final de las controversias administrativas, debido a que estas son impugnables ante Tribunales Colegiados de Circuito, bien sea por las autoridades a través del recurso de revisión o por los particulares por medio del amparo administrativo, según sea el caso.

En México, siguiendo la tendencia angloamericana, los órganos judiciales revisan los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, siempre que estos no sean de la competencia, en primera instancia, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así las sentencias de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden impugnarse por el particular afectados en amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito de la jurisdicción de la Sala que la dictó o bien en revisión ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando la defensa se cambia de ilegalidad a inconstitucionalidad de la disposición aplicada; por parte de la autoridad, procede el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito de la jurisdicción de la Sala sentenciadora.

Podemos comprender las diferencias entre el contencioso de plena jurisdicción y de anulación de la siguiente manera:

En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantías constitucional, en el segundo de violación de la ley. Así mismo el primero, no solo se limita a nulificar la resolución sino que está autorizado para reglamentar las consecuencias de su decisión. El segundo, al nulificar un acto no puede dar

instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aún dictarlo;

En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias, así como que aún cuando se pueda impugnar en algunos una decisión ejecutoria, el juicio va mas allá del objeto limitado de una declaración de nulidad; en el segundo no se cuenta con ellos, aunado a que ante este se impugna una resolución ejecutoria, por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del exceso del poder.

En el primero el efecto de la sentencia es inter partes; en el segundo el efecto de la sentencia es general.

Se entiende que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa actúa como tribunal de plena jurisdicción cuando se alega violación de la ley aplicada y si ello es cierto la Sala del Tribunal no se concreta a declarar la nulidad de la resolución reclamada, sino que además señala las bases conforme a las cuales debe dictarse una nueva resolución.

Debido a las diversas reformas de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se puede decir que al fin se le otorga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa plenitud de jurisdicción, es decir, ya contará con medios para hacer cumplir sus sentencias; dará instrucciones a las autoridades administrativas para cumplir con sus fallos y no sólo nulificará el acto o resolución administrativa; podrá dictar una condenación pecuniaria contra la administración pública y podrá conocer de violaciones contenidas en decretos, acuerdos, actos o resoluciones administrativas de carácter general cuando al iniciar su vigencia sean de naturaleza aplicativa, es decir, causen un perjuicio personal, real y directo por su sola publicación.

Es preciso recordar que, desde su creación, el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tuvo que vencer fuertes barreras, como interpretaciones tradicionales que no permitían el establecimientos de dicho Tribunal, pues en su momento se consideró que atentaba contra la Constitución un sistema contencioso-administrativo y por ende no podría constituirse, por lo siguiente:

El Artículo 49 de la Constitución Federal prohíbe la reunión de dos o más poderes en un solo individuo o corporación, y si el Ejecutivo juzgara, se violaría el principio de separación de poderes;

Se vulnera el Artículo 16 de la Carta Magna porque “ninguna Ley sin violar ese precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle”¹, concluyendo que “decir lo contrario sería confundir la competencia constitucional de las autoridades”;

El Artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe ser juzgado por tribunales especiales;

Si se pretendiera privar a un particular de algún derecho que esté en su patrimonio, tendría que seguir un juicio en forma previa el Poder Público, para no violar el Artículo 14 de nuestro Máximo Ordenamiento Legal;

Se violaría el Artículo 17 Constitucional, pues existe una limitación para el Poder Público de hacerse justicia por sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

La nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su capítulo X denominado “Del Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión”, Artículos 57 y 58, establecen que las autoridades demandadas y cualesquiera

otra autoridad relacionada están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

1. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo. En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los Artículos 46-A (plazos perentorios para concluir una visita domiciliaria o de gabinete) y 67 (Caducidad) del Código Fiscal de la Federación. Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada. Los efectos que establece este inciso se producirán sin que sea necesario que la sentencia lo establezca, aun cuando la misma declare una nulidad lisa y llana.

Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el Nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la

resolución anulada. Para los efectos de este inciso, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso éste deberá reponerse en el plazo que señala la sentencia.

2. En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva. En ningún caso el plazo será inferior a un mes.

Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia. Los plazos para el cumplimiento de sentencia que establece este Artículo empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo en contra de la sentencia, o cuando el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia dicho juicio. Dentro del plazo de 20 días posteriores a la fecha en que venció el término de 15 días para interponer el juicio de amparo, la autoridad deberá solicitar al Tribunal el informe mencionado.

En el caso de que la autoridad no solicite el informe mencionado dentro del plazo establecido, el plazo para el cumplimiento de la resolución empezará a correr a partir de que hayan transcurrido los 15 días para interponer el juicio de amparo. Para asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte conforme a lo siguiente:

1. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes sobre el cumplimiento de la sentencia.

Se exceptúan las sentencias que hubieran señalado efectos cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

Concluido el término anterior, con informe o sin él, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de que se trate decidirán si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:

Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el Salario Mínimo General diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia se le impondrán nuevas multas de apremio, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrán Requerir al superior jerárquico de aquella, para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora. De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el Salario Mínimo General diario que estuviere vigente en el Distrito Federal.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrán comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.

Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

2. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, por una sola vez, de acuerdo con las reglas siguientes; Procederá en contra de los siguientes actos:

La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

La resolución definitiva emitida y notificada después de que haya concluido el plazo de cuatro meses, cuando se trate de una sentencia que haya determinado que existió omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecten las defensas del particular y trascienda en el sentido de la resolución impugnada, por falta de fundamento y motivación o, en su caso, por vicios del procedimiento, que obligue a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia.

Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

Así mismo es preciso indicar que independientemente de lo anterior, los particulares podrán recibir una indemnización por parte de las autoridades demandadas, cantidad que se determinará según el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dichas autoridades cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Se considerará que habrá falta grave cuando:

a) La resolución impugnada se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.

b) La resolución impugnada sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.

c) Se declare la nulidad porque la resolución administrativa impugnada se emitió en ejercicio de facultades discrecionales que no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Será necesario tramitar la indemnización vía incidente ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que a los particulares les llevará un poco de tiempo, pero al fin podrán recibir algo de lo que tienen que erogar para realizar su defensa, pues antes, aunque se dictara una resolución favorable, las autoridades no las cumplían y se tenían que ejercer otros medios de defensa ante los Tribunales Judiciales para obligarlas a cumplir; ejemplo de ello es cuando, después de un largo juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, finalmente se dictaba una resolución en donde declaraba la nulidad de la resolución que negaba la devolución de un saldo a favor, misma que por capricho de la autoridad fiscal se había negado; cuando se presentaba el contribuyente a la Administración Local de Recaudación correspondiente, el propio personal de dicha unidad se burlaba de la sentencia e inclusive

señalaban que no se hubiera gastado tanto para obtener la sentencia si de todas formas se tenía que realizar nuevamente el trámite y aún realizándolo otra vez volvían a negar la devolución, con lo que teníamos el cuento de nunca acabar. Pero ahora al fin tendremos un Tribunal Contencioso Administrativo en materia Federal que tendrá la fuerza suficiente para hacer cumplir sus fallos. Con ello esperemos que finalmente se otorgue la Justicia como debe y debió ser siempre a quien la merece.

En la práctica forense, cuando los tribunales jurisdiccionales determinan modificar o revocar los actos o resoluciones impugnados, reiteradamente se encuentran con el dilema sobre la forma no sólo legal sino técnica para hacerlo, pues frente a la plenitud de jurisdicción con que cuentan, se encuentra el principio del reenvío. Establecer los casos en que procede uno u otro, o determinar las reglas generales, sobre cuándo deben operar, no es del todo sencillo.

El Contencioso Administrativo de Anulación u Objetivo, persigue el restablecimiento de la legalidad en la actuación de la Administración Pública en los casos en que la autoridad haya actuado con exceso de poder, sea por un funcionario incompetente, por la inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley o no haberla aplicado debidamente.

Se desarrolla en un juicio simple pues la intervención de la autoridad se reduce a rendir un informe que le requiere el Tribunal.

Los efectos de la sentencia se limitan a declarar la validez ó anular el acto impugnado.

El Contencioso Administrativo de plena jurisdicción o subjetivo se desarrolla como todo un proceso: la intervención de la autoridad y el particular se hace indispensable para formular sus acciones, y defensas, así como la

aportación de pruebas; por lo que respecta al alcance de sus sentencias, éstas además de restablecer el orden jurídico, obliga a reparar el derecho violado mediante el pronunciamiento de una condena que restituya y hagan efectivos los derechos del demandante.

15. Plenitud de Jurisdicción y Reenvío

Etimológicamente, el vocablo jurisdicción tiene su origen en las raíces latinas, Jus, Juris, que significan derecho, y dijere, que significa, “declarar”. De lo anterior se infiere, que jurisdicción significa: declarar el derecho.

Ahora bien, la jurisdicción es un atributo de la soberanía del poder público del Estado, que se realiza a través de órganos específicamente determinados para declarar o resolver sobre determinado conflicto judicial o administrativo dentro de un determinado territorio o demarcación, según la actividad que corresponda a la autoridad respectiva.

Consecuentemente, esta función le es encomendada a una autoridad denominada órgano jurisdiccional, el cual esta investido de la facultad y poder que específicamente le otorga el Estado. Así, la jurisdicción se refiere a la facultad conferida a ciertos órganos para administrar justicia en los casos controvertidos.

Por su parte, La palabra reenvío, significa, según el Diccionario de la Real Academia Española, “Acción y efecto de reenviar”; a su vez este vocablo significa: “Enviar algo que se ha recibido”.

Si bien del significado de las palabras anteriores no se advierte que el vocablo “reenvío” se refiera a una devolución de jurisdicción; aplicada el mismo al aspecto procesal, es indudable que se refiere a dicha circunstancia.

Este principio, si bien no se encuentra plasmado expresamente en la legislación, no menos cierto lo es que, la generalidad de los principios jurídicos, deriva de la misma. Lo anterior, si tomamos en cuenta que los efectos de las sentencias de segundo grado, tienen como finalidad revocar o modificar la de primer grado o el de la autoridad responsable.

16. Juicio de Lesividad

Para lograr entrar al estudio del fondo del juicio de Lesividad, es necesario recalcar las condiciones y el momento en que surge el contencioso administrativo en nuestro país, así como el desarrollo que ha venido sufriendo, para más adelante establecer cómo toma vigencia el juicio de lesividad como un proceso especial dentro de este medio de control jurisdiccional. *“El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.”*²⁸.

El juicio de lesividad ha ocupado un lugar muy discreto en el procedimiento contencioso administrativo, sin embargo, como veremos a continuación se ha mantenido presente en todas las leyes vigentes durante todo el siglo XX.

Es hasta el siglo XX cuando aparece el juicio de lesividad en el contencioso administrativo mexicano. Mediante la segunda gran etapa del contencioso administrativo en México, con la ley de justicia fiscal de 1936, se da la posibilidad de que la autoridad impugne ante un órgano jurisdiccional, el Tribunal Fiscal de la Federación, según la misma ley, “los actos que ilegalmente

²⁸ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. 6ª ed. Porrúa. México, 2000.

emitidos, fueron lesivos al interés fiscal”²⁹, con una relevante limitación, únicamente lo podía realizar a la autoridad hacendaria.

El artículo 14 de esta ley establecía que el Tribunal Fiscal de la Federación tendría competencia para conocer de los juicios que se iniciaran

“VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular.”

Por otra parte, con la creación del primer Código Fiscal, se regula de manera más clara el juicio contencioso administrativo. En este ordenamiento se reproduce literalmente el proceso de lesividad que tenía cabida en la ley de 1936.

Más adelante, otro de los cambios significativos que sufre el proceso de lesividad, se da con la primera ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en 1967, que establecía en su artículo 23:

“Las salas del Tribunal conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las previstas en el artículo anterior como de la competencia del Tribunal”

De lo anterior, se desprenden como cambios importantes, que la posibilidad de incoar el juicio de lesividad dejó de limitarse a la autoridad hacendaria para abarcar a todas las autoridades administrativas. Además, a partir de ese momento la autoridad no sólo podría impugnar las resoluciones favorables a un particular emitidas en primera instancia, sino que también podrían impugnar las recaídas en un recurso administrativo.

²⁹ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo. El juicio de lesividad y otros estudios. 1ª ed. Porrúa. México, 2002.

Posteriormente, en 1978 la única observación relevante sobre el proceso de lesividad, se limita a que en ésta se establece la competencia territorial del Tribunal. Finalmente, en el Código Fiscal de la Federación actual, la regulación que se hace en el artículo 36 del mismo sobre el proceso de lesividad es igual al de las modificaciones realizadas sobre el código predecesor, resultando que dicho numeral no ha sufrido modificaciones de fondo sobre el tema hasta la fecha. No obstante, a través la ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del año 2001, se modifica la competencia territorial para conocer del juicio de lesividad con respecto a la ley orgánica anterior, en el sentido de que a partir de la entrada en vigor de la ley en comento, serán competentes las Salas Regionales del domicilio del particular beneficiado con la resolución favorable, a diferencia de la ley anterior en la que era competente la Sala Regional del domicilio de la autoridad demandante.

17. Modalidades del Juicio Contencioso Administrativo

| TRADICIONAL | EN LÍNEA | SUMARIO |
|--|--|---|
| <p>De acuerdo con al artículo 2 de la Ley Federal del Procedimiento Contenciosos Administrativo se establece que el juicio contencioso administrativo federal procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa</p> <p>A su vez, procede este tipo de juicios contra aquellos actos administrativos, decretos y cuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, siempre y cuando sean auto aplicativos o bien cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.</p> <p>Las autoridades de la</p> | <p>De conformidad con el artículo 58 el juicio contencioso administrativo federal ser promoverá, substanciará y resolverá en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea que deberá de establecer y desarrollar el Tribunal en termino de lo dispuesto en el Capítulo X y las demás disposiciones específicas que resulten aplicables de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. En todo lo que no previsto, se aplicaran las demás disposiciones que resulten aplicables del mismo ordenamiento.</p> | <p>El juicio contencioso administrativo federal se tramitara y resolverá en la vía sumaria de conformidad con las disposiciones específicas que para su simplificación y abreviación se establecen en el capítulo XI de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.</p> |

| | | |
|---|---|---|
| Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley. | | |
| Presentación de la demanda 45 días hábiles | Presentación de la demanda 45 días hábiles | Presentación de la demanda 15 días hábiles |
| Contestación de la demanda 45 días hábiles | Contestación de la demanda 45 días hábiles | Contestación de la demanda 15 días hábiles |
| Ampliación de la demanda 20 días hábiles | Ampliación de la demanda 20 días hábiles | Ampliación de la demanda 5 días hábiles |
| Presentación de la contestación de la demanda 20 días hábiles | Presentación de la contestación de la demanda 20 días hábiles | Presentación de la ampliación 5 días hábiles |
| Presentación de incidentes en cualquier momento antes del cierre de instrucción | Presentación de incidentes en cualquier momento antes del cierre de instrucción | Presentación de incidentes 10 días después de admitida la demanda |
| Alegatos 10 días antes del cierre de instrucción | Alegatos 10 días antes del cierre de instrucción | No hay alegatos |
| Cierre de instrucción substanciado al expediente | Cierre de instrucción substanciado al expediente | Cierre de instrucción una vez integrado el expediente, pero |

| | | |
|--|--|---|
| | | tentativamente será 60 días posteriores a la admisión de la demanda |
|--|--|---|

Al estar hablando sobre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no podemos evitar hablar sobre los juicios que se llevan a cabo en esta Corte. Para esto abordaremos de forma muy general las tres modalidades del Juicio Contencioso Administrativo Federal que se llevan, los cuales son el Juicio de Vía Tradicional, Juicio Sumario y Juicio en Línea.

Juicio Vía Tradicional

El Juicio Contencioso Administrativo Federal, el cual se le conoce también como el Juicio de Nulidad, es principalmente llevado de la forma tradicional. De conformidad con lo expuesto por el Dr. Ortega, el juicio de nulidad, tiene como objeto el presentar ante la potestad de un tercero, el cual se encuentra investido de atribuciones y facultades, el dirimir y resolver la Litis planteada o sometida a su jurisdicción.

Juicio Sumario

El Juicio Contencioso Administrativo Federal Sumario entró en vigor en el año del 2011 como una forma de aumentar la eficiencia en la que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa opera, teniendo como filtro, el de atender casos cuya cuantía sea menor de 5 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal elevado al año, además de las cuestiones de procedencia las cuales están en el Art. 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Juicio en Línea

Entró en vigor en el año de 2009, siendo una forma innovadora en la que los juicios se llevan a cabo, pues es a través de este, que el juicio se subsana no de forma presencial, sino que es completamente vía electrónica. Cabe destacar que bajo el supuesto de llevar el juicio por esta vía, corresponde únicamente al contribuyente el decidir si se continúa mediante esta forma o si se desea llevar por la vía tradicional.

18. Recursos Administrativos

Un tema que no podemos dejar a un lado en este estudio que se realiza sobre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el de los recursos que operan para este tribunal. Si bien es cierto que México se considera como un Estado de Derecho, una de las razones de esto, es porque existen medios de defensa, los cuales sirven para protegerse de los actos que el mismo gobierno realiza hacia sus gobernados.

De acuerdo a lo que expone el Dr. Ortega en su libro, el Recurso Administrativo es aquel medio de defensa que la ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto administrativo dictado por ese mismo órgano o por su inferior jerárquico. (...) La finalidad del recurso administrativo, es controlar las decisiones de los órganos administrativos para que se emitan conforme a derecho.

Dicho recurso siempre se interpondrá ante un órgano de la Administración Pública para que se inicie su trámite y su resolución, ya sea ante la autoridad que emitió el acto impugnado o bien ante una autoridad superior, siempre y cuando sean órganos pertenecientes a la administración activa.

Habiendo definido de una forma más precisa lo que se considera como recurso administrativo, haremos mención ahora de los dos tipos de recursos que

el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conoce: Revisión y Reclamación.

Recurso de Reclamación

Siguiendo la línea del Dr. Ortega, mencionaremos que el recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o de alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero.

La reclamación deberá interponerse en los 15 días siguientes a la notificación del acto administrativo que afecte los intereses jurídicos del mismo promovente del recurso ante la Sala o Sección correspondiente.

Ya que haya sido interpuesto el recurso de reclamación, el magistrado instructor, dará notificación a la contraparte para que esta aporte a lo que su derecho convenga dentro de un término de cinco días. Finalmente se le dará a la Sala cinco días para que resuelva. Se debe tomar en cuenta de que el magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse.

Existe la excepción de que en caso de que una sentencia interlocutoria conceda o niegue la suspensión definitiva, esta podrá ser impugnada mediante el recurso de reclamación, el cual debe ser interpuesto en la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional, la cual esta última ordenara emplazar a la contraparte para que exprese lo que a su derecho le convenga en un término de 5 días.

Ya vencido el termino, la Sala Regional remitirá a la Sección de la Sala Superior que corresponda, para que resuelva el asunto en un periodo no mayor a cinco días.

Cabe destacar, que ante esta situación, no podrá operar la apelación, solamente podrá establecerse un juicio de amparo directo.

Recurso de Revisión

El fundamento de los recursos se encuentra plasmado en el artículo 104 constitucional el cual menciona:

Los Tribunales de la Federación conocerán:

III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo 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;

Formalidades

Aunque no exista ley que exprese cuales son los requisitos que deben de considerar para la formulación de un recurso de revisión, el Dr. Ortega nos hace el favor de mencionar cuales son estos:

1. *Lugar y fecha*
2. *Autoridad a la que va dirigida*
3. *Autoridad recurrente y en que carácter acude*
4. *Fundamentos legales y reglamentarios que lo legitimen*
5. *Mención de que interpone recurso de revisión*
6. *Fecha de notificación de la sentencia*
7. *Sala que dicto la sentencia*
8. *Materia acerca de la que verso el juicio*
9. *El o los agravios que le causa la resolución impugnada*
10. *Cita de Tesis Jurisprudenciales o criterios que apoyen la pretensión*
11. *Pruebas normales y supervinientes, si las hubiera*
12. *Puntos petitorios*
13. *Firma del recurrente*

19. Facultad de Atracción

De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tanto el presidente del tribunal, así como los presidentes de las secciones tienen la facultad de atracción:

ARTÍCULO 27.- Compete a los Presidentes de las Secciones:

IX. Ejercer la facultad de atracción de los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables, a efecto de someterlos a la Sección para su resolución

ARTÍCULO 30.- Son atribuciones del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las siguientes:

VI. Ejercer la facultad de atracción de los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables, a efecto de someterlos al Pleno para su resolución;

De conformidad con el artículo 13 del Reglamento Interno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su artículo 13° *“La facultad de atracción es de naturaleza discrecional y se ejercerá caso por caso, una vez que se haya determinado que se trata de juicios con características especiales.”*

Para ejercer la facultad de atracción se atenderá a lo que se refieren los artículos 48, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

II. Para el ejercicio de la facultad de atracción, se estará a las siguientes reglas:

a) La petición que, en su caso, formulen las Salas Regionales, el Magistrado Instructor o las autoridades deberá presentarse hasta antes del cierre de la instrucción.

b) La Presidencia del Tribunal comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala Regional o al Magistrado Instructor antes del cierre de la instrucción.

c) Los acuerdos de la Presidencia que admitan la petición o que de oficio decidan atraer el juicio, serán notificados personalmente a las partes en los términos de los artículos 67 y 68 de esta Ley. Al efectuar la notificación se les requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en el Distrito Federal, así como que designen persona autorizada para recibirlas o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en el mismo. En caso de no hacerlo, la

resolución y las actuaciones diversas que dicte la Sala Superior les serán notificadas en el domicilio que obre en autos.

d) Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional o el Magistrado Instructor remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, la que lo turnará al Magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.

Al referirnos al hecho de que se den cumplir con ciertas características especiales para que opere la facultad de atracción, básicamente hacemos referencia a la cuantía, tenga un valor controvertido superior a cinco mil veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución impugnada, o bien cuando para su resolución es necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general, en las s de equilibrio ecológico y de protección al medio ambiente, telecomunicaciones y competencia económica.

La facultad de atracción podrá operar de oficio o bien a petición de la parte interesada en el procedimiento. En el escrito se debe de fundar y motivar las razones por las cuales se está interesado en el asunto, así como su trascendencia. Todo esto lo podrá requerir la Sección, alguna Sala Regional a quien le corresponda saber del mismo asunto, los particulares o bien las autoridades.

Es importante tomar en cuenta, que la misma petición debe ir dirigida al Presidente, ya sea directamente o mediante la Sala Regional que este conociendo sobre el caso en cuestión. La petición debe ser presentada ante la Secretaria General de Acuerdos, para que esta última la tramite, acompañada de una copia de la demanda, así como también de la resolución impugnada,

haciendo énfasis del estado procesal del juicio, y de cualquier otra constancia que se considere pertinente para justificar la atracción.

La Secretaria General de Acuerdos, de forma directa o mediante la Secretaria Adjunta de Acuerdos de la Sección en turno, tendrá que abrir un expediente de atracción, el cual se encontrara integrado con los documentos señalados en el párrafo anterior. Si se diera el caso de que faltara alguna de las constancias necesarias, la Secretaria General de Acuerdos o la Secretaria Adjunta de Acuerdos de Sección, pedirá a la Sección o a la Sala Regional pertinente la remisión de estas.

Ya que este integrado el expediente, con todas las constancias requeridas, la Secretaria General de Acuerdos elaborara el proyecto de acuerdo, el cual será presentado ante el Presidente, y este último será el que considere el caso. El acuerdo será comunicado a la Sección o Sala Regional, según sea el caso.

Si se diera sobreseimiento en el juicio, ya sea por causa de desistimiento de la parte actora, o bien por la revocación lisa y llana de la resolución que se esta impugnando, hasta antes del cierre de la instrucción, es deber del Magistrado Instructor emitirá la resolución considerando las causales de sobreseimiento, dándole copia al Pleno de la Sala Superior o a la Sección. Si se diera el caso de que sobrevengan causales se de sobreseimiento después de la instrucción, el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior o la Sección que hubiere atraído el caso, emitirá la resolución correspondiente.

20. Instancia de Queja: medio legal para el debido cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El juicio de nulidad instaurado por la Ley de Justicia Fiscal para la defensa de los derechos del gobernado frente a los actos de autoridad, tildado con la característica de efectuar una justicia de simple anulación como así lo

connotaba su celebre exposición de motivos) concretaba su actuar en anular o reconocer la resolución administrativa sin la implementación de un mecanismo que ayudase a ejercer un acto en contra de la autoridad demandada para cumplir sus determinaciones. Situación que a medida de su mayor respeto y reconocimiento en el campo jurídico, fue dejándole mayor libertad jurisdiccional al emitir sentencias de condena haciéndose indispensable la implementación. Situación que a medida de su mayor respeto y reconocimiento en el campo jurídico, fue dejándole mayor libertad jurisdiccional al emitir sentencias de condena, haciéndose indispensable la implementación de mecanismos que ayuden a la ejecución de las determinaciones del Tribunal al alcance de una justicia pronta, completa e imparcial. Lamentablemente, la conformidad mantuvo la tradición en sucesivas reformas al Código Fiscal de la Federación al asentar entre líneas que el Tribunal Fiscal de la Federación carece de ejecución por tratarse de un tribunal declarativo de simple anulación, toda vez que no se disponía de medio alguno para conminar a la autoridad demandada al cumplimiento de las sentencias pronunciadas dentro del juicio de nulidad.

En vista de que la competencia del Tribunal se había acrecentado y que ya estaba lejos el pensamiento de que sus resoluciones solo eran declarativas de legalidad, pues realmente se habían tomado en decidir también sobre las violaciones de Derechos Públicos Subjetivos, haciendo con ello latente la necesidad de establecer claramente dentro de su legislación la obligación del cumplimiento a sus sentencias. Es así, que en el Código Fiscal de 1981 se asienta dentro del artículo 239 la obligación que tiene la autoridad demandada para que en los casos de que la sentencia obligue a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento lo haga dentro de un plazo de cuatro meses.

Posteriormente se reforma el artículo 17 constitucional en 1987, en el que se plantea la obligación de los tribunales para que de manera expedita impartan justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, por ende se adiciona en el artículo 239 TER la queja como una instancia de defensa en contra del

cumplimiento de las resoluciones incurridas en exceso, defecto o en repetición de la resolución declarada nula.

De lo anterior, se entiende que la queja nació limitada a una sola ocasión, por ejemplo, el demandante obtenía una sentencia a su favor, recurría a través de la queja; en caso de que la sala comprobara cierto lo demandado, obligaba a la autoridad demandada al cumplimiento de la sentencia, sin embargo, si después de substanciada la instancia, la autoridad responsable persistía en rebeldía, el Tribunal quedaba incapacitado para realizar un nuevo acto para exigir la ejecución de la sentencia, lo que derivaba de un juicio de amparo. Aquí se aprecia, que la queja era improcedente en contra de actos negativos de la autoridad administrativa, dejando en total estado de indefensión al demandante.

Otro aspecto importante de analizar, es en base a la multa, la cual era relativamente baja, en relación a la afectación patrimonial de los intereses del demandante (esta no era equivalente al tiempo en espera para el cumplimiento de la sentencia).

En diciembre de 1995, se modifica el artículo 239 TER pasándose al artículo 239 B, en el que se adiciona como nueva causal de procedencia de la instancia de queja, la omisión de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia en el plazo previsto por la Ley.

El constante aumento a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, trajo consigo la eliminación de la parte sustantiva del Código Fiscal de la Federación, integrándose a la Ley Federal de Procedimiento contenciosos Administrativo del 2006, la cual presenta un mayor avance por lo que hace al cumplimiento de las sentencias del Tribunal, incorporando la figura que, mientras la naturaleza del acto lo permita, se comisione a un funcionario jurisdiccional, cumpla con sus funciones cuando la autoridad demandada se rehúse a hacerlo.

Que se traduce en el artículo 58 de la ley, el cual aduce:

“ARTÍCULO 58.- *A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:*

I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

Concluido el término anterior con informe o sin él, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:

a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

b) *Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.*

De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por el inciso a).

c) *Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.*

Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decrete, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.

d) *Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.”*

21. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y su jurisprudencia en el contexto de la debida protección de derechos humanos del gobernado.

Para llegar a dimensionar el carácter cada vez más garantista que ha ido tomando nuestro Derecho mexicano, debemos mirar la historia de la jurisprudencia y las resoluciones de nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Empecemos con un poco de historia.

En el juicio contencioso, en su regulación a partir del Decreto del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir de 1º de enero de 1983, publicado en el Diario oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, se introdujo un precepto legal que no solo establece la obligatoriedad de la jurisprudencia sino que sanciona su incumplimiento.³⁰

Actualmente, el Tribunal tiene también su propia jurisprudencia regulada en el Título V de la Ley Federal de Contencioso Administrativo. Las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, constituyen precedente una vez publicadas en la Revista del Tribunal, que es le medio de publicación de dichas resoluciones. También constituyen precedente las tesis sustentadas en las sentencias de las 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.

En el caso de las Salas y los Magistrados Instructores de un Juicios en la vía Sumaria pueden apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan de los mismos, lo que para algunos doctrinarios debería ser aplicado

³⁰ CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. Los tribunales administrativos, en: FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. (coord.), Contencioso Administrativo: Culturas y sistemas jurídicos Comparados. Op. Cit. p. 67

para todos. La jurisprudencia debe ser de observancia general entre los jueces pertenecientes al Contencioso Administrativo, pero si se apartan de los criterios en ella señalada que sea siempre en beneficio del particular antes que de la autoridad.

Para que se considere jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior debe aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario. El mismo caso se da por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario. En el caso de contradicción de sentencias, interlocutorias o definitivas, cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, pueden denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento del Pleno cuya resolución sólo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.

El Pleno puede suspender una jurisprudencia, cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de jurisprudencia. Dicha suspensión deberá publicarse en la revista del Tribunal. Las Secciones de la Sala Superior pueden 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 cuales se apartan y enviando al Presidente del Tribunal copia de la misma, para que las que se apartan se hagan de conocimiento al Pleno y éste determine si procede que se suspenda su aplicación, en este caso debe publicarse en la revista del Tribunal.

Los magistrados de la Sala Superior pueden proponer al Pleno que suspenda su jurisprudencia, cuando haya razones fundadas que lo justifiquen. Las Salas Regionales pueden también proponer la suspensión expresando al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo

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 éste cambie. En este caso, el Presidente del Tribunal informará al Pleno para que éste ordene su publicación.

Las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga la jurisprudencia del Poder Judicial Federal. Cuando se conozca que una Sala del Tribunal dictó una sentencia contraviniendo la jurisprudencia, el Presidente del Tribunal solicitará a los Magistrados que hayan votado a favor de dicha sentencia un informe, para que éste lo haga del conocimiento al Pleno y, una vez confirmado el incumplimiento, el Pleno del Tribunal los apercibirá. En caso de reincidencia se les aplicará la sanción administrativa correspondiente, en los términos de la ley en la materia.

Se ha hablado en la doctrina mexicana y en revistas especializadas que como una vía para proteger los derechos fundamentales de los gobernados, debería existir una especie de jurisprudencia efectiva y única del Tribunal. La obligatoriedad de la jurisprudencia de la Sala Superior de toda la materia administrativa, no sólo de las autoridades jurisdiccionales sino de las mismas dependencias que formen parte de la Administración Pública y la escisión definitiva de la jurisprudencia en las materias administrativas por parte del poder judicial, de forma gradual, deben ser parte de considerar las resoluciones del Tribunal como definitivas e inatacables, pues sería la última instancia en conocer de la materia administrativa como lo hemos señalado en el apartado anterior. Lo primero sería abandonar la obligatoriedad de aplicar la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y con el tiempo, la jurisprudencia judicial.

Hay diversas iniciativas de reformas en el Congreso de la Unión que pretenden modificar, adicionar y derogar diversos artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como la presentada por el diputado Juan Bueno Torio (por parte del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional),³¹ sumado a más de sesenta en las que el denominador común, junto con parte de la doctrina mexicana, es el hecho de que argumentan se deben crear salas especializadas en competencia económica, además de cambiar diversos aspectos del Tribunal como el de darle mayor peso a los criterios jurisprudenciales.

A continuación enunciaremos los elementos repetitivos en las iniciativas de reformas presentadas por legisladores, en las que se argumenta en la exposición de motivos de absolutamente todas, otro denominador común: El objetivo es que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa proteja de mejor manera los derechos humanos y las libertades del gobernado, revisando la legalidad de sus actos y acorde a los cambios constitucionales y de las leyes reglamentarias que se han dado en la materia, siempre buscando y siguiendo la tendencia mundial de un derecho más garantista.

Se propone que la sala también conozca de la revisión nuevamente, que le fue negada por el artículo 104 fracción II de la Constitución y dada a los Tribunales Colegiados de Circuito. Se sostiene que lo anterior establecería mecanismos que permitan brindar algún tipo de orientación mediante la figura del Contencioso de Interpretación, lo que disminuiría la carga laboral y el rezago que siempre se forma con el paso de los años.

Pero algo que señalan en los proyectos de iniciativa de reforma, turnados todos a la Comisión de Justicia para dictamen y a la Comisión de Hacienda y

³¹ recuperado de World Wide Web de [<http://juanbueno.com.mx/2013/02/07/reforma-el-articulo-2-bis-de-la-ley-organica-del-tribunal-federal-de-justicia-fiscal-y-administrativa/>]

Crédito Público, para su dictamen y opinión; es el hecho de que la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe establecer criterios interpretativos al respecto de una disposición legal vigente, así como subsanar algunas posibles lagunas legislativas en las materias que son de su competencia, con la autonomía plena, sin sujetarse a la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

Ello evitaría, se argumenta en las exposiciones de motivos y en el Diario de Debates de las iniciativas en comento, la interpretación innecesaria de uno y otro órgano y se dejaría en manos de los peritos en la materia para que resuelvan con base en sus criterios y conocimientos para dar cumplimiento a la ley de una justicia pronta y expedita, además de proteger mejor los derechos fundamentales de los gobernados.

Se argumenta también que:

“Es necesario también contar con un recurso que permita que cuando el juzgador no aplique la jurisprudencia obligatoria que cause un grave perjuicio o altere el contenido esencial de la sentencia, puede controvertir dicha violación y restablecer la aplicación de la jurisprudencia omitida o violada, sin sancionar al juez, puesto que ello alteraría sustancialmente la autonomía constitucional del juzgador, siempre que la omisión sea sin dolo comprobable.”

(...)

“Por otra parte las autoridades administrativas también estarían obligadas –sin ningún caso de excepción- al cumplimiento de las jurisprudencias, y el solo hecho de que un particular pueda invocarla para que una resolución le sea favorable, baste con que la autoridad constate que dicha jurisprudencia es válida y vigente para que no haya necesidad de recurrir

al juicio. Ello liberaría también de una gran carga de trabajo al Tribunal, dejando satisfechas a las partes involucradas en un posible juicio contencioso y se evitarían juicios innecesarios por desconocimiento de la ley.”³²

Sobre el tema hace falta por construir para conseguir lo que se ha planteado, recordar que en la actualidad se empieza a hablar de que nuestro Tribunal y todos los demás órganos jurisdiccionales y administrativos de nuestro país protejan los derechos fundamentales del gobernado.

Lo anterior representa un gran avance si consideramos que antes de 1936 no había en México ni siquiera una auténtica jurisdicción contenciosa administrativa, a pesar de los intentos realizados por Teodosio Lares a partir de su Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, conocida entonces como Ley Lares.

Con el arribo de Lázaro Cárdenas a la presidencia es creada la Ley de Justicia Fiscal por Adolfo Cortina GutiérrezAntonio Cortina Guti es creada la Ley Contencioso Administrativo1936 no hablar de que nuestro Tribunal y todos los demsiembr, Antonio Carrillo Flores y Manuel Sánchez Cuén a partir de una invitación hecha por Narciso Bassols. Dicha Ley fue publicada el 31 de agosto de 1936 y entró en vigor el 1 de enero de 1937.

Ya desde ese entonces se proponía la creación de un Órgano Autónomo no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, con la intención de corregir o poner un freno a los excesos y/o errores de la Administración Pública, a través de un procedimiento cuya sentencia pudiera, a su vez, impugnarse vía Amparo.

³² Diario de debates, Comisión de Justicia y Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. Recuperado de la World Wide Web [http://www3.diputados.gob.mx/camara/002_informacion_parlamentaria/a_servicios_parlamentarios/c_servicios_del_diario_de_los_debates]

Se dice por parte de la doctrina que el Contencioso administrativo en su más pura concepción “rompía” con la tradición justicialista, pues es un mecanismo jurisdiccional que resuelve las controversias surgidas entre la administración pública y los particulares sin la intervención del poder judicial. Se argumentaba que era así por la desconfianza que se tenía (y aún se tiene) a los jueces de dicho poder, por lo que estos tribunales fueron ubicados en el poder ejecutivo, aunque no le pertenecen, y deben estar dotados de autonomía para dictar sus fallos.

Con lo anterior surge lo que se le llamó por algunos la “dualidad jurisdiccional” lo que provocó que se pensara que eso violaba el principio de división de poderes, por lo cual no podía garantizarse legalidad de los actos de la autoridad que afectarían la esfera jurídica de sus gobernados, hoy ese debate doctrinario ha sido superado y ya se habla de que, como lo hemos mencionado anteriormente, cada vez hay que ser más protector y garantista de los derechos del particular, ante los excesos y errores de la autoridad.

El legislador ha propuesto la instancia de queja para que el Tribunal esté en aptitud de cumplir con el Derecho Humano a una justicia completa y expedita, sin embargo, dicho mecanismo debe perfeccionarse para cumplir con el deseo de lograr una justicia real y efectiva, pues el Tribunal en principio tiene dificultades para asegurar de manera expedita el resultado de su actividad jurisdiccional.

Las bases de la nueva reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha proyectado en la protección de los Derechos Humanos, obligando a su observancia a todas las autoridades del Estado para que las respeten, protejan y garanticen en el ámbito de su competencia, obligación que es reiterativa con lo establecido dentro del artículo 128 de la ley fundamental y que es concordante en el papel internacional.

Así pues, ahí está el gran reto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en volverse cada vez un Tribunal más garantista, más protector de los derechos del gobernado. Sin duda, sabemos que ese enorme reto será bien librado por parte de sus juzgadores y, sobretodo, por sus excelentes litigantes en materia fiscal que día a día protegen al particular de los atropellos que se dan por parte de la autoridad

22. Conclusión

Una vez que hemos cubierto los temas totales sobre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es momento de concluir nuestro estudio.

Partimos de la hipótesis de que nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha evolucionado a través del tiempo, para ser exactos, desde 1931, año en el que se creó en nuestro país su primer antecedente, en ese entonces llamado Tribunal Federal Fiscal. A nuestra consideración, la preocupación por instituir un sistema de Justicia administrativa en nuestro país ha sido superada; la cobertura que el Juicio Contencioso Administrativo ha generado en México es el resultado de un compromiso firme, un trabajo constante y resultados que buscan satisfacer el ideal de Justicia. Hoy, el esfuerzo por un Estado constitucional y democrático de Derecho se debe de centrar en mantener una constante evolución, partiendo de la armonización que necesariamente debe existir en el sistema integral y coherente.

Nuestro país vive un momento coyuntural en el que se debaten las ideas para transformar el sistema nacional de Justicia administrativa, buscando ansiosamente razones que justifiquen un cambio a las instituciones, que si bien no son perfectas, su eficacia y beneficios aportados a la ciudadana son incuestionables.

La relevancia del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reside ahí, toda vez que se puede decir que es un Tribunal moderno que funciona adecuado a las tendencias y necesidades de nuestra Administración Pública.

A lo largo del presente estudio, emprendimos un camino de revisión histórica de la Justicia Administrativa en nuestro país, para comprender como se

ha ido modificando para convertirse en lo que hoy en día es; así mismo realizamos un modelo comparativo con otros sistemas contenciosos administrativos, en medida que el nuestro, refleja ciertos aspectos relevantes que adopta de diversas legislaciones.

Estudiamos el alcance de sus sentencias, lo cual vino a revolucionar el sistema y haciendo hincapié en la figura de plenitud de jurisdicción, lo que ha provocado que nuestro sistema de Justicia administrativa vaya en sincronía con nuestro desarrollo jurídico-social.

En una democracia liberal, debe existir sistema de división de poderes³³, atribuciones definidas y repartidas, además de un sistema de pesos y contrapesos. Por lo anterior, el tener un órgano el cual revise la legalidad de los actos de la Administración Pública Federal, así como también que esas acciones se ciñan a proteger los derechos y libertades de los particulares.

Aunque el contencioso administrativo y el juicio de amparo no son contradictorios entre sí, sino que se complementan, es necesario que el T tenga total independencia y que sus jurisprudencias sean obligatorias para la autoridad administrativa.

Lo anterior no sólo es de suma importancia sino un punto de partida de nuestra imperfecta democracia electoral (pero al fin y al cabo democracia). Cabe mencionar, que uno de los nuevos grandes retos de nuestro Tribunal es el cuidar que sus resoluciones protejan más que nunca los derechos y libertades en el contexto de la Reforma Constitucional sobre los Derechos Humanos, del año 2011 y la gran reforma en materia de amparo, del presente año, por lo que nuestros juzgadores estarán obligados, más que nunca, aplicar un control de legalidad y de la convencionalidad en sus resoluciones.

³³ Montesquieu, C. Publicación 1748. (2001). Del espíritu de las leyes. Editorial Porrúa

23. Bibliografía:

1. ORTEGA CARREON, Carlos Alberto. Derecho Procesal Fiscal. Primera Edición. Porrúa. México 2007
2. MARGAIN, Emilio,. (2009). De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad. Décimo cuarta edición. México: Porrúa. p. 77 y 78.
3. Calderón, M. (2010). Contencioso de interpretación, innovación rectora de cara al siglo XXI. Revista PRAXIS de la Justicia Fiscal y Administrativa, Núm. 2. México: Instituto de Estudios Sobre Justicia Fiscal y Administrativa, TFJFA, 2010.
4. Contradicción de tesis 2º./J. 19/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, marzo de 2000, página 131
5. Revista electrónica "Letras Jurídicas". Revista de Derecho del Centro Universitario de la Ciénaga de la Universidad de Guadalajara, disponible para su descarga en formato PDF: <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/sitio/index.php/revista-numero-03-otono-septiembre-2006-marzo-de-2007?download=34>
6. Exposición de motivos Diario de debates de la H. Cámara de Diputados LVI Legislatura, año III Primer periodo ordinario, no. 17. Sesión de 7 de noviembre de 1996
7. Diario Oficial de la Federación el día 10 de diciembre de 2010.

8. H. Dolores. (1971). Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación Op. México: Compañía Editorial Continental, p. 52.
9. Diario de debates de la H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, año II, Primer periodo ordinario, Diario No. 19. Sesión de 14 de noviembre de 1995
10. Exposición de motivos Diario de debates de la H. Cámara de Diputados LVI Legislatura, año III Primer periodo ordinario, no. 17. Sesión de 7 de noviembre de 1996
11. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XI, junio de 200, p. 6
12. Malpica De la Madrid., L. (2005). La influencia del Derecho internacional en el Derecho Mexicano. México: Limusa, p. 582
13. Exposición de motivos del Código Fiscal de la Federación de 1938, texto íntegro de la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
14. Montesquieu, C. Publicación 1748. (2001). Del espíritu de las leyes. Editorial Porrúa

Legislación:

- I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- II. Ley de Justicia Fiscal de 1936.
- III. Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994
- IV. Código Fiscal de la Federación de 1938

- V. Código Fiscal de la Federación de 1966
- VI. Código Fiscal de la Federación de 1981
- VII. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967
- VIII. Segunda Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978
- IX. Tercera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1996
- X. Cuarta Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal del 2007
- XII. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo
- XII. Ley Federal de Procedimiento Administrativo