

24/130



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

A R A G O N

EL NUEVO RECURSO DE REVICION EN EL PRO-
CEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

T E S I S

QUE PARA OPTAR EL TITULO DE:

Licenciado en Derecho

P R E S E N T A

Gregorio Montaña Martínez

A S E S O R:

LIC. JOSE MANUEL LIMA CASTILLO

**TESIS CON
FALSO DE ORIGEN**

San Juan de Aragón, México, 10 de Noviembre de 1988.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

| | <u>Pág.</u> |
|--|-------------|
| INTRODUCCION. | 1 |
| CAPITULO PRIMERO. | |
| LOS RECURSOS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO..... | 4 |
| 1.1 Definición de Recurso | 5 |
| 1.2 Los Recursos contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación hasta el 14 de Enero de 1988..... | 13 |
| 1.3 Características del Recurso de Revisión desde el punto de vista doctrinario | 19 |
| CAPITULO SEGUNDO. | |
| EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO | 32 |
| 2.1 Antecedentes Legislativos | 33 |
| 2.2 Origen del Tribunal Fiscal de la Federación..... | 37 |
| 2.3 El Procedimiento | 41 |
| a) Demanda. | |
| b) Contestación. | |
| c) Pruebas. | |
| d) Alegatos | |
| e) Sentencia. | |
| CAPITULO TERCERO. | |
| ESTUDIO COMPARATIVO DEL RECURSO DE REVISION | 62 |
| 3.1 Situación Jurídica hasta el 14 de Enero de 1988..... | 63 |

| | <u>Pág.</u> |
|--|-------------|
| 3.2 Regulación actual del Recurso de Revisión..... | 67 |
| a) Procedencia. | |
| b) Autoridad competente para substanciarlo y resolverlo. | |
| c) Efectos del Recurso. | |
| 3.3 Aspectos Comparativos..... | 76 |
| NUESTRA OPINION PERSONAL | 87 |
| CONCLUSIONES | 90 |
| BIBLIOGRAFIA | 94 |

I N T R O D U C C I O N

Indudablemente consideramos que las reformas recientemente sufridas por el Código Fiscal de la Federación son de importante trascendencia. Estas originaron comentarios por parte de conocidos juristas, algunas en contra y otras a favor de las mismas, todos fundamentando sus respectivos argumentos.

Es sin duda interesante lo que se puede decir sobre estas reformas, para lo cual y con el deseo de manifestar ciertos aspectos sobre las mismas, se elabora el presente trabajo, en el cual se realiza un estudio sobre los recursos administrativos y lo que se entiende por contencioso administrativo.

El Código Fiscal de la Federación, hasta el 14 de enero de 1988, establecía cuatro recursos dentro de su Título VI, capítulo X, donde se establece también el procedimiento contencioso administrativo.

Los recursos a que nos referimos, son : el recurso de reclamación, aún subsistente; el recurso de queja, cuyos preceptos donde se regulaba fueron -

derogados, agregándose al Código Fiscal el artículo 239 TER, en el cual se regu-
la el citado recurso con ciertas modificaciones; también tenemos el recurso de -
revisión, mismo que sufrió serios cambios; y el recurso de revisión fiscal, cuyo
respectivo precepto fué derogado.

Debido a que el recurso de revisión -objeto primordial de este traba--
jo- sufrió serios cambios, nos avocamos a mencionar algunas de las característi-
cas esenciales del mismo, haciendo acopio del material que nos proporciona la --
doctrina sobre el particular.

Un antecedente legislativo de relevancia de el procedimiento contencio-
so administrativo en México. sin duda lo encontramos en la llamada Ley para el -
Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su respectivo reglamento, expedida en
el año de 1853.

Así mismo, el origen del Tribunal Fiscal de la Federación se da en el
año de 1936, al expedirse el 27 de Agosto la Ley de Justicia Fiscal. Con la - -
creación del Tribunal se suscitaron comentarios sobre la constitucionalidad del
mismo. sin embargo, toda duda se disipó al expedirse las reformas al artículo -
104 Constitucional; la primera del 16 de Diciembre de 1946 y posteriormente, la
del 19 de Junio de 1967.

Consecutivamente se habla sobre las posibles diferencias entre proce--
so y procedimiento. así como de los conceptos de los mismos.

Así también, se establece la noción que se tiene sobre el vocablo con-
tencioso. o qué se entiende por el mismo. porqué el procedimiento es contencioso
y porqué es administrativo.

Se mencionan las distintas fases que conforman el procedimiento contencioso administrativo de acuerdo al Código Fiscal en vigor.

En el estudio comparativo del recurso de revisión, nos avocamos a puntualizar las diferencias y semejanzas que existen o existieron entre el recurso de revisión actual y el recurso de revisión que se manejaba hasta el 14 de enero de 1988.

Por último, se mencionan las conclusiones a que se llegaron a lo largo de la elaboración de este trabajo. Así mismo, se menciona que el recurso de Revisión que se trata en el presente trabajo; es el que se encuentra previsto en el Código Fiscal de la Federación.

CAPITULO PRIMERO

LOS RECURSOS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1.1 DEFINICION DE RECURSO.

Es característico que en todo sistema de gobierno exista una actividad destinada al examen y decisión de determinados recursos propios de los particulares, y que tienen por objeto el ejercer cierto control sobre los actos de la administración pública.

Es admisible que en todo proceso, ya sea administrativo o judicial, -- exista un principio de impugnación, esto es, que las partes tengan los medios necesarios para combatir las decisiones de los tribunales cuando éstas sean incorrectas, ilegales, o bien, equivocadas por no ser apegadas a derecho.

Como se puede advertir, estamos manejando de un modo indistinto lo que puede ser un medio de impugnación y lo que puede ser un recurso, aún cuando existen ciertas diferencias entre ambos, como se establecerá más adelante.

De esta manera, podemos afirmar que toda la impugnación tiene sus bases en las fallas humanas, y en general en los actos del hombre, ya que éste está siempre expuesto a cometer errores e injusticias.

Con la finalidad de establecer una definición de recurso, que sea apropiada para el objeto de estudio de este trabajo, procuraremos citar algunas de las definiciones que hacen algunos autores de recurso administrativo, y a la vez mencionaremos algunas de las diferencias con el llamado recurso contencioso administrativo. Aunque algunos autores estiman que no existe gran diferencia, ya -- que opinan que, ya sea en el recurso administrativo, o bien, en el llamado contencioso administrativo, existe una contienda.

"El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro organismo administrativo para que lo revoque, anule o reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto." (1)

Como se puede apreciar, en la definición anterior que se hace de recurso administrativo o gubernativo, la autoridad que emitió el acto actúa como juez y parte a la vez.

El recurso administrativo da, pues, origen a una controversia entre el administrado y la administración, de cuya resolución pueden conocer los tribunales.

Así mismo, el artículo 37, número 1 de la Ley Contenciosa Administrativa Española de 1956, establece una distinción entre el recurso administrativo y el recurso contencioso, y al respecto manifiesta lo siguiente :

(1) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. p. 583. México, 1985.

"La distinción que hay entre el recurso contencioso y el recurso administrativo, estriba en que, en el recurso contencioso la administración obra como parte frente al recurrente y hay una autoridad por encima de la administración y el particular : el Juez de la jurisdicción Contencioso-administrativa; - contienden ambas partes. no es juez y parte de la administración, como lo es en el recurso gubernativo, a veces el mismo órgano como en el de reposición..... Además, en el recurso administrativo se pueden impugnar hasta los detalles del trámite. En el recurso contencioso administrativo solamente se deberán de impugnar las decisiones ejecutivas." (2)

Es muy cierto que la finalidad puede consistir en la reforma y la anulación, o bien, la revocación; pero no debemos olvidar que en el gran mundo -- del derecho existen múltiples materias y en las cuales las especies de recursos aumentan, por lo que debemos puntualizar en que la importancia no está en determinar para qué sirve el recurso, sino en determinar su consistencia, ahondando -- más en esta situación realizamos la siguiente cita :

"El recurso administrativo constituye una parte del procedimiento administrativo y como tal decisión que se adopte pertenece a la función administrativa en sentido material u objetivo, rigiéndose por los principios inherentes a esta función. Los recursos contenciosos administrativos, al igual que las acciones de este carácter, se ubican en el proceso judicial de esa especie, cuyas controversias debe resolver, en nuestro país el llamado poder judicial. Estos recursos o acciones contenciosas administrativas, se tramitan según las formas y reglas de la función jurisdiccional, siendo una de las más importantes de las -- mismas, la de la cosa juzgada." (3)

(2) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p.584

(3) Cassagne, Juan Carlos. D. Administrativo. p.476, Tomo II, citado por Serra Rojas, Andrés. D. Administrativo. Op. Cit. p.585

Lo que sucede es que, por contencioso se toma lo procesal, esto es, se piensa que si el asunto es llevado a los tribunales, mismos que pueden ser judiciales o administrativos, es contencioso, pero constantemente sucede que los recursos muestran una contienda, sea entre la autoridad o el particular o entre un agente de aquélla, de manera que el litigio exista aunque no le conozca un órgano constituido como tribunal.

En relación a lo anterior y con la finalidad de ser más claros al respecto, se transcribe la siguiente cita :

"Con arreglo a un criterio amplio, podemos definir al recurso como un acto de parte, una verdadera pretensión en la que se pide al órgano jurisdiccional la reforma de una resolución judicial anterior. Suele calificársele también de acto de impugnación, pero la diferencia entre ambos conceptos es obvia. El recurso siempre se dirige a impugnar una resolución judicial, mientras que la impugnación puede dirigirse a combatir un acto de parte.... Atendiendo a la autoridad ante quien pueden interponerse, han sido clasificados los recursos en gubernativos y judiciales, según se interpongan ante organismos o autoridades administrativas, o ante los tribunales de justicia.

En verdad, esta clasificación incide en el error tradicional de confundir el proceso contencioso administrativo con un recurso judicial, cuando hoy en día todos los procesalistas están de acuerdo en que se trata de una verdadera contienda entre partes." (4)

Ahora bien, como lo dijimos anteriormente, si el recurso administrativo y el juicio contencioso tienen aspectos en común, a continuación menciona--

(4) Alvarez Tabío, Fernando. El Proceso Contencioso Administrativo. p. 200.
Citado por Briseño Sierra, Humberto D.P. Fiscal. p. 102 Editorial Porrúa.

mos algunas diferencias que establece el Maestro Emilio Margain Manautou, que -- dice :

"Si el recurso administrativo y el juicio contencioso administrativo tienen de común el que en ambos hay un litigio, veamos algunas de sus principales diferencias :

- a) El primero constituye a la administración en juez y parte; el segundo constituye a la administración sólo en parte.
- b) El primero origina una contienda administrativa; el segundo origina un proceso.
- c) El primero traerá consigo que se ejerza una función administrativa; el segundo una función jurisdiccional.
- d) El primero promoverá que la administración busque el esclarecimiento de la ley en bien de la función administrativa; el segundo que el organo jurisdiccional busque el esclarecimiento de la ley en bien del interés público.
- e) El primero permite a la administración como juez, actuar sin someterse a un procedimiento rígido y fatal; el segundo sólo permite al juez por excepción actuar de oficio " (5)

Con la finalidad de establecer algunas distinciones existentes entre recurso y medio de impugnación, recurriremos al Maestro Cipriano Gómez Lara, mismo que establece la distinción buscada, aunque desde un punto de vista netamente procesal, pero que consideramos será útil para efectos de nuestro estudio.

(5) Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Universidad Potosina. México 1985. p. 166.

"Es necesario dejar establecida una distinción entre el recurso y el medio de impugnación. todo recurso en realidad, es un medio de impugnación; por el contrario, existen medios de impugnación que no son recursos, esto significa pues que el medio de impugnación es el género y el recurso es la especie. El recurso técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido -- de que vive y se da dentro del mismo proceso, ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones, o como una segunda etapa, segunda instancia del mismo proceso.

Por el contrario, pueden existir medios de impugnación extra o meta procesales, entendido esto en el sentido de que no están dentro del proceso primario, no forman parte de él; estos medios de impugnación pueden ser considerados extraordinarios y frecuentes y constantemente dan lugar a nuevos o ulteriores procesos. En el sistema procesal mexicano podrían considerarse como recursos, la apelación, la revocación y la queja, que están reglamentados y se dan -- dentro del proceso común y corriente; por el contrario, el juicio de amparo, es un típico medio de impugnación, porque no es parte del proceso primario, sino -- que es un proceso específico impugnativo, por medio del cual se combate una resolución definitiva dictada en un anterior y distinto proceso. Claro está que nos referimos al Amparo Directo, es decir, al Amparo de Casación que implica una acción de impugnación, un medio extraordinario que tiende a rescindir el fallo ya formado. Es decir, la sentencia en estos procesos impugnativos, en estas acciones de impugnación, viene a ser una sentencia que, o bien deja subsistente la anterior (niega el amparo), o bien, si encuentra que la sentencia impugnada -- adolece de vicios o de defectos entonces la desaplica (se otorga el amparo), y -- al desaplicarla remite el asunto, lo reenvía al Tribunal que dictó la sentencia combatida, para que dicte una nueva, que puede obligarlo a corregir vicios, ya -

sea de mero procedimiento (in procedendo), o ya sea cometidos al sentenciar (in iudicando), o sea, lo que nuestro sistema de amparo ha venido conociendo; como - en el primer caso, las violaciones de procedimiento y en el segundo, las violaciones sustanciales o de fondo." (6)

Toda vez que de la noción que sobre recurso administrativo o de la - una especie de el que juristas nacionales o extranjeros aportan en sus obras de derecho administrativo, coinciden con la definición que establece el Maestro Gabino Fraga, retomaremos la misma para efectos de estudio, la cual es la siguiente :

"El recurso administrativo constituye un medio legal del que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo de terminado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa - una revisión de el propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo." (7)

La definición anterior nos parece la más completa y acertada, como ya lo dijimos, la tomaremos como base y como guía para la elaboración de este trabajo.

Así mismo, tomando en consideración algunas opiniones que de recurso administrativo aportan algunos autores, logramos formar un concepto del mismo, - que se transcribe a continuación :

(6) Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1983. pp. 327 y 328.

(7) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1985. p. 204.

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

1.2 LOS RECURSOS CONTRA ACTOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION HASTA EL 14 DE ENERO DE 1988.

El Código Fiscal de la Federación establecía hasta el año de 1987, - en el capítulo Décimo en sus cuatro secciones relativas a los recursos, mismas - que establecen el recurso de reclamación, el de la queja, el de la revisión y el de la revisión fiscal.

Por lo que hace al tercer recurso mencionado, es conveniente establecer que no será objeto de estudio en el presente capítulo, ya que nos avocaremos al mismo en capítulo subsecuente.

Respecto a los recursos de Reclamación, Queja y Revisión Fiscal, procuraremos de acuerdo a lo establecido por el Código Fiscal de la Federación del año de 1987, ser claros en cuanto a su procedencia.

Así mismo se hará referencia por lo que respecta a la autoridad competente para substanciarlos y resolverlos, así como los efectos de los mismos.

DE LA RECLAMACION.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 242, establece que el recurso de reclamación procederá ante la Sala Regional, así como los actos contra los cuales procede, por lo que a continuación transcribimos el mencionado precepto.

"Artículo 242.- El recurso de reclamación procederá ante la Sala Regional, en contra de las resoluciones del Magistrado instructor que admitan o desechen la demanda, la contestación o las pruebas, que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que rechacen la intervención del coadyuvante o del --tercero. La reclamación se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva y tendrá por objeto subsanar, en su caso, las violaciones cometidas y dictar la resolución que en derecho corresponda."

Una vez admitido el recurso de reclamación, se deberá de correr traslado a la contraparte por el término de cinco días, para mayor claridad transcribiremos a continuación lo que establece el Artículo 243 del Código Fiscal de 1987, que al respecto indica : "Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, el Magistrado instructor ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin --más trámite dará cuenta a la sala para que resuelva en el término de cinco --días. El Magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse."

"Artículo 244.- Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de haber cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte."

Algunos autores opinan que el recurso en cuestión se funda en razones de juri-

cidad o conveniencia, pueden interponerlo incluso los afectados meramente en su interés.

En cuanto a su objeto, o bien, su efecto será obtener la reforma o sustitución del acto impugnado.

Cuando existe plazo para deducirlo, no puede ser interpuesto luego de vencido. Pero consideramos que aún en este caso la presentación del interesado configura una denuncia de la legalidad o inconveniencia de que adolece el acto.

De esta manera, la administración puede tomar en cuenta estas situaciones, para disponer de oficio, la revocación, reforma o sustitución del acto, siempre que proceda conforme a derecho.

• DE LA QUEJA.

Para el estudio de este recurso recurriremos al Código Fiscal de la Federación de 1987, así que de esta manera tomaremos el orden que el mismo establece y para tal efecto iniciaremos por la procedencia del recurso de queja, que al respecto el artículo 245 del citado ordenamiento establece :

"Contra resoluciones de las salas regionales, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja ante la Sala Superior dentro de los quince días siguientes a aquél en que surte efectos la notificación respectiva."

Por lo que hace al trámite del citado recurso, el artículo 246 del Código Fiscal de la Federación indica lo siguiente :

"El recurso de queja se interpondrá ante la sala regional que corresponda, mediante escrito dirigido al presidente del Tribunal o directamente ante el mismo, acompañando las copias necesarias para el traslado a las demás partes y, - en su caso, para la sala regional!.

La sala regional turnará el escrito al Presidente del Tribunal, quien estará - facultado para desechar las quejas notoriamente improcedentes o extemporáneas. En el auto en que se admita el recurso, se designará magistrado instructor y - se correrá traslado a las demás partes por los términos de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido este plazo se considerará integrado el expediente, aún cuando no se haya desahogado el traslado y se turnará al magistrado instructor que se hubiere designado para que proceda a formular el proyecto respectivo, en un plazo que no excederá de un mes a partir - del día en que se haya recibido el expediente del juicio."

Por lo consiguiente, la Sala Superior al aceptar el recurso de queja, procederá a dictar la revocación del acto, como lo establece el Artículo 247 del Código Fiscal de la Federación que al respecto indica :

"Artículo 247.- La Sala Superior revocará la resolución si encuentra fundados los agravios, a menos de que considere deba subsistir por otros motivos legales o porque resuelva modificar su jurisprudencia."

En seguida del Recurso de Queja, el Código Fiscal establece el recurso de Revisión, pero por ser objeto de estudio en capítulo subsecuente, en este momento procederemos a tratar sobre el recurso llamado de la Revisión Fiscal.

• DE LA REVISION FISCAL.

Este recurso se encontraba establecido en el derogado precepto del Código Fiscal de la Federación de 1987, mismo que en su artículo 250 establecía :

"Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo 249 de este Código, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de los -- quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al Presidente de la Segunda Sala, que deberá ser firmado por el titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado y en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlo. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio excede de cuarenta veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla especificada en el artículo 3o. Bis de la Ley de Amparo, se considerará que -- tiene las características requeridas para ser objeto del recurso.

Quando se trate de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a un año, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo de que se trata y multiplicar el cociente por doce."

Cabe hacer un comentario por último, un tanto general, referente a los efectos de los recursos y durante la tramitación de los mismos.

Para tal efecto realizamos la siguiente cita :

"Ya sea que se trate de recursos de revisión revocación, los efectos de los mismos son invariablemente los siguientes : modificar, revocar, anular o con firmar, el acto administrativo impugnado.

Durante la tramitación de un recurso administrativo se continúan causando los recargos. En caso de que la resolución del recurso sea favorable, dejarán de computarse a partir de la fecha en que se emitió el acto atacado." (8)

(8) Francisco de la Garza, Sergio. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. México 1986. p. 804.

1.3 CARACTERISTICAS DEL RECURSO DE REVISION DESDE EL PUNTO DE VISTA DOCTRINARIO.

Antes de entrar al desarrollo del presente tema, es conveniente aclarar que, debido a que no se ha escrito posiciones teóricas sobre el vigente recurso de revisión, se aludirá a lo que se ha escrito sobre el mismo, según la legislación española y según la doctrina sobre Revisión Fiscal en la legislación mexicana.

El Maestro González Pérez, mencionaba en su obra de Derecho Procesal Administrativo, que el texto de la Ley de lo contencioso administrativo de 1888 - 1894, admitía dos tipos de recurso de revisión, y al respecto establecía: "Existen dos tipos de recurso, el de revisión ordinaria y el de revisión extraordinario, este último constituía lo último del antiguo régimen. Consistía en la facultad de los reyes de mandar revisar los fallos cuando lo creían conveniente, prescindiendo u olvidando el principio universal que proclama la santidad de la cosa juzgada." (9)

(9) González Pérez. Derecho Procesal Administrativo, Tomo III. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1967. p. 413.

"Limitaron aquel poder las Cortes de Cádiz, prohibiendo expresamente - que el rey pudiera mandar abrir nuevamente los juicios ejecutoriados; separando las funciones de juez de cualquier otro acto de la autoridad soberana; y dejando a la ley sola la indicación del remedio para subsanar los perjuicios producidos por los fallos de los jueces con el levantado propósito de que jamás pudiera convertirse en instrumento de tiranía, la potestad de aplicar las leyes en los casos particulares y concretos...." (10)

González Pérez explicaba el nacimiento de este recurso extraordinario de revisión de la siguiente manera :

"Al transigir los gobiernos españoles con una jurisdicción delegada de lo contencioso administrativo, reservaronse como defensa última de sus potestades, pensando ante todo en lo discrecional y político, un recurso, que llamaron extraordinario de revisión, para refrenar las invasiones de dicha jurisdicción - en asuntos no sometidos a su competencia. Este recurso que se presentaba ante - el propio Tribunal, pero que se decidía por Real decreto, refrendado por el go-- bierno, como las demás cuestiones de competencia entre la Administración y el po-- der judicial fué originariamente negativo para anular, sin ulterior recurso, las sentencias dictadas como consecuencia de una afirmación jurisdiccional. Llevada más allá de sus límites. Sin embargo, le pareció pronto al gobierno que debía - de utilizar esta arma extrema también para lo contrario, o sea, para obligar a - la jurisdicción contencioso-administrativa a que entendiera sobre asuntos que -- ella había declarado extraños a su competencia. Por fin, en 1904, al trasladar-- se la jurisdicción al Tribunal Supremo, se logra la supresión de este recurso." (11)

(10) González Pérez. D.P. Administrativo. Op. Cit. p. 414

(11) Idem.

Así mismo, establecía que este recurso de revisión es un proceso de -- impugnación; ya que tiene por objeto un recurso jurisdiccional; es decir, una -- pretensión dirigida a impugnar una resolución jurisdiccional anterior. Implica un ataque inmediato a una sentencia firme. No faltan autores que consideran impropio configurar la revisión como recurso jurisdiccional.

Así mismo, González Pérez explica que este recurso es excepcional indicando que : "Es el supuesto típico de recurso excepcional, en cuanto se da -- contra sentencias firmes y no impide la producción de firmeza. En la jurisprudencia se ha afirmado que el recurso de revisión es de carácter excepcional y -- extraordinario, pues implica una desviación de las normas generales, por lo que las normas que le regulan deben aplicarse restrictivamente y deberá de ajustarse a los casos taxativamente señalados en la ley." (12)

No es unánime la opinión sobre la revisión. No faltan autores que le creen injustificado, abogando por su supresión.

"Entre los primeros tratadistas de lo contencioso-administrativo, Alfaro critica el recurso de revisión porque ofrece el inconveniente de la discusión entre magistrados sobre la revocación o subsistencia de una sentencia dictada por alguno de ellos, y porque no ofrece ninguna ventaja práctica y sólo sirve de aliciente al interesado, halagándole con una esperanza que nunca pierde, e impulsándolo a prolongar los gastos y sinsabores del litigio. La práctica judicial ha venido a confirmar esta poco esperanzadora impresión sobre los resultados de la revisión, al llevar al rigorismo formal y la interpretación restrictiva de los preceptos a límites tales que puede hablarse de una derogación juris--

(12) González Pérez. D. Procesal Administrativo. op.cit. p. 416

prudencial." (13)

"Pero está más generalizada la opinión contraria. Si es cierto que el principio de seguridad jurídica, que constituye uno de los fundamentos de la cosa juzgada, impone la necesidad de que llegue un momento en que la sentencia no sea impugnabile, aún cuando existan dudas acerca de la justicia del fallo, cuando acaecen hechos que, fundadamente, hacen posible presumir la posible injusticia - debe permitirse la revisión. La revisión es una última posibilidad dada para remediar la injusticia, si bien la seguridad jurídica se opone a que esta última posibilidad sea indefinida. Por eso ha podido afirmarse que el recurso de revisión viene a lo contencioso administrativo para robustecer la función de justicia administrativa, siquiera implique una excepción muy acentuada a la intangibilidad de la cosa juzgada, por lo que ha sido considerado como remedio extraordinario o excepcional para evitar que prevalezca la sentencia injustamente ganada, logrando dejarla sin efecto y que sea sustituida por la que recaiga en el juicio nuevamente abierto." (14)

Por lo que hace a la Representación, González Pérez considera lo siguiente : "Se considera suficiente para la interposición del recurso de revisión el poder en el que se autoriza para comparecer ante toda clase de Tribunales de cualquier grado y jurisdicción, y para interponer y seguir los recursos de ley, incluso los de casación, dada la naturaleza análoga entre casación y revisión y la amplia referencia a los recursos." (15)

(13) González Pérez. D. Procesal Administrativo. Op.Cit. p. 417.

(14) Idem.

(15) Ibidem. p. 420

"El recurso de revisión se da contra sentencias firmes, no contra otra clase de resoluciones..... Únicamente procede el recurso en los casos taxativamente señalados en la ley, afirmándose por la jurisprudencia que, dado su carácter excepcional, es de aplicación restrictiva....." (16)

Por lo que hace a los motivos en que puede fundarse el recurso de revisión, González Pérez menciona los siguientes :

"Incongruencia de la Sentencia.- La incongruencia es la falta de correlación entre el fallo de la sentencia y las peticiones formuladas en las súpplicas de los escritos fundamentales. Y la falta de correlación puede existir porque no resuelva el fallo alguna de las cuestiones planteadas o porque resuelva sobre alguna cosa no pedida. Junto a estos dos supuestos típicos de incongruencia se admite también como motivo del recurso de revisión que en la parte dispositiva de la sentencia resultare contradicción en sus disposiciones." (17)

"Si la parte dispositiva de la sentencia contuviere contradicción en sus decisiones, el recurso de revisión entablado por estimar que existe contradicción en las resoluciones que se dictan en una sentencia definitiva, tiene que contraerse necesariamente a los que resultan en la parte dispositiva de la misma, y no puede hacerse extensivo a los que pudiera haber entre la resolución y los fundamentos que la preceden, porque el recurso de revisión, por su carácter extraordinario, es de aplicación restrictiva y no se le puede dar mayor extensión que la que taxativamente señala en el reglamento respectivo....." (18)

(16) González Pérez. D. Procesal Administrativo. Op. Cit. pp. 420 y 421.

(17) Idem. p. 421

(18) Ibidem. pp. 422 y 423

Si en la parte dispositiva no se resolviese alguna cuestión planteada en la demanda o contestación. No existe incongruencia cuando la Sala no se pronunció y no tenía que pronunciarse en una cuestión mal planteada como subsidia-- ría de la parte actora, cuando tenía que ser previa y resuelta la petición sus-- tancial de la demanda no había porqué resolver subsidiariamente una cuestión no postulada previamente.

"Sentencia que contraría lo dispuesto en otra anterior. - Se refiere a los casos en que se dicta una sentencia que implica una vulneración de la co-- sa juzgada. Procederá el recurso de revisión, si las salas de lo contencioso-ad ministrativo hubieren dictado resoluciones contrarias entre sí, respecto a los -- mismos litigantes u otros distintos en la misma situación, acerca del propio ob-- jeto y en fuerza de idénticos fundamentos, es decir, para que proceda el recurso de revisión fundado en estos motivos, es necesario que entre la sentencia que se impugna y la anteriormente dictada, se den las identidades que exigen las legis-- laciones y la doctrina. Para que proceda el recurso es indispensable que las -- sentencias contradictorias se hayan dictado, respecto a los mismos litigantes, -- acerca del propio objeto y en fuerza de idénticos fundamentos, requisitos que -- han de concurrir para que la revisión sea procedente, pues la falta de cualquie-- ra de ellos hace que no pueda prosperar el recurso." (19)

También procede la revisión cuando después de pronunciada la sentencia se recobren documentos detenidos por fuerza mayor o por obra de la parte en cu yo favor se hubiere dictado. El maestro González Pérez establece que; limitándo nos a la Jurisprudencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribu-- nal Supremo, podemos señalar los siguientes requisitos para que proceda el recur

(19) González Pérez. Op. Cit. pp. 423 y 424 .

so de revisión fundado en este motivo :

- "a) Que los documentos sean anteriores a la sentencia objeto de revisión.
- b) Que se trate de documentos decisivos, es decir, de importancia tal, que de haber sido tomados en cuenta, la sentencia hubiera sido distinta.
- c) Que hayan sido detenidos por fuerza mayor o por obra de la parte a cuyo favor se dictó la sentencia. Si se alega la fuerza mayor, no cabe presumirla, sino que la parte interesada debe justificar en qué a consistido, concretamente los obstáculos que impidieron la oportuna aportación documental. No -- existe detención de documento cuando figurase o no materialmente en el expediente administrativo y en el pleito contencioso-administrativo, ante la -- Sala de lo Territorial, ésta tuvo bien patente la esencia y el sentido de -- su texto, su contenido al dictar sentencia." (20)

Que la sentencia hubiere recaído en virtud de documentos, que al tiempo de dictarse la misma ignoraba alguna de las partes haber sido reconocidos y - declarados falsos, o cuya falsedad se reconociese o declarase después, en este - motivo se contemplan dos supuestos :

"Que la falsedad se hubiese reconocido o declarado con anterioridad a dictarse la sentencia. En este caso es necesario que la parte que interpone el recurso de revisión ignorase tal reconocimiento o declaración de falsedad antes de dictarse la sentencia.

Que la falsedad se reconociese o declarase después. Sobre este motivo han recaído algunas sentencias de las Salas de lo contencioso-administrativo. -

Uno de los problemas que se han planteado en la doctrina, es el de la necesidad - de que la falsedad se declare por los órganos de la jurisdicción ordinaria o, si puede hacerse por los órganos administrativos." (21)

Otro de los motivos en que puede proceder la revisión, es aquél en que la sentencia habiéndose dictado en virtud de prueba testifical, fueren los testigos condenados falsos en testimonio dado en las declaraciones constitutivas de - aquélla.

"Aquí si no ofrece duda de que el falso testimonio se declare en el proceso penal correspondiente; lo demuestra la frase, condenados por falso testimonio. Para que proceda el recurso de revisión fundado en este motivo, es necesario que la sentencia se haya apoyado única y exclusivamente en las declaraciones de los testigos condenados por falso testimonio, caso verdaderamente difícil en el proceso civil y mucho más todavía en el contencioso-administrativo." (22)

Por lo que hace al procedimiento del recurso en cuestión, el Maestro - González Pérez manifiesta que el escrito de interposición debe expresar lo siguiente :

"Se interpondrá siempre ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por ser la primera de lo contencioso-administrativo, cualquiera que sea el órgano jurisdiccional que dictó la sentencia que se impugna, es decir, varía la competencia en orden a la tramitación ulterior y decisión del recurso, pero la Sala competente para recibir el escrito de interposición del recurso es, en todo caso, - la sala tercera..... Son requisitos de este escrito los siguientes :

(21) González Pérez. Op. Cit. pp. 430 y 431

(22) Ibidem p. 432

1. Que se cite, con toda previsión, el caso o casos en que se funde.
2. Que se acompañe al mismo, documento justificativo de haber depositado en el establecimiento destinado al mismo, la cantidad de cinco mil pesetas." (23)

"Así mismo, por lo que hace al emplazamiento, una vez interpuesto en tiempo y forma el recurso, el Tribunal mandará unir al mismo los autos del pleito cuya sentencia se impugne y el expediente gubernativo, si lo juzga necesario, y emplazará a cuantos en él hubieren litigado o a sus causahabientes para que en el término de cuarenta días comparezcan a sostener lo que convenga en su derecho." (24)

Por lo que hace a los efectos de la interposición del recurso, el Maestro González Pérez establece que : "No se suspenderá la ejecución de las sentencias firmes que se impugnen. Podrá, sin embargo, el Tribunal en vista de las circunstancias, a petición del recurrente dando fianza y oído al Ministerio Fiscal ordenar que se suspendan las diligencias de ejecución de las sentencias." (25)

"Contra la sentencia que recaiga en el recurso de revisión no se dará otro alguno; "Sólo caben por excepción contra las sentencias del Tribunal Supremo los recursos de aclaración y revisión, por las causas taxativamente enumeradas en la ley, y si interpuesto en su día el de revisión, por estimar que eran contradictorias dos sentencias, y declarándose en suma, rescindida la segunda de ellas, mandándose llevar a cabo la primera, quedaron así agotados todos los re--

(23) González Pérez, A. Op. Cit. pp. 437 y 438

(24) Ibidem pp. 440 y 441

(25) Ibidem pp. 441 y 442.

cursos que podía ejercitar ante el tribunal, siendo imposible volver sobre lo --
 juzgado." (26)

El Maestro Briseño Sierra en su obra de Derecho Procesal Fiscal, establece respecto de la revisión fiscal lo siguiente :

"Tiene la Revisión Fiscal perfiles singulares; primero porque se sustancia como la revisión en amparo indirecto y dentro de los límites que ha fijado la jurisprudencia de la Corte, de manera que no pasa de ser un control jerárquico en el que a semejanza de una apelación limitada en cuanto a la potestad del revisor, pero limitada en cuanto a la tramitación no admite nuevas confirmaciones en la segunda instancia, sino que analiza los agravios tomando en cuenta lo actuado ante el Tribunal Fiscal. Segundo, porque si en principio, bien pudiera haberse admitido la demanda del Fisco en esta vía porque la sentencia afecta su patrimonialidad, no se sigue el camino empleado, por ejemplo cuando se trata de fallos del Tribunal de Arbitraje, que se impugnan normalmente en amparo, sino -- una apelación con amplitudes de revisión, o una revisión con funciones de apelación y posibilidades de anulación con reenvío.

A lo anterior debe añadirse la peculiaridad de que los fallos de la revisión son ejecutorias de la Suprema Corte, que ya no admiten la vía de amparo. En esta virtud, no sólo es posible que ante la simultaneidad de las impugnaciones : en vía de revisión por la autoridad demandada y en vía de amparo por el particular, se produzcan resoluciones contradictorias; también es factible que la revisión decida sólo sobre asuntos particulares y el amparo se conceda contra el resto no impugnado por la autoridad.

(26) González Pérez A. Op. cit. p.443

Por último, también caben la revocación y la reposición del procedimiento cuando al estudiar los agravios se encuentre que se violaron las reglas fundamentales que norman el juicio o que las salas de el Pleno del Tribunal Fiscal, incurrieron en omisión que dejó sin defensa al recurrente, así como cuando aparezca que no fué oída alguna parte con derecho a intervenir." (27)

La tramitación del Recurso es el establecido en los artículos correspondientes de la ley de amparo y al respecto el Maestro Briseño Sierra expresa :

"El recurso debe de interponerse por escrito en el que se expresarán los agravios que cause la resolución o sentencias impugnadas. Cuando se presenta ante la Suprema Corte, el recurrente debe hacerlo saber al Tribunal acompañando de las copias necesarias que si faltan, deben completarse en el plazo de tres días so pena de tenerse por no interpuesto el recurso.

El Tribunal deberá remitir el expediente original a la Corte dentro de cuarenta y ocho horas. El Presidente de la misma declarará la procedencia del recurso, admitiéndolo o desechándolo; en el primer caso, se señala a las partes un término de diez días para que aleguen y se corre traslado al Ministerio Público, por igual tiempo para que pida lo que proceda. Si se desecha el recurso se podrá recurrir en reclamación ante la segunda Sala de la Corte." (28)

Por lo que hace a la sustentación del procedimiento, deberá de consistir, dice el Maestro Briseño Sierra, en : "Turnar el expediente al ministro relator (la diferencia entre magistrado ponente en las salas del Tribunal Fiscal y el Ministro de la Suprema Corte, radica en que en aquéllas, las sesiones no existen)".

(27) Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1975. pp. 666 y 667.

(28) Idem.

ten, sino la audiencia, aunque en la práctica se imponga un procedimiento escrito, en tanto que en la corte no hay audiencia, sino sesiones y el debate es oral entre los ministros, regla que tampoco se sigue en la segunda sala, por más que la resolución se dicta en público), para formular el proyecto de resolución en forma de sentencia con copia para los demás ministros. Discutido en la sesión y votado el proyecto, se declara el resultado : de sobreseimiento, negativo o favorable. Si no se aprueba, pasa a su engrose a cargo de otro ministro y en los términos resultados de la discusión.

Las sentencias de la corte no comprenderán más cuestiones que las legales propuestas en la demanda, debiendo apoyarse en el texto de cuya aplicación se trate (constitucional si es amparo, o fiscal si es revisión administrativa), y - expresar en sus proposiciones resolutivas los actos contra los cuales se conceda (el amparo o la revocación en lo fiscal)." (29)

Entre una de las múltiples características del recurso de revisión, es el de volver a juzgar e investigar el acto administrativo.

Este recurso se diferencia del recurso jerárquico en los aspectos que a continuación se mencionan :

"El recurso de revisión tiene por objeto volver a juzgar e investigar el acto administrativo dictado por el órgano que tenía competencia definitiva. El recurso de revisión se diferencia del recurso jerárquico porque se interpone con posterioridad a la decisión definitiva revisora de un acto y también aunque se encuentra firme y consentida. El acto administrativo se revisa porque en su

(29) Briseño Sierra, Humberto. Op. Cit. p.p. 675 y 676.

seno se haya la injusticia, el dolo o la arbitrariedad encubierta. Es un recurso excepcional y se interpone por motivos fundados en hechos objetivos. La institución del Procedimiento administrativo ha excluido la posibilidad de que bajo la reconsideración se peticione la gracia de justicia o la rectificación sobre los actos administrativos definitivos y firmes. El recurso de revisión no es un pedido de gracia, sino la investigación del dolo y la falsia de un acto que aparece definitivo y legítimo." (30)

Como se puede apreciar, el recurso de revisión es un medio legal para obtener de la administración, a través de sus tribunales u órganos, una justicia y equidad en cuanto a los actos que emite la administración pública. Lo anterior una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios.

"El recurso de revisión tiene como característica fundamental el interponerse frente a actos firmes, es decir, actos para los que han transcurrido ya los plazos ordinarios de recurso: sin embargo, las circunstancias especiales que median en estos casos aconsejan la apertura de un plazo excepcional. El recurso de revisión se interpone ante el ministerio competente contra aquellos actos administrativos firmes en que concurren algunas de las circunstancias siguientes: que se hubiere dictado con manifiesto error de hechos documentalmente acreditado en el expediente, que aparezcan documentos de validez esencial, que en la resolución hayan influido testimonios declarados falsos por sentencia, que la sentencia se hubiere hecho como consecuencia de tales delitos. En tales casos se abren las posibilidades excepcionales para impugnar actos que de otra manera hubieren sido inatacables." (31)

(30) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 354

(31) Ramón Martín. Manual de Derecho Administrativo. s/c Madrid 170. p.241, citado por Serra Rojas, Andrés. D. Administrativo. Op. Cit. p.356 /

CAPITULO SEGUNDO

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

2.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

Existen en nuestro país antecedentes posteriores a la Independencia, - en los que se aprecia la adopción del sistema de los Tribunales Administrativos, llamados también de lo contencioso-administrativo.

En el año de 1853, el Gobierno de la República Central, entonces establecida, expidió la ley y su respectivo reglamento para el "arreglo de lo contencioso-administrativo".

"Por ser un antecedente histórico de importancia, resumiremos en las siguientes líneas la parte fundamental de sus disposiciones :

El Artículo Primero de la Ley, declaró el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, estableciendo que : "no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas"; agregándose en el Artículo 13 que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los Agentes de la administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa." (32)

(32) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1978. p. 453.

En estos dos conceptos queda consignada la independencia de la Administración, tanto en sus agentes como en sus actos, frente al poder judicial.

Además se estableció que nadie podría demandar al gobierno, demarcaciones o ayuntamientos, etc., sin que previamente se hubiera presentado a la Administración una memoria en que se expusiera el objeto y motivos de la demanda, debiendo esperar por cuarenta días la autorización del Ministerio respectivo, y en el concepto de que pasado ese término debería entenderse dada esa autorización, la falta de presentación de la memoria o del transcurso del tiempo indicado, haría nulo el procedimiento judicial.

Por último se estableció que los Tribunales no podían ejecutar ni embargar los caudales del erario o rentas nacionales, ni de las demarcaciones, ayuntamientos, etc., debiendo limitarse la autoridad judicial a declarar el derecho de las partes, dejando al criterio exclusivo de la administración la manera de ejecutar los fallos.

La organización de la jurisdicción administrativa, se hizo consistir fundamentalmente en una sección especial dentro del Consejo de Estado, entonces existente, sección que debería formarse por cinco consejeros abogados que nombraría el Presidente de la República.

"El Consejo constituía la autoridad competente para conocer de las cuestiones de la Administración relativas a las obras públicas, a los ajustes públicos y a los contratos celebrados por la administración; a las rentas nacionales, a los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria, que tengan por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos, y a su eje-

cución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil.

Los conflictos de atribuciones entre la autoridad administrativa y la judicial, se decidían por la primera Sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y por dos consejeros designados unos y otros por el Presidente de la República, debiendo ser presidente de ese Tribunal el que lo fuera de la misma sala que sólo votaría en caso de empate." (33)

"El Procedimiento organizado en la legislación que estamos tratando, - consistía en que primeramente se debería presentar una reclamación ante el Ministerio respectivo, si el negocio no pudiera arreglarse en el plazo de un mes con los interesados, debería de pasarse a la Sección de lo Contencioso del Consejo, notificando al reclamante y al Procurador General dentro del término de veinte - días el Procurador debería de contestar la reclamación; corrido el traslado de - la contestación al reclamante y evacuado por éste, se recibían sucesivamente las pruebas y los alegatos, debiendo dictarse, dentro de los quince días siguientes, la resolución. Posteriormente se ordenaba que la resolución se notificara a -- las partes y se pasara copia de ella a todos los ministros. Tanto los ministros como las partes podían manifestar su inconformidad en un plazo de diez días, caso en el cual el asunto se sometía a la decisión del gobierno en Consejo de Ministros, en el concepto de esta última decisión se ejecutaría sin recurso alguno."⁽³⁴⁾

Las resoluciones del Consejo podían ser atacadas por recursos de aclaración y de nulidad, los cuales deberían ser resueltos por el mismo Consejo.

Por último, si dentro del término no se manifestaba inconformidad o se interponía recurso, la resolución del consejo quedaba firme.

(33) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 454

(34) Idem. p. 454

Sin embargo, esa ley y la del 20 de Septiembre del mismo año, que suprimió los juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y estableció los juzgados especiales de Hacienda para conocer de los procesos civiles y criminales en que estuviere involucrado el Fisco, tuvieron una vida precaria pues por ley del 21 de Noviembre de 1855, dictada ya por el gobierno liberal, establecido el trunfo de la Revolución de Ayutla, se abolieron todas las leyes sobre Administración de justicia dictadas a partir del año de 1852.

2.2 ORIGEN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

No obstante de que la interpretación dada al sistema constitucional establecido en México a partir de 1857, fué la de considerar incompatible con dicho sistema la creación de Tribunales Administrativos que conocieran de controversias que surjan de actos de la administración, en el año de 1936 se opera un serio -- cambio en nuestra legislación positiva al expedirse el 27 de Agosto, la Ley de - Justicia Fiscal, dando origen al Tribunal Fiscal de la Federación, destinado a - conocer el contencioso Fiscal.

Para establecer el Tribunal Fiscal de la Federación hubo necesidad de desechar interpretaciones tradicionales, y de acuerdo con la Exposición de motivos de la ley, se consideró posible constitucionalmente el establecimiento de un Tribunal Administrativo, en razón de algunas tesis sostenidas por sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De esta manera el Maestro Gabino Fraga en su obra de Derecho Adminis-- trativo, menciona que : "partiendo de la base de que la Corte ha interpretado - el Artículo 22 Constitucional considerando que no es confiscatoria la aplicación

total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas cuando se hace por la autoridad que de acuerdo con la ley sea competente, se desprendió la conclusión que en el sentir de la Corte, es problema de la ley secundaria el organizar las competencias de las autoridades en cuanto a cobro de impuestos o multas. Ya en este plano, dice la exposición de motivos, es indiscutible que resulte más lógico y conveniente para todos, no sólo para el Fisco, si no para los causantes mismos, que la liquidación y el cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales, no se lleve a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presenta interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica entre las autoridades judiciales y administrativas, sino al amparo de un sistema lógico y congruente, en el que sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos períodos que la doctrina reconoce : el período oficioso y el período contencioso que es el que tendrá a su cargo el Tribunal." (35)

Así mismo manifiesta el Maestro Gabino Fraga, que : "tomándose en consideración que, de acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema Corte, el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones -- del Poder Público, que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos -- que no requieren ni para su validez ni para su cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares puedan a -- posteriori iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos.

De esta tesis se desprendió la siguiente conclusión : no existe incon

(35) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 463.

veniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al Juicio de Amparo, que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos" (36)

También se tomó en cuenta que la jurisprudencia mexicana a partir del año de 1929, ha consagrado la tesis de que las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, ante autoridad distinta de la judicial, y que dicho recurso debe agotarse antes de la interposición de la demanda de garantías.

Por otra parte, la jurisprudencia también ha sostenido el interpretar el artículo 14 Constitucional, que establece la garantía del juicio, que no es necesario que éste se tramite precisamente ante las autoridades judiciales. implícitamente se dice, que ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas.

Sobre la base de las anteriores interpretaciones se justificó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

Sin embargo, tanto la ley de 27 de Agosto de 1936, como posteriormente el Código Fiscal de 30 de Diciembre de 1938, que incluyó las disposiciones de aquélla, relativas al Tribunal Fiscal, dieron lugar a una discusión sobre la constitucionalidad de un órgano que tuviera competencia para conocer el contencioso administrativo fiscal, pero toda duda al respecto desapareció al expedirse las reformas al artículo 104 Constitucional, la primera de 16 de Diciembre de -

(36) Fraga, Gabino. Op. Cit. p.464

1946 y posteriormente la de 19 de Junio de 1967.

En esta última se reconoce en una forma expresa la posibilidad jurídica de la existencia de tribunales de lo contencioso-administrativo, al decir :
"las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

2.3 EL PROCEDIMIENTO.

Es frecuente que en la práctica jurídica los términos proceso y procedimiento se utilicen como sinónimos o intercambiables. Conviene, sin embargo, - como lo afirma el Maestro Cipriano Gómez Lara ; "....evitar la confusión entre los mismos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo de un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso; el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso - o el de una fase o fragmento suyo." (37)

Así mismo, afirma el Maestro Cipriano Gómez Lara que : "el proceso es un conjunto de procedimientos, entendiéndose éstos como conjuntos de formas o maneras de actuar... Por lo anterior, la palabra procedimiento en el campo jurídico no debe ni puede ser utilizada como sinónimo de proceso. El procedimiento se refiere a la forma de actuar y, en este sentido, hay muchos y variados procedimien

(37) Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. p.245.

tos jurídicos." (38)

Así también, dice el Maestro Briseño Sierra, que : "El proceso se con funde inmediatamente con el procedimiento, y agrega, que es incuestionable que - al práctico o al mismo teórico cuando del gabinete pasa al estrado de los tribunales, y lo que primariamente le interesa es la actuación mecánica, siendo ésta el procedimiento." (39)

"Y afirma que las formas del procedimiento son las establecidas para - la instrucción y resolución de los procesos. Se trata de condiciones que no -- pueden quedar encomendadas al arbitrio de los sujetos. Desde la organización del Tribunal, el otorgamiento de sus atribuciones, las facultades de sus auxiliares, hasta el desarrollo del proceso, para evitar sorpresas, implican el estableci- - miento de requisitos de actuación. Y manifiesta que la conclusión no puede ser, sino que, tanto el proceso como el procedimiento tienen forma.... El proce-- dimiento existe como tipo de actuaciones, aunque se carezca de fases, de momen-- tos unidos en serie. Y agrega que, es o no discutible que esto sea mero procedi- miento, porque existen instancias proyectivas, partes y actos de dirección de un verdadero proceso. Pero lo interesante, lo que debe tenerse presente, es que la agilidad buscada se finca, no en la naturaleza procesal sino en la índole proce-- dimental de los actos. Lo que aquí se ha reformado es cabalmente la vía y, por tal debe entenderse la sustanciación; el procedimiento." (40)

El proceso es la totalidad, la unidad. El procedimiento es la suce--- sión, los actos procesales, tomados en sí, son procedimiento y no proceso.

(38) Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. p. 245.

(39) Briseño Sierra, Humberto. D. Procesal Fscial. Cárdenas Editor y distri- buidor. México 1975. p.p. 297.

(40) C.F.R. Ibidem. p.p. 299 y 300.

Y afirma el Maestro Briseño Sierra, que : "la conexión de actos, seguida o precedida por otra u otras es la que identifica al procedimiento, no los actos en sí, repetidos o multiplicados, o expresados unos a continuación de otros. La mecánicidad es lo básico y ella aparece en la conexión cuyos elementos son -- los actos y los requisitos circunstanciales, su forma. La diferencia de procedimiento obedece, no a la clase de los actos sino a la forma de las conexiones y a su extensión." (41)

En nuestro país el Tribunal Fiscal de la Federación es el órgano competente en materia federal, para conocer del procedimiento por virtud del cual se resuelve respecto de la legalidad o ilegalidad de los actos de la Administración Pública. Este procedimiento ha sido designado de diferentes maneras, tanto en la doctrina como en las diversas legislaciones, como procedimiento Contencioso-Administrativo.

En efecto, hay quienes los llaman procedimiento contencioso-administrativo; otros utilizan la expresión Justicia Administrativa; o bien, sólo señalan que es un recurso. El Código Fiscal de la Federación de 1967, lo denominaba Fase contenciosa del procedimiento administrativo, y el código del mismo nombre actualmente en vigor, le otorga el nombre de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La designación que nos parece más acertada, es la de procedimiento contencioso administrativo, porque el juicio que se ventila ante el Tribunal aludido, es un procedimiento al estar integrado por una serie de actos que dentro de él deben cumplirse para llegar a su fin, mismos a los que debe someterse, tanto las partes como el juzgador.

(41) Briseño Sierra, Humberto. Op. Cit. p. 304.

"Dicho procedimiento es contencioso porque se origina como consecuencia de la controversia que se suscita entre los particulares y la Administración Pública, respecto de la legalidad de un acto de ella.

Por otra parte, el procedimiento de referencia también es administrativo, porque los actos que en él se controvierten, emanan de órganos dependientes de la Administración Pública." (42)

Para algunos autores, la contienda administrativa se produce en términos generales, cuando la Administración con su actividad origine resoluciones de interés general que perjudiquen un derecho particular subjetivo preestablecido.

Mencionan también, que, se han atribuido diversos significados a la expresión "Contencioso Administrativo", los cuales en realidad encuadran dentro del mismo término y son los siguientes :

-- Primero.- Como litigio, connotación que surge cuando se impugna un acto de la Administración.

-- Segundo.- Como acción, en este caso se traduce en la facultad de recurrir a los órganos jurisdiccionales destinados a ejercer el control jurisdiccional de la actividad administrativa, solicitando la reforma o anulación de ese acto de la administración.

-- Tercero.- Como pretensión procesal, la cual se entiende como una declaración de voluntad, por la que se solicita de los órganos jurisdiccionales, la reforma de un acto administrativo.

-- Cuarto.- Como institución destinada al examen de las pretensiones administrativas, carácter que adquiere cuando el particular acude en satisfac-

(42) Mendoza Vera, Blanca Alicia. La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y el Recurso de Queja. Colección de Estudios Jurídicos, Vol. VIII. México 1985. pp. 26 y 27.

ción de sus pretensiones ante organismos jurisdiccionales independientes de la administración activa, es decir, que en este caso el contencioso administrativo es un verdadero proceso en el cual la administración es sólo una parte, ya sea demandante o demandada, frente al particular lesionado, siendo un tribunal jurisdiccional independiente de ambos el que va a fallar el litigio.

Por su parte, Andreozzi, nos indica que la materia contenciosa administrativa presenta los siguientes elementos :

- "a) Un acto administrativo reglado (no discrecional), debiendo descartarse todos aquéllos que son imperio (políticos o de soberanía) y los otros ejecutados por el Estado en su carácter de persona jurídica de Derecho Privado.
- b) El acto administrativo reglado debe haber producido una lesión jurídica.
- c) Esta lesión debe afectar un derecho o interés jurídico legítimo de carácter administrativo y no de derecho privado." (43)

Expuesto lo anterior, transcribimos a continuación algunas de las definiciones que del procedimiento contencioso administrativo, han elaborado diversos autores.

Giuliani Fonrouge dice que : "..... el contencioso es fundamentalmente, un proceso de partes..... que formaliza una relación procesal que se caracteriza por la igualdad de aquéllas y su subordinación a la autoridad jurisdiccional, con la cual deben cooperar en todas las medidas que disponga para el esclarecimiento de la verdad." (44)

(43) Andreozzi, Manuel. Derecho Tributario Argentino. Edit. Tipográfico Editora Argentina, Buenos Aires. 1951. Tomo II. p. 199

(44) Giuliani Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero. Ediciones de Palma, Buenos Aires. 1977. Tercera Edición. Vol. II. p. 706

J.J. Perulles, considera que es aquel poder que "..... se confiere al particular ante el abuso del poder o la ilegalidad cometida por la Administración, y una vez agotados los recursos de carácter jerárquico, establecer contienda jurídica con aquélla, cuando estime desconocido o negado, o lesionado su derecho o interés legalmente protegido." (45)

Como ya lo expresamos en párrafos anteriores, hay diversidad de definiciones respecto del Contencioso-Administrativo, así también, hay quienes lo llaman, como creemos debe ser, Procedimiento Contencioso Administrativo; otros utilizan la expresión Justicia Administrativa, o bien, simplemente señalan que es un recurso. El Código Fiscal de 1967 los denominaba : Fase Contenciosa del Procedimiento Administrativo y el Código del mismo nombre actualmente en vigor, le otorga el nombre de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Desde luego, nosotros descartamos la denominación de Recurso, pues - mientras éste se tramita ante la autoridad que emitió el acto o ante su superior jerárquico, el procedimiento que nos ocupa se ventila ante un órgano independiente de la Administración y en él, esta última tiene incluso el carácter de parte, cosa que no sucede cuando se tramita un recurso, toda vez que, en este caso es la propia Administración la que pondera la legalidad de su acto; es decir, resuelve a instancia del particular, si su actuación se ajustó o no a derecho.

Tampoco estamos de acuerdo con que se le atribuya el nombre de Justicia Administrativa, porque ésta es, a nuestro juicio, una expresión muy genérica, independientemente de que, cuando la administración resuelve las instancias que ante ella se plantean, también está impartiendo justicia, la cual naturalmente

(45) Perulles Bassas, Juan José. Lecciones de Derecho Fiscal. La Relación Jurídica Tributaria. Editorial José María Bosch. Barcelona, España. 1957. p. 381.

to, es de carácter administrativo.

La designación que nos parece acertada es la de Procedimiento Contencioso Administrativo, porque el juicio que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación es un procedimiento, al estar integrado por una serie de actos que dentro de él deben cumplirse para llegar a su fin, mismos a los que deben someterse tanto las partes como el juzgador.

Otros autores que utilizan la expresión Justicia Administrativa, nos dicen que la misma es mucho más joven que la Administración, pues su creación es reciente aún en países como Francia, Alemania y Austria.

Así mismo, señalan que la exigencia de una justicia administrativa se comprende históricamente como protesta contra los métodos administrativos del Estado de Policía Absoluto, aunque ha sido un Estado Absoluto, el de Napoleón - quien ha consagrado este imperativo moderno, también mencionan que la introducción de tal institución implica un voto de desconfianza para la Administración y uno de confianza para la Justicia y que es testimonio además, de que el Liberalismo no fué sólo un conjunto de frases vacías, sino que mediante sus tres postulados : la legalidad de la administración, la autoadministración y la justicia administrativa, logró una transformación plena de la administración, pues a través del primero de ellos, la misma se sometió a la voluntad mediata del pueblo - expresada por la ley; mediante el segundo, se obtuvo el ejercicio de la soberanía inmediata de la voluntad del pueblo y por último, la justicia administrativa originó que se crearan las garantías para que la voluntad popular se manifestara en los actos administrativos, de manera pura, limpia de todo influjo incontrolable e irresponsable.

Así también, otros autores que se inclinan por la denominación Justicia Administrativa, redanzando la de Contencioso Administrativo, por considerar-

la más amplia, nos dicen que dentro de ella debe comprenderse incluso el - proceder propio de la Administración Activa, cuando interviene para decidir un - punto contencioso : el problema de los recursos administrativos; mencionan que se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la Administración Pública, sino por órganos que han alcanzado la autonomía indispen- sable para ser considerados como jueces, como tribunales.

Los comentarios hechos, así como las definiciones transcritas, aunque redactadas de diferente manera y otras más generales respecto a otras, nos lle- van a elaborar un criterio; concluyendo que : El Procedimiento Contencioso Admi- nistrativo es aquél por virtud del cual los particulares o la Administración, a través de sus dependencias, acuden ante los órganos jurisdiccionales previamente establecidos a controvertir la legalidad de los actos de esta última.

Una vez que ya se establecieron algunos conceptos de lo que es proceso y procedimiento, así como qué se entiende por contencioso administrativo, proce- deremos a mencionar las diversas etapas de las que consta el Procedimiento Con- tencioso Administrativo.

a). DEMANDA.- Se dice que el inicio del proceso no puede ser otro que la demanda, algunos autores expresan que la presentación de la demanda produce - (entre otros), el efecto de señalar el inicio de la instancia.

La demanda expresa el conjunto de datos que tienen valor no sólo para el proce- so, sino para el litigio, entendido como la discrepancia sustantiva. La demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del Tribunal. Prácticamente inicia el proceso, pero también es acto que objetiva diversas cir-

constancias, así podemos mencionar las siguientes : (a) Identifica a las partes; (b) precisa el acto administrativo impugnado; (c) Narra los antecedentes del hecho; (d) Invoca los fundamentos de derecho; (e) Determina las pruebas conducentes; (f) Exhibe los documentos constitutivos de la pretensión y (g) justifica la competencia del Tribunal.

El Código Fiscal de la Federación en vigor, nos establece que : "La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efecto la notificación de ésta.

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

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años - siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o - nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorables - para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presen- tación de la demanda.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar el juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante

de la sucesión". Art. 207.

Ahora bien, por lo que hace a los requisitos de la demanda, el ordenamiento citado establece :

ART. 208.- La demanda deberá indicar :

- I.- El nombre y domicilio del demandante.
- II.- La resolución que se impugna.
- III.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV.- Los hechos que den motivo a la demanda.
- V.- Las pruebas que ofrezca.
En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos, sin estos señalamientos se tendrán -- por no ofrecidas.
- VI.- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.
- VII.- El nombre y domicilio del Tercero interesado cuando lo haya.

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones II, III y VII, el magistrado instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que los proporcione en el plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda. Si se omiten los datos de la -- Fracción I, el requerimiento se hará mediante notificación por lista.

En el artículo siguiente al transcrito, se establecen los anexos que deberá contener la demanda y así el Código en cuestión establece que :

ART. 209.- El demandante deberá de adjuntar a su instancia :

- I.- Una copia de la misma, para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos, para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198 o, en su caso, para el particular demandado.
- II.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fué reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio.
- III.- El documento en el que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.
- IV.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fué por edictos deberá señalar la fecha de la última notificación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.
- V.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá de ir firmado por el demandante.
- VI.- Derogada.
- VII.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar donde se encuentren para que a su costa se mande expedir copias de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible.

Para este efecto deberá de identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada. Se entiende que el de

mandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Quando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá, mediante notificación personal al demandante, para que los presente en el plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo se tendrá por no ofrecidas las pruebas respectivas, o si se trata de los previstos en las fracciones I y IV, se tendrá por no presentada la demanda."

Por lo que hace al artículo 209 Bis, del Código Fiscal de la Federación, éste se refiere a la impugnación de notificaciones, como lo establece en sus tres respectivas fracciones.

De esta manera, podemos afirmar que la notificación es el medio idóneo para poner en conocimiento de los particulares cualquier acto o resolución, de modo que dicho acto surja plenamente a la vía jurídica y el particular a quien se dirige dicha notificación, pueda analizarlo y cumplir con la obligación que se le impusiere si ese fuere el caso, o bien, ejercer el derecho que le corresponda.

Así también tenemos que el citado ordenamiento establece la posibilidad de ampliar la demanda, en los términos del artículo 210 y en los casos que el mismo establece.

Por lo que hace a la forma en que los terceros pueden apersonarse a juicio, el artículo 211 dice : "El tercero dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio, me-

diente escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Deberá adjuntar a su escrito, el documento en el que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos. Son aplicables en lo conducente los dos últimos párrafos del artículo 209.

b). DE LA CONTESTACION.- En el proceso aparece el accionar de un primer sujeto, que demanda con las consecuencias que trae consigo, la primaria o -- decisiva, es comprometer a otro sujeto para debatir frente a un tercero.

Cipriano Gómez Lara dice : "La acción exige por su misma hipótesis proyectiva a la reacción. Sin embargo, nada difícil será que el contrario al actor o demandado deje de reaccionar, si la instancia no pueere proyectiva, si no tuviere por -- esencia provocar la actividad de dos sujetos, la falta de audiencia del demandado haría imposible el debate, pero ante la falta de reacción el sentido de proyección, lleva a la acción hacia el tercer sujeto para que suplemente. Sólo así puede configurarse un proceso aunque falte una parte." (46)

Por lo que hace al plazo para la contestación de la demanda, el Código Fiscal de la Federación establece :

"ART. 212.- Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a -- aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda, será de cuarenta y cinco días siguientes al en que surta efec

(46) Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. p. 353

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

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el acto como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando los demandados fueren varios, el término para contestar les correrá individualmente."

Por lo que hace a los requisitos de la contestación, el artículo 213 establece :

"El demandado en su contestación expresará :

- I.- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- II.- Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- III.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos o negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.
- IV.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios.
- V.- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezcan prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deba versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Para los efectos de este artículo será aplicable lo dispuesto en el último párrafo del artículo 208 de este Código".

El artículo siguiente al comentado, establece los anexos que deberá contener la contestación mencionada, que se deberán adjuntar a la contestación : copia de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado, el documento con el que acredite su personalidad cuando no gestione a nombre propio, así como el cuestionario que deberá de desahogar el perito, los documentos que haya ofrecido como pruebas.

Concluido el plazo para contestar la demanda, sea que se haya producido o que aparezca el allanamiento de la autoridad, o bien, en caso de que se de la negativa ficta, o por parte del tercero llamado a juicio, automáticamente se cierra el primer grado del procedimiento, e inmediatamente, sin tomar en consideración por el momento, las eventualidades e incidentes, el proceso entra a la segunda fase: La probatoria.

c). DE LAS PRUEBAS.- La prueba, como contenido o resultado de la actividad de probar, es uno de los actos más importantes. Se trata de un acto de eficiencia — dice el maestro Briseño Sierra —, porque tiende a robustecer las afirmaciones, a justificar la pretensión de cada accionante.

El acto de eficiencia es de apoyo, de fundamentación. Eficiencia es la que tiene un documento auténtico o un testimonio idóneo. "La eficiencia encuentra su polo opuesto en la deficiencia, una prueba es eficiente si resulta bastante para convencer de lo pedido, es en cambio, deficiente en caso contrario.

Es factible que una prueba deficiente corresponda a un accionar eficaz, o que --

una prueba suficiente se vincule a un instar ineficaz. En el primer caso, por más que el sujeto se haya comportado intachablemente en lo procesal, desde el punto de vista de la eficiencia, su demostración resulta ineficiente y su pretensión se verá negada, en cambio, si la prueba es suficiente, pero el instar ha sido ineficaz, como sucedería con un accionar extemporáneo, acontecerá que la prueba no podrá ser tomada en cuenta por falta de adecuación en el acto proyectivo, porque el juzgador no pudo recibir la instancia en la ocasión propicia." (47)

Dice el maestro Briseño Sierra que : probar, según se desprende de los enseñados por la doctrina, es hacer conocidos del juez, los hechos disputados y darle certeza del modo preciso en que aparecieron..... como la prueba se enlaza inmediatamente con otros conceptos, con circunstancias y datos de diversa índole, conviene dejar precisado lo que jurídicamente sea la prueba, con independencia de lo que por ella se entienden otras disciplinas o en otros ámbitos sociales. La prueba está situada entre la intención de quien prueba y la convicción del sujeto al que se dirige. La prueba no es, por tanto, ni el objeto a probar, ni el resultado de probar, sino el probar mismo." (48)

"En los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles toda clase de pruebas excepto la de la confesión de las autoridades - mediante absolución de posiciones.

Las pruebas supervinientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contra-

(47) Briseño Sierra, Humberto. Op. Cit. p. 204

(48) Idem.

parte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia" Art. 230.

Así tenemos que en nuestro sistema jurídico los diversos medios de prueba que -- constituyen la forma con que se cuenta para el conocimiento de la verdad, son : la confesional, la testimonial, la documental pública y privada, la prueba pericial, la inspección judicial, las presunciones y en general, todos aquellos medios aportados por la ciencia.

La prueba confesional puede ser expresa o tácita; expresa la que se hace clara y distintamente al formular la demanda o contestarla, absolviendo posiciones o en cualquier otro acto del proceso; tácita, la que se presume en los casos señalados por la ley.

Los documentos Públicos son aquéllos cuya encomendación está hecha por la ley y dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública y los expedidos por los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones.

Los documentos privados son aquéllos que no reúnen las circunstancias previstas en el párrafo que antecede.

La pericial, versará sobre cuestiones, que se encuadren dentro de una ciencia o arte.

La inspección judicial puede practicarse por disposición del tribunal o a petición de parte, cuando sea útil para fijar hechos relativos a la contienda.

La testimonial versará sobre los hechos controvertidos, debiendo la parte oferente, señalar domicilio y nombre de los testigos.

Así mismo el artículo ya antes transcrito establece la posibilidad de ofrecer las pruebas supervinientes, siendo éstas, aquéllas que se conocen después de la demanda o de la contestación. Así mismo, este artículo prevé que el magistrado instructor que conozca del asunto, podrá ordenar la práctica de cualquier diligencia si a su criterio sirve para llegar al conocimiento de los hechos controvertidos.

Por lo que hace a la tramitación y desahogo de la prueba pericial, el artículo - 231 del Código Fiscal en vigor regula estos aspectos, así como también establece la designación de perito tercero, o en su caso, la sustitución del mismo.

Por lo que hace a la prueba testimonial, el artículo 232 del Código Fiscal de la Federación, establece :

"Para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos, y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor lo citará para que comparezca el día y hora que al efecto señale.

De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán ser formuladas por el magistrado o las partes, aquéllas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta, las autoridades rendirán testimonio por escrito."

El interrogatorio deberá consistir en preguntas claras y deberán ser precisas, y han de versar sobre los hechos que se debaten, así mismo se debe procurar, que una sola pregunta no comprenda más de un hecho, las que no satisfagan estos requisitos se desecharán de plano.

El artículo 235 establece el derecho que tienen las partes a formular sus alegatos por escrito, esto es, aquella exposición razonada que se hace para demostrar que conforme a derecho la razón les asiste, y así también precisa, el momento en que debe declararse cerrada la instrucción. La instrucción en el procedimiento contencioso administrativo es aquel período durante el cual se producen las pruebas y los alegatos de las partes, con el objeto de colocar el proceso en estado para que se dicte la sentencia respectiva.

d). DE LA SENTENCIA.- La sentencia es aquel acto emitido en forma -- unánime o por mayoría de votos, por los magistrados de la sala del conocimiento, por medio del que resuelven las cuestiones que hubieren sido objeto o materia de la controversia planteada en el procedimiento contencioso administrativo.

Como lo dispone el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, mismo que establece :

"La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierra la instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 203 del Código citado, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

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

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

Por lo que hace a la fundamentación de las sentencias, el Código Fiscal de la Federación establece :

"Art. 237.- Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, la sentencia o resolución de la Sala deberá de examinar y resolver cada uno, aún cuando considere fundado alguno de ellos.

Las salas podrán corregir los errores que adviertan en las citas de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

No se podrá anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda."

Los efectos de la sentencia se regulan en el artículo 239 que al efecto establece :

"La sentencia definitiva podrá :

- I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código.

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

El Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución cuando se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, y en su caso, V del artículo 238 de este Código."

CAPITULO TERCERO

ESTUDIO COMPARATIVO DEL RECURSO DE REVISION

3.1 SITUACION JURIDICA HASTA EL 14 DE ENERO DE 1988.

En 1936, los autores de la iniciativa de Ley de Justicia Federal, consideraron conveniente la creación de un sistema de justicia administrativa, basado en la estructura del contencioso administrativo Francés. De tal manera que en éste se inspiró la Ley de Justicia Fiscal.

Ahora bien, lo anterior no quiere decir que el Tribunal Fiscal sea un reflejo exacto del sistema Europeo. No era posible, que en 1936, cuando se creó este tribunal, romper el vínculo que lo unía y supeditaba a la Justicia Federal a través del Juicio de Amparo.

Es evidente que los tribunales para lo contencioso administrativo, se crearon como una solución al despotismo y a la arbitrariedad.

Las soluciones administrativas dirigidas a los gobernados, requieren de una garantía de audiencia, donde los particulares puedan de alguna manera ser escuchados y vencidos en juicio, esa garantía no es otra que la operación de la jus

ticia de los tribunales de lo contencioso administrativo.

Como ya lo mencionamos con anterioridad, el trayecto de la justicia ad ministrativa mexicana se inicia en la Ley de Justicia Fiscal de 27 de Agosto de 1936, que da vida al Tribunal Fiscal de la Federación.

Con la reforma al artículo 104 Fracción I de la Constitución Política Nacional, se extingue toda duda sobre la Constitucionalidad del Tribunal Fiscal y se preve la revisión de sus sentencias ante la Suprema Corte de Justicia median te una Revisión Fiscal interponible por la autoridad, en posterior reforma al -- mismo precepto, se hace claramente posible que leyes federales instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar - sus fallos.

Posteriormente, en el año de 1978, se crea la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, y ésta se da como consecuencia de una iniciativa -- preparada en la Procuraduría Fiscal dependiente de la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, fué creada como órgano de segunda instancia, conociendo entre otros asuntos, del recurso de revisión.

Los artículos 248 y 249 del Código Fiscal de la Federación de 1987, es tablecían la procedencia y el trámite del recurso de revisión.

Y al respecto, se establecía que el recurso de revisión procederá contra las Resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimien tos y las sentencias definitivas, el recurso será interponible por las autorida-

des ante la Sala Superior, cuando existan violaciones procesales cometidas durante el procedimiento siempre que afecten las defensas del recurrente y trascendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones, cuando el interés del negocio excediera de cien veces el salario mínimo general diario de la zona económica correspondiente al Distrito Federal vigente al momento de su emisión.

Así también cuando la cuantía sea indeterminada el recurso procedía - cuando el negocio fuera de importancia y trascendencia, a juicio del Titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado a que el asunto correspondía.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podía interponer el recurso, cualquiera que fuera el monto del negocio, en los casos en que se controvertiera el interés Fiscal de la Federación y el asunto fuera de importancia y trascendencia a juicio del Titular de la citada Secretaría.

El trámite del Recurso de Revisión se establecía en el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación de 1987, que al respecto establecía :

"Art. 249.- El recurso a que se refiere el artículo que antecede, deberá ser interpuesto precisamente en escrito dirigido al Presidente del Tribunal, dentro del plazo de quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la Resolución que se impugna. El escrito será firmado por el Titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo, o por los directores o jefes de los organismos descentralizados, según corresponda y en caso de ausencia por quienes legalmente deban sustituirlos.

Al recibirse el recurso se designará magistrado instructor, el que admitirá el recurso si procede, y mandará correr traslado a la parte contraria por el término de cinco días; para que exponga lo que a su derecho convenga. Vencido dicho término, el magistrado instructor, dentro del plazo de un mes, formulará el proyecto de Resolución que se someterá a la Sala Superior."

De la manera anterior y como lo establecían los citados artículos, se sustanciaba el recurso de revisión, mismo que fué materia de importantes reformas y a la vez, estas reformas fueron criticadas por varios juristas, en el sentido de que no fueron muy apropiadas y al respecto ahondaremos en el punto subsecuente.

3.2 REGULACION ACTUAL DEL RECURSO DE REVISION.

Las reformas a varios artículos Constitucionales publicadas en el Diario Oficial del 10 de Agosto de 1987, que entraron en vigor el 15 de Enero de -- 1988, trajeron como consecuencia cambios importantes al Código Fiscal de la Fede ración y a su Ley Orgánica.

La Fracción I del Artículo 104 Constitucional, en su inciso I-B, establece un nuevo recurso de Revisión contra resoluciones definitivas de los Tribunales contencioso administrativos. De esta revisión, según este precepto, conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito.

De esta manera tenemos que el texto de la fracción I-B, del artículo - 104, estatuye la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para decidir sobre la legalidad de las resoluciones de los Tribunales de lo contencioso - administrativo, y a continuación se transcribe la Fracción I-B del artículo 104 Constitucional, misma que establece que los Tribunales Colegiados de Circuito -- pueden conocer :

"1.- De los recursos de Revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la Fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos en 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."

Así también el artículo 107, fracción V en su inciso b), previene que se pueden promover ante el Tribunal de Circuito que corresponda, juicios de amparo contra sentencias definitivas de Tribunales Administrativos, que no se puedan reparar por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal. Por lo tanto los Colegiados de Circuito tendrán la más amplia competencia para avocarse al conocimiento de Recursos en contra de sentencias del Tribunal Fiscal o del Contencioso del Distrito, salvo que la Suprema Corte de Justicia, decida establecer su jurisdicción sobre ellos. Esos recursos podrán ser el amparo pedido por un particular o la revisión promovida por la autoridad, en el último caso.

El 10 de Noviembre de 1987, el Presidente de la República presentó al Congreso una iniciativa de ley en la que se proponen reformas trascendentales al Código Fiscal de la Federación y a su Ley Orgánica.

A continuación se transcriben los comentarios que realizó el Licenciado Alfonso Cortina Gutiérrez, respecto de la iniciativa antes mencionada.

"Principio por hacer notar que la iniciativa no altera la naturaleza del acuerdo impugnado ante el Tribunal. A él sólo puede pedirse la nulidad de

una resolución ejecutoria, es decir, de un acuerdo administrativo que lesione -- ilegalmente el derecho patrimonial de un particular. Para decirlo en una expresión de León Duguit, no puede ser materia del juicio un acto regla, una ley o un reglamento creadores de situaciones jurídicas impersonales, generales y abstractas; en otras palabras, son ajenos a la jurisdicción administrativa los litigios sobre constitucionalidad de leyes o reglamentos a que alude la Fracción I del -- Artículo 89 Constitucional. La validez de ellos sólo puede ser analizada por -- la Suprema Corte. Únicamente pueden impugnarse en el Tribunal actos condición o actos creadores de situaciones jurídicas individuales; repito, resoluciones ejecutorias.

Tampoco cambia la iniciativa la determinación de quienes pueden ser -- partes en el juicio, aunque excluye a los terceros perjudicados. El actor seguirá siendo un particular o un ente paraestatal que pretendan la reparación de un derecho subjetivo violado.

Ni altera la iniciativa el actual sistema, en lo que respecta a las autoridades, que como demandadas pueden ser partes; es decir, a cualquier órgano -- de una Secretaría de Estado que dicte una resolución ejecutoria en materia fiscal. Generalmente lo son : Hacienda, Programación y Presupuesto, Trabajo, Salud, Educación Pública; o la Contraloría en casos de que se sancione con destitución a un servidor Público, aún que estas resoluciones no sean de naturaleza fiscal.

La iniciativa elimina la posibilidad de establecer el contencioso administrativo federal, o al menos aleja su posible desarrollo hasta que, si esto -- llegara a ocurrir, otra futura reforma constitucional, reabra la puerta para -- crearlo, con una Sala Superior fortalecida, que pueda tener otro nombre, análoga al Consejo de Estado Francés.

Nadie, desde 1937, ha dudado de la imparcialidad del Tribunal Fiscal, - que ha sido por más de cincuenta años un órgano con un gran equilibrio en su función jurisdiccional. Lamentablemente y por supuesto, siempre por limpis consideraciones, los Tribunales Colegiados Administrativos del Distrito Federal, tienden a conceder el amparo, en mi opinión con más frecuencia que la recomendable. Por ejemplo, en 1986, dictaron 197 sentencias; de ellas se otorgó el amparo en 96 -- juicios; lo negaron en 49; 7 sentencias lo desecharon y 45 lo sobreseyeron; la - misma proporción aproximada ha existido en años anteriores.

Y es probable que en el futuro, si la iniciativa se aprueba, se acentúe esa tendencia, porque es más fácil amparar que negar la protección de la justicia federal. Por regla general, en el juicio de amparo el quejoso tiene un equipaje jurídico mucho más extenso que el de la autoridad responsable, la que se limita - a rendir el informe justificado, a mandar el expediente relativo al juicio, sin analizar los agravios expresados en la demanda. Si los cuatro Colegiados Admi-- nistrativos del Distrito Federal, en mi opinión, no se han caracterizado por el - conocimiento profundo de la materia tributaria, es fácil prever, si la iniciativa se aprueba, un desconocimiento aún mayor de los Tribunales de Circuito de Puebla, Torreón, Hermosillo, Oaxaca y Campeche, no especializados en la técnica jurídica fiscal ni en el procedimiento tributario, porque tienen una competencia general, en los amplios campos del derecho penal, civil, administrativo y laboral. No - son especialistas en derecho fiscal. En Guadalajara, aún cuando también sin especialización en la materia tributaria, ya se han establecido dos Tribunales Colegiados; y en Monterrey son cuatro, tampoco especializados en derecho tributa-- rio.

Suprimido en la iniciativa el recurso de revisión ante la Sala Superior, las Salas Regionales quedarían normalmente como de única instancia en la jurisdicción administrativa. Ese recurso de revisión que la iniciativa suprime, ha sido la esencia misma de la función jurisdiccional de la Sala Superior, de tal manera que reduce notoriamente la función de la misma." (49)

Por lo que se puede apreciar, las funciones de la Sala Superior tendrían un muy restringido alcance, o quedarían reducidas casi a nada, por la enorme cantidad involucrada, en los juicios, o serían de muy difícil, si no imposible, precisión.

Así también, el Licenciado Cortina Gutiérrez comenta : "La estructura del Código Actual —Código Fiscal de la Federación de 1987 — y de su Ley Orgánica, no sólo se ha reiterado sino se ha ampliado perfeccionándola, en la legislación sobre el Tribunal Contencioso del Distrito Federal, que tiene una esfera --competencial más amplia que la del Tribunal Federal. No se restringe a la materia Tributaria. Alcanza prácticamente todo el campo administrativo del Departamento. Y tiene un recurso ante su propia Sala Superior, en contra de las sentencias de las Salas de Primera Instancia. Si el Congreso aprobara la iniciativa, actuaría contradictoriamente al suprimir la Revisión ante la Sala Superior en la Legislación Federal, y al haber establecido esta etapa procesal en el Territorio del Distrito Federal." (50)

Ahondando en esta situación, el Ministro Carlos del Río comenta :

(49) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segunda Epoca. Exegesis de la Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga, preceptos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por el Magistrado Alfonso Cortina Gutiérrez. pp. 608 y 609.

(50) Ibidem. p. 612

"En síntesis, cada jurisdicción, la Judicial Federal y la Administrativa, tendrían su campo de aplicación propio. Si quiera hacer una precisión, - en el supuesto caso de que se tomara la decisión política a que me he referido - aprobar las reformas - también debería de tomarse la decisión jurídica y política de que los fallos de la jurisdicción administrativa fuesen definitivos, y de que no incurriera en la aberración de que fueran revisados por un órgano del Poder Judicial Federal, como si éste fuera un Tribunal Contencioso Administrativo más." (51)

A pesar de lo anteriormente transcrito, la iniciativa se aprobó y que dó el recurso de revisión de la siguiente manera, como lo establece el Código - Fiscal de la Federación en su artículo 248 actualmente en vigor, mismo que a -- continuación se transcribe.

"Artículo 248.- Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreesamientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas - por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el Recurso de Revisión ante el Tribunal Colegiado de -- Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante esta última dentro del término de quince días siguientes al - día en que surta efectos su notificación, por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trascien-- dan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resolucio-- nes o sentencias; cuando la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas ve ces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Dis

(51) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Op. Cit. p.242 Justificación y Necesidad de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Por el Ministro Carlos del Rfo. México 1987.

trito Federal, vigente en el momento de su emisión.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto, se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

Cuando la cuantía sea inferior a la que corresponda conforme al primer párrafo, o sea indeterminada, el recurso procederá cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para los efectos de la admisión del recurso. En materia de aportaciones de seguridad social, se presume que tienen importancia y trascendencia, los asuntos que versen sobre determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el recurso, cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto, por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

El recurso de revisión también será procedente contra las resoluciones o sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal en los casos a que se refiere el artículo 239 BIS.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

a). Procedencia.- Así tenemos que el artículo 248 del Código actual, establece que el recurso de revisión procederá contra resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas - cuando existan violaciones procesales cometidas durante el juicio; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones, y cuando la cuantía exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal vigente en el momento de su emisión.

Cuando la cuantía sea indeterminada, el recurso procederá cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa -- circunstancia para efecto de la admisión del recurso.

El recurso de revisión también procederá contra las resoluciones o - sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal en los casos a que se refiere el artículo 239 BIS.

b). Autoridad competente para conocerlo y substanciarlo.- El precepto que se comenta establece que el recurso de revisión podrá ser interpuesto ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, por la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica; para lo cual deberá de interponer escrito ante la Sala Regional respectiva dentro del -- término de quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación.

Cuando el particular haya interpuesto amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal -- Colegiado de Circuito que conozca del amparo, resolverá el citado recurso, lo -- cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

c). En el caso de que se encontrare que existió alguna violación procesal, o bien, existieron violaciones cometidas en las propias resoluciones, se mandará reponer el procedimiento; por lo que hace al trámite del citado recurso, éste se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales fije para la revisión en amparo indirecto.

3.3 ASPECTOS COMPARATIVOS.

El multicitado artículo 248 del Código Fiscal de la Federación de -- 1987, hasta antes del quince de enero de 1988, establecía que el recurso de revisión podía ser interpuesto ante la Sala Superior del Tribunal. En la actualidad el recurso se deberá de interponer ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, por la unidad administrativa en cargada de la defensa jurídica de la autoridad y el término para su interposición sigue siendo de quince días.

El recurso actualmente se interpone mediante escrito que se presenta ante la Sala Regional respectiva, misma que deberá remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente. Sin embargo, hasta antes del quince de enero de 1988, el recurso se interponía mediante escrito dirigido al Presidente - del Tribunal Fiscal de la federación.

Así mismo en el Código Fiscal de 1987, se establecía, por lo que hace a la cuantía, que el recurso procedería cuando el interés del negocio excediera de cien veces el salario mínimo general diario de la zona económica corresponda

diente al Distrito Federal vigente al momento de su emisión. Con las reformas, se establece que la cuantía deberá de exceder de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal vigente en el momento de su emisión.

Si las contribuciones deben cubrirse en el lapso menor de doce meses, la cuantía se calculará en la siguiente forma :

$$\frac{\text{Contribución}}{\text{Número de meses que corresponden a dicha contribución}} \times 12 = \begin{array}{l} \text{Monto para considerar} \\ \text{Si el asunto es impor} \\ \text{tante y trascendente.} \end{array}$$

En las aportaciones de seguridad social se presumen de importancia y trascendencia los asuntos que versen sobre la determinación de sujetos obligados de conceptos que integran la base de la cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos de seguro de riesgos del trabajo.

También se establece que se presume que el asunto será importante -- cuando verse sobre la interpretación de leyes, reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento o para fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Con anterioridad al quince de enero se establecía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podía interponer el recurso cualquiera que fuera el monto en los casos en que se controvertiera el interés fiscal de la Federación y el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del titular de la citada Secretaría.

Actualmente el recurso también es procedente contra las resoluciones

o sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal Fiscal en los casos a que se refiere al artículo 239 BIS.

Si se interpone amparo por parte del particular y revisión por parte de la autoridad contra la misma sentencia, deberá resolver ambos el Tribunal-Colegiado de Circuito en la misma sesión.

Anteriormente el trámite del recurso de revisión consistía en dirigir escrito al Presidente del Tribunal dentro del plazo de quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna.

Al recibirse el recurso se designaba magistrado instructor, el que una vez que se admitiera el recurso mandaba correr traslado a la parte contraria por el término de quince días para que exponga lo que a su derecho convenga. -- Vencido este término, el magistrado instructor dentro del plazo de un mes formulara el proyecto de su resolución que se someterá a la Sala Superior.

Actualmente el recurso se tramita de acuerdo con el artículo 104 - - Constitucional en su fracción I-B, por la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la misma Constitución Federal.

Así tenemos que el trámite del citado recurso se sujetará al trámite establecido para la revisión en amparo indirecto que fija la Ley de Amparo.

Y para el efecto, se transcriben los artículos relativos a la revisión de la Ley de Amparo :

ART. 83.- Procede el recurso de REVISION :

I.- Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, que desechen o tengan por no interpuesta una demanda de amparo;

II.- Contra las resoluciones de los jueces de distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en las cuales :

- a). Concedan o nieguen la suspensión definitiva;
- b). Modifiquen o revoquen el auto en que concedan o nieguen la suspensión definitiva, y
- c). Nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso anterior;

III.- Contra los autos de sobreseimiento y las interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos;

IV.- Contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, o por el superior del Tribunal responsable, en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta Ley. Al recurrirse tales sentencias deberán, en su caso, impugnarse los acuerdos pronunciados en la citada audiencia.

V.- Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

La materia del recurso se limitará, exclusivamente, a la decisión de

las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras".

En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses, puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del término de cinco días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal - de éste".

ART. 84.- Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer el recurso de revisión, en los casos siguientes :

I.- Contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, cuando :

- a). Habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimar los inconstitucionales, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;
- b). Se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.

II.- Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncian los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre que se estén en el caso de la fracción V del artículo 83.

III.- Cuando la Suprema Corte de Justicia estime que un amparo en revisión, por sus características especiales, debe ser resuelto por ella, conocerá del mismo, bien sea procediendo al efecto de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, aplicándose en lo conducente lo dispuesto por el artículo 182 de esta Ley.

Si la Suprema Corte de Justicia considera que el amparo cuyo conocimiento por ella hubiere propuesto el Tribunal Colegiado de Circuito o el Procurador General de la República, no reviste características especiales para que se avoque a conocerlo, resolverá que sea el correspondiente Tribunal Colegiado el que lo conozca.

ART. 85.- Son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes :

I.- Contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de Distrito o del superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 83; y

II.- Contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito o por el superior del tribunal responsable, siempre que no se trate de los casos previstos en la fracción I del artículo 84.

ART. 86.- El recurso de revisión se interpondrá por conducto del juez de Distrito, de la autoridad que conozca del juicio o del Tribunal Colegiado de Circuito en los casos de amparo directo. El término para la interposición del recurso será de diez días, contados desde el siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida.

La interposición del recurso, en forma directa, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o ante el Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, no interrumpirá el transcurso del término a que se refiere el párrafo anterior.

ART. 87.- Las autoridades responsables sólo podrán interponer recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente al acto que de cada una de ellas se haya reclamado; pero tratándose de amparos contra leyes, los titulares de los órganos de Estado a los que se encomiende su promulgación, o quienes los representen en los términos de cada ley, podrán interponer, en todo caso, tal recurso.

Se observará lo dispuesto en el párrafo anterior, en cuanto fuere aplicable, respecto de las demás resoluciones que admitan el recurso de revisión.

ART. 88.- El recurso de revisión se interpondrá por escrito, en el cual el recurrente expresará los agravios que le cause la resolución o sentencia impugnada.

Si el recurso se intenta contra resolución pronunciada en amparo directo por Tribunales Colegiados de Circuito, el recurrente deberá transcribir textualmente, en su escrito, la parte de la sentencia que contiene una calificación de inconstitucionalidad de la ley o establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia de él para el expediente y una para cada una de las otras partes.

Cuando falten total o parcialmente las copias a que se refiere el párrafo anterior, se requerirá al recurrente para que presente las omitidas, dentro del término de tres días; si no las exhibiere, el Juez de Distrito, la auto

ridad que conozca del juicio de amparo o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada por éste en amparo directo, tendrán por no interpuesto el recurso.

ART. 99.- Interpuesta la revisión y recibidas en tiempo las copias - del escrito de expresión de agravios conforme al artículo 88, el juez de Distrito o el superior del tribunal que haya cometido la violación reclamada en los - casos a que se refiere el artículo 37, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia o al Tribunal Colegiado de Circuito, según que el conocimiento del asunto competa a aquélla o a éste, dentro del término de veinticuatro horas, así como el original del propio escrito de agravios y la copia que - corresponda al Ministerio Público Federal.

En los casos de la fracción II del artículo 83 de esta ley, el expendiente original del incidente de suspensión deberá remitirse, con el original - del escrito de expresión de agravios, dentro del término de veinticuatro horas al Tribunal Colegiado de Circuito.

Tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano, interpuesta la revisión, sólo deberá remitirse al Tribunal Colegiado de Circuito copia certificada del escrito de demanda, del auto recurrido, de sus - notificaciones y del escrito u oficio en que se haya interpuesto el recurso de revisión, con expresión de la fecha y hora de recibo.

Cuando la revisión se interponga contra sentencia pronunciada en ma--teria de amparo directo por un Tribunal Colegiado de Circuito, éste remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como el --original del escrito de agravios y la copia que corresponda al Ministerio Público dentro del término de veinticuatro horas, y si su sentencia no contiene deci

sión sobre constitucionalidad de una ley ni interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, lo hará así constar expresamente en el auto relativo y en el oficio de remisión del expediente.

ART. 90.- El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, calificará la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo.

Admitida la revisión por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o por los Presidentes de las salas de la misma, y hecha la notificación relativa al Ministerio Público, se observará lo dispuesto por los artículos 182, -- 183 y 185 a 191.

Admitida la revisión por el Tribunal Colegiado de Circuito y hecha la notificación del Ministerio Público, el propio Tribunal resolverá lo que fuere procedente dentro del término de quince días.

Siempre que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o, en sus respectivos casos, el pleno, o la Sala Correspondiente, desechen el recurso de revisión interpuesto, contra sentencias pronunciadas por Tribunales Colegiados de Circuito, por no contener dichas sentencias decisión sobre la constitucionalidad de una ley o no establecer la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, impondrán, sin perjuicio de las sanciones penales que procedan, al recurrente o a su apoderado, o a su abogado, o a ambos, una multa de treinta a ciento ochenta días de salario.

ART. 91.- El Tribunal en Pleno, las Salas de la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, al conocer de los asuntos en revisión, observarán las siguientes reglas.

I.- Examinarán los agravios alegados contra la resolución recurrida y, cuando estimen que son fundados, deberán considerar los conceptos de violación cuyo estudio omitió el juzgador.

II.- Sólo tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante el juez de Distrito o la autoridad que conozca o haya conocido del juicio de amparo; y si se trata de amparo directo contra sentencia pronunciada por Tribunal Colegiado de Circuito, la respectiva copia certificada de constancias;

III.- Si consideran infundada la causa de improcedencia expuesta por el juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio de amparo en los casos del artículo 37, para sobreseer en él la audiencia constitucional después de que las partes hayan rendido pruebas y presentado sus alegatos, podrán confirmar el sobreseimiento si apareciere probado otro motivo legal, o bien revocar la resolución recurrida y entrar al fondo del asunto, para pronunciar la sentencia que corresponda, concediendo o negando el amparo;

IV.- Si en la revisión de una sentencia definitiva, en los casos de la fracción IV del artículo 83, encontraren que se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, o que el juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio en primera instancia, incurrió en alguna omisión que hubiere dejado sin defensa al recurrente o pudiere influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva, revocarán la recurrida y mandarán reponer el procedimiento, así como cuando aparezca también indebidamente no ha sido oída alguna de las partes que tenga derecho a intervenir en el juicio conforme a la ley; y

VI.- Tratándose de amparos en que los recurrentes sean menores de edad o incapaces, examinarán sus agravios y podrán suplir sus deficiencias y --

apreciar los actos reclamados y su inconstitucionalidad conforme a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 78.

ART. 92.- Cuando en la revisión subsistan y concurren materias que sean de la competencia de la Suprema Corte de Justicia y de un Tribunal Colegiado de Circuito, se remitirá el asunto a aquélla.

La Suprema Corte resolverá la revisión exclusivamente en el aspecto que corresponda a su competencia, dejando a salvo la del Tribunal Colegiado de Circuito.

ART. 93.- Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por Tribunales Colegiados de Circuito, la Suprema Corte de Justicia, únicamente resolverá sobre la constitucionalidad de la ley, tratado internacional o reglamento impugnados, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, en los términos del artículo 83, - - fracción V de esta Ley.

ART. 94.- Cuando la Suprema Corte de Justicia o alguno de los Tribunales Colegiados de Circuito conozca de la revisión interpuesta contra la sentencia definitiva dictada en un juicio de amparo, de que debió conocer un Tribunal Colegiado de Circuito en única instancia conforme al Artículo 44, por no haber dado cumplimiento oportunamente el juez de Distrito o la autoridad que haya conocido de él conforme a lo dispuesto en el artículo 49, la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado declarará insubsistente la sentencia recurrida y lo remitirá al correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o se avocará al conocimiento del amparo, dictando las resoluciones que procedan.

NUESTRA OPINION PERSONAL

Es válido pensar que las reformas que sufrió el recurso de revisión hayan sido objeto de críticas, en el sentido de que no fueron del todo acertadas. Toda vez que reducían notablemente la actividad jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, misma que deja de conocer en segunda instancia del recurso de revisión, mismo que se consideraba como objeto primordial que sirvió como base para la creación de la Sala Superior.

En nuestra opinión consideramos que los cambios sufridos por el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación precepto que regula el recurso de revisión, son acordes a la realidad jurídica y económica actual en nuestro país.

Por lo que hace a la cuantía, no realizamos objeción alguna, ya que es acertado que se haya aumentado a tres mil quinientas veces el salario mínimo, toda vez que la inflación y devaluación de nuestra moneda, hacían que las cien veces el salario mínimo que se regulaba anteriormente, dieran como resultado que gran cantidad de asuntos fueran objeto de revisión, provocando un exceso de trabajo en la Sala Superior.

Así también, es de mencionarse que los párrafos que se agregaron al precepto comentado, son acertados, mismos que se refieren a la cuantía del asunto, mencionando los casos en que la cuantía deba cubrirse por periodos inferiores a doce meses, o bien, cuando la cuantía es indeterminada, estableciendo los términos para que proceda la admisión del recurso.

En general, consideramos que se realizó un buen trabajo por cuanto hace a las reformas comentadas, sin embargo, coincidimos con el sentir del Licenciado Cortina Gutiérrez en sus comentarios transcritos en este último capítulo en el cual establece que la iniciativa elimina la posibilidad de establecer el contencioso administrativo Federal.

Toda vez que la reforma elimina a la Sala Superior para conocer en segunda instancia del recurso de revisión y tomando en consideración que ésta se creó precisamente como un órgano de segunda instancia, es incongruente que ahora con las reformas se haya atribuido a los Tribunales Colegiados de Circuito, facultades de competencia para conocer y substanciar el recurso de revisión. Como lo establece el Licenciado Cortina Gutiérrez, no se duda del conocimiento jurídico de dichos tribunales en el amplio campo del derecho, pero también es cierto que éstos no cuentan con la experiencia necesaria para resolver sobre asuntos en materia tributaria, siendo que les falta especialización en la técnica jurídica -- fiscal.

Por lo anterior consideramos que si las reformas adolecen de algún error, éste es, el haber designado a los Tribunales Colegiados de Circuito, sin existir una razón jurídica de peso, como órgano competente para conocer y sustanciar el recurso de revisión, haciendo a la Sala Superior a un lado; órgano cuya

función jurisdiccional ha sido conocer de este recurso.

Si el contencioso del Distrito Federal cuenta con una Sala Superior que revisa los actos de sus inferiores es incongruente y contradictorio que no exista una segunda instancia dentro de la legislación administrativa federal.

C O N C L U S I O N E S

1.- El recurso administrativo, como se estableció al inicio de este trabajo, es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la Administración Pública los actos y las resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares por violaciones al ordenamiento aplicado o falta de aplicación en la disposición debida.

2.- La diferencia esencial que existe entre el recurso administrativo y el recurso contencioso administrativo estriba en que en el segundo la administración obra como parte frente al recurrente y hay una autoridad por encima de la administración y el particular, contienden ambas partes, no es juez y parte de la administración, como lo es en el primer recurso mencionado, y además en el recurso administrativo se pueden impugnar hasta los detalles del trámite. En el contencioso administrativo se deberán impugnar decisiones ejecutivas.

3.- Actualmente, el Código Fiscal en vigor regula en su Título VI, capítulo X, dos recursos, que son el de reclamación y el de revisión.

4.- En España, en la Ley de lo Contencioso Administrativo de 1888 y 1894, se admitía a dos tipos de recursos de revisión; el recurso de revisión ordinario y el recurso de revisión extraordinario. Este último consistía en la facultad de los reyes de mandar revisar los fallos cuando lo creían conveniente. Y su nacimiento, se dió cuando al transigir los gobiernos españoles con una jurisdicción delegada de lo contencioso administrativo, se reservaron como defensa -- última de sus potestades pensando en lo discrecional y político de un recurso, - que llamaron extraordinario de revisión, para refrenar las invasiones de dicha - jurisdicción en asuntos no sometidos a su competencia.

5.- Uno de los antecedentes de gran importancia por lo que hace al origen del Procedimiento Contencioso Administrativo en México, se basa en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su respectivo Reglamento, que en 1853 expidió el gobierno de la República Central.

6.- El 27 de Agosto de 1936, se expide la Ley de Justicia Fiscal, - con la cual se da origen al Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer del contencioso Fiscal.

7.- Así también se establecieron algunos aspectos sobre el proceso, y al respecto se dijo que, el proceso es la totalidad, la unidad. El procedimiento en la sucesión, los actos procesales tomados en sí, son procedimientos y no proceso. La conexión de actos seguida o precedida por otra u otras es la que identifica al procedimiento, no los actos en sí repetidos o multiplicados o expresados unos a continuación de otros. La mecanicidad es lo básico y ella aparece en la conexión cuyos elementos son los actos y los requisitos circunstanciales su forma. La diferencia de procedimiento obedece no a la clase de actos sino a la forma de conexiones y a su extensión.

8.- El Procedimiento Contencioso Administrativo es contencioso porque se origina como consecuencia de la controversia que se suscita entre los particulares y la Administración Pública respecto de la legalidad de un acto de ella. Por otra parte, el procedimiento de referencia también es administrativo porque los actos que en él se controverten, emanan de órganos dependientes de la Administración Pública.

9.- El Procedimiento contencioso administrativo es aquél por virtud del cual los particulares o la administración, a través de sus dependencias, acuden ante los órganos jurisdiccionales previamente establecidos a controvertir la legalidad de los actos de esta última.

10.- Por último se establece un estudio comparativo entre el recurso de revisión que regulaba el Código Fiscal de 1987, con el recurso de revisión actual, apreciando a nuestro criterio, que en realidad éste último es un nuevo recurso de revisión, y que lo único en común que se parecía entre ambos es que se encontraron plasmados en un mismo ordenamiento.

Y en nuestra opinión personal, puntualizamos que las reformas sufridas al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, precepto que regula el recurso de revisión, son sin duda un muy buen trabajo, que para llevarlo a cabo se debió elaborar un buen estudio del citado ordenamiento, sin embargo, existe un punto en el cual no coincidimos, y es aquél en el que se establece la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del recurso de revisión, ya que no encontramos una razón netamente jurídica que justifique este innecesario cambio, y que en un momento dado puede resultar hasta peligroso para los particulares, y porqué no, también para la Administración o la autoridad misma.

Y si tomamos en consideración que ya son diez años que se creó la -- Sala Superior, que son diez años ya de experiencia y especialización jurídica -- tributaria, y que son diez años conociendo el recurso de revisión en segunda ins tancia esencia misma de la creación de la Sala Superior, es incomprensible que - ahora conozcan de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito.

B I B L I O G R A F I A

1. ANDREOZZI, Manuel.
DERECHO TRIBUTARIO ARGENTINO. Editorial Tipográfica
Editora Argentina, Buenos Aires, 1951, Tomo II.
2. BRISERO SIERRA, Humberto.
DERECHO PROCESAL FISCAL. Cárdenas Editor y Distribui
dor, México 1975.
3. FRAGA, Gabino.
DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, México 1985.
4. FRAGA, Gabino.
DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, México 1978.
5. FRANCISCO DE LA GARZA, Sergio.
DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Editorial Porrúa, México
1986.
6. GIULIANI FONROUGE, Carlos M.
DERECHO FINANCIERO. Ediciones de Palma, Buenos Aires,
Tercera Edición, Volumen II.
7. GOMEZ LARA, Cipriano.
TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Universidad Nacional Autó-
noma de México. México 1983.
8. GONZALEZ PEREZ, A.
DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Tomo III.
Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1967.
9. MARGAIN MANAUTOU, Emilio.
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO.
Editorial Universidad Potosina. México 1985.

10. MENDOZA VERA, Blanca Alicia.

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION
Y EL RECURSO DE QUEJA. Colección de Estudios Jurídicos
Volumen VIII. México 1985.

11. PERULLES BASSAS, Juan José.

LECCIONES DE DERECHO FISCAL LA RELACION JURIDICA
TRIBUTARIA. Editorial José María Bosch, Barcelona
España 1957.

12. SERRA ROJAS, Andrés.

DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A.
México 1985.

LEGISLACION

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1987.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1988.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

REVISTAS

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION
Segunda Epoca, Agosto de 1987.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION
Seguna Epoca, Diciembre de 1987.