

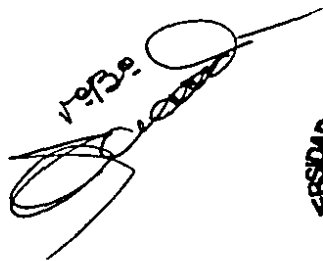
# UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA

Incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México

870109

5  
29.

## Escuela de Derecho



**LOS RECURSOS CONTEMPLADOS POR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION**  
— UNIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS  
— ESTUDIO DE LAS REFORMAS A LOS RECURSOS CONTENCIOSOS

**TESIS PROFESIONAL**

que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

presenta:

**GERARDO SALVADOR CASTAÑEDA DEL RIO**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
C A P I T U L O     I	
- UBICACION DEL DERECHO FISCAL EN LA CIENCIA DEL DERECHO - - - - -	5
- PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y EL DERECHO FISCAL - - - - -	8
- CARACTERISTICAS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS - - - - -	12
C A P I T U L O     I I	
- GARANTIAS CONSTITUCIONALES VINCULADAS CON LOS RECURSOS CONTEMPLADOS EN LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA - - - - -	19
- GARANTIA DE AUDIENCIA - - - - -	20
- GARANTIA DE LEGALIDAD - - - - -	22
- GARANTIA DE PETICION - - - - -	26
C A P I T U L O     I I I	
- GENERALIDADES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS - - - - -	29
- RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS POR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION - - - - -	36
- DE LA UNIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS POR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION - - - - -	45

C A P I T U L O I V

- ANALISIS A LAS REFORMAS DE LOS RECURSOS - CONTENCIOSOS - - - - -	53
- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, ANTECE DENTES, CARACTERISTICAS Y SU INTEGRACION --	54
- TIPOS DE CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS - - -	59
- RECURSOS CONTENCIOSOS ANTERIORES A LAS RE- FORMAS - - - - -	63
- REFORMAS A LOS RECURSOS CONTENCIOSOS, DEL 5 DE ENERO DE 1988 - - - - -	66
CONCLUSIONES - - - - -	79
BIBLIOGRAFIA - - - - -	83

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

El objeto del presente estudio, es la exposición de la problemática, que se presenta dentro de la impar tición de la Justicia Administrativa, por lo que respecta a los medios con que cuenta el particular, sea persona física o moral, para obligar a las Autoridades Administrativas a respetar las Garantías de Audiencia y Legalidad consagradas por la Constitución, lo que comunmente se llama RECURSOS ADMINISTRATIVOS, así como por los tramitados ante el Tribunal Fiscal de la Federación ó RECURSOS CONTENCIOSOS ambos contemplados por el Código Fiscal de la Federación. Pro blemática de la que tengo conocimiento, además de lo consultado en libros y ponencias, en el campo doctrinal, en experiencias adquiridas durante la realización de mi servicio social en la Sala Regional de Occidente del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que respecta a los RECURSOS ADMINISTRATIVOS, (face oficiosa), mediante este estudio propongo su unificación, ya que lejos de facilitar la protección jurídica de los particulares, frente a los actos de Autoridades Administrativas, se han convertido en verdaderos obstáculos procesales, dada su ineficacia práctica, ya que al interponerlos pocas veces se logra que la referida autoridad, reconozca la violación formal ó de fondo en que ha incorrido, y reveque en beneficio del particular, el acto que se impugne.

Lo anterior ha tenido tal trascendencia que,

incluso las nuevas reformas al Código Fiscal de la Federación, suprimen el ciclo procesal formado por la impugnación de las notificaciones de créditos fiscales. Esto es, que en lugar de que sean tres los Recursos Administrativos los que integren el sistema de defensas en materia fiscal, sean dos, uno mediante el cuál se impugne el fondo de dicha resolución y otro que las ataque en su forma, fusionando la impugnación de las notificaciones al medio de defensa principal, ya sea el recurso de Revocación (impugnando el fondo) ó el de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución (impugnando la forma).

Por otra parte y contrariamente a lo señalado por distintos autores, en el sentido de que dichos recursos deberían desaparecer totalmente, soy de la opinión de que no deben desaparecer, ya que son varios los casos en que el error en que incurrió la Autoridad Administrativa, sea por una equivocada interpretación ó de apreciación, es tan evidente, que es recomendable su agotamiento. Además de que hay Garantías Constitucionales como la de Audiencia, que se verían afectadas, en el caso de que no existiera algún medio de defensa en contra de la propia Autoridad, que emitió el acto que causa agravio.

En cuanto a los RECURSOS CONTENCIOSOS, recientemente modificados, haré un análisis de dichas reformas, desde el punto de vista de su efectividad práctica, respecto de la fusión del recurso de Revisión tramitado ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y el de Revisión Fiscal ante los Tribunales Colegiados de Circuito, que corresponde interponer a la Administración Fiscal, en un solo recurso, con el objeto de reducir el número de instancias procesales, a la vez que simplificar el sistema. Y que en mi opinión particular, es la reforma que más

controversias ha causado, ya que hay, quienes como conocido res de la materia, sustentan el criterio de que suprimido - dicho recurso ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, las Salas Regionales quedaron normalmente como única instancia en la Jurisdicción Administrativa, siendo que el recurso de Revisión, ha sido la esencia misma de la función Jurisdiccional de la Sala Superior. En tanto - que otros, opinan que la referida modificación presenta ventajas tales como: la eliminación de una etapa procesal, con su consecuente influencia en la simplificación y prontitud del proceso. La tramitación paralela y simultánea del amparo directo y de la revisión, en los casos en que coincida - su interposición.

Criterios que expondré con el propósito de - llegar a una opinión objetiva, apoyada tanto en cuestiones doctrinales como en situaciones reales, que se presentan en la práctica, de lo que es la impartición de la JUSTICIA AD MINISTRATIVA en nuestro país.

C A P I T U L O        I

- UBICACION DEL DERECHO FISCAL EN LA CIENCIA DEL DERECHO.
- PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y EL DERECHO FISCAL.
- CARACTERISTICAS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.



## C A P I T U L O      I

### - UBICACION DEL DERECHO FISCAL EN LA CIENCIA DEL DERECHO.

Con el propósito de tener una visión de la dimensión exacta del tema, iniciaré este trabajo precisando la ubicación del Derecho Fiscal dentro del ámbito Jurídico Mexicano, comenzando con el Derecho Administrativo como -- rafe de la cuál florece el Derecho Fiscal.

Son numerosas y contradictorias las definiciones elaboradas para determinar la naturaleza del Derecho Administrativo, por lo que tomaremos la siguiente: "DERECHO ADMINISTRATIVO, rama del derecho Público, tanto interno como externo, constituido por el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo y el ejercicio de la Función Administrativa del Estado" (1).

Hoy ha crecido tanto la materia del Derecho Administrativo, que es imposible estudiarla, como un conjunto unitario. Tradicionalmente se ha considerado que son materia de éste todas las relaciones que se dan entre el Poder Ejecutivo y los particulares.

Dentro de este contexto, se ha incluido al

---

(1) Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México: 1965; p. 268.

Derecho Financiero, mismo que a su vez, se ha dividido entre varias subramas, dentro de las cuales se encuentra el Derecho Fiscal.

Por su parte el Derecho Financiero es "el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado, en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos; en la gestión de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas, entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado" (2).

En mi opinión, cualquier aspecto de la actividad económica del Estado concierne al Derecho Financiero, ya que dicha actividad está conectada entre sí y con la economía de los particulares.

El Derecho Fiscal, por tanto, es la parte del Derecho Financiero, que se encarga de los aspectos jurídicos de los ingresos, así como de las relaciones jurídicas entre la Administración y los particulares, al igual que de los procedimientos oficiosos y contenciosos que pudieran surgir. Respecto a éste, existe el principio de que solo a través de la ley se puede ejercer el poder del imperio del Estado. Una vez ejercido este poder, a través de la ley, la fuerza coercitiva del Estado desaparece, quedando sólo la fuerza coercitiva de la ley, razón por la cual el Derecho Fiscal no tiene como destinatario inmediato a la Administración Pública y que las partes de la relación jurídica

(2) Garza, Sergio F. de la. Derecho Financiero Mexicano; Editorial Porrúa, S.A., México: 1985; pág. 13.

tributaria, se encuentren en una posición de igualdad, de manera que, el contribuyente tiene frente a sí, a un acreedor que se encuentra sometido, como el propio contribuyente a la ley.

Al igual que el Financiero, el Derecho Fiscal, se divide en distintas disciplinas, como lo son:

"EL DERECHO TRIBUTARIO SUSTANTIVO, que es el conjunto de normas jurídicas que disciplinan el nacimiento, efectos y extinción de la obligación tributaria.

EL DERECHO TRIBUTARIO FORMAL, como el conjunto de normas reguladoras de la actividad de la Administración Pública, encargada de la regulación de los impuestos, así como de su recaudación.

EL DERECHO TRIBUTARIO CONSTITUCIONAL, conjunto de normas que disciplinan la Soberanía Fiscal del Estado" (3).

Podría continuar la lista, pero la parte del Derecho Fiscal que en este trabajo se analizará es la correspondiente al "DERECHO TRIBUTARIO PROCESAL", como el conjunto de normas jurídicas, que regula los procesos, que se sueltan controversias dadas entre el Fisco y los contribuyentes. Normas que en su mayor parte se encuentran contenidas en el Código Fiscal de la Federación, en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria" - (4).

(3) Op. Cit. p. 24-25.

(4) Op. Cit. p. 23-27.

Como señalé anteriormente, es precisamente - el Derecho Tributario Procesal, tanto en su fase oficiosa - como contenciosa, en donde se incluyen los medios de defensa reconocidos por la ley, objeto del presente estudio, motivo por el cuál es necesario hacer mención de los principios en que se apoya tanto el Derecho Financiero como el - Fiscal, y poder así conocer los fines que los mismos persiguen, utilizando como medio para lograrlos, a la Justicia - Administrativa.

- PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y  
EL DERECHO FISCAL.

Los principios generales del Derecho, son - principios Filosóficos, en los que se formulan las exigencias de la justicia frente a determinados órdenes parciales de las cosas. Cada uno de éstos se ha ido descubriendo - tras un proceso de reflexión. Estos principios, no solo se aplican para llenar las llamadas lagunas de la ley, sino - también para integrar el sentido de ésta en relación con - las transformaciones constantes de la vida social, mediante la interpretación objetiva de la norma jurídica. En la medida que responden a las exigencias inmutables de la justicia natural humana, los referidos Principios, son bases fundamentales de la validez universal y absoluta.

En resumen, los Principios Generales del Derecho, son expresiones de la exigencia de justicia frente a situaciones determinadas. Por lo tanto la JUSTICIA es el Principio más general del Derecho y fundamento de todos los demás.

"Hay justicia cuando se da en la realidad a

cada uno lo suyo. Y la justicia es el orden de exigencias ontológicas que en la realidad tienen los seres. El que - desgraciadamente ese orden no se respete muchas veces, y el que sea muy difícil de cumplir, no altera el hecho de que - luchar por la justicia no sea tender a un ideal abstracto, - sino esforzarse por realizar un orden concreto, en el que a cada quién se le dé lo suyo" (5).

En mi personal opinión, lo suyo de cada - quién debe ser delimitado, de acuerdo con las igualdades y desigualdades del total de miembros de la sociedad y con el bien común de la misma, toda vez de que así como el Derecho se da donde quiera que exista una sociedad humana, igualmente la convivencia en sociedad exige un intercambio de bienes morales, espirituales y materiales, dicho intercambio - no puede establecerse de una manera arbitraria, sino que debe atender al orden común de las cosas.

Partiendo de las ideas anteriores, cabe señalar que se dan dos tipos generales de justicia ó de lo justo:

Lo justo natural y lo justo legal.

Natural, es lo que en todas partes tiene una misma fuerza y no depende de aprobación o desaprobación por nuestra parte.

Legal, es lo que en un principio es indiferente, que sea de tal o cuál modo, pero que una vez consti-

---

(5) Villero Toranzo Miguel. Tribunal Fiscal de la Federación: 45 Años, Edit. Dpto. de Publicaciones F.F.F.; México: 1982, p. 107.

tuidas las leyes, deja de ser indiferente.

El principio jurídico de justicia, es natural, pero a medida que se avanza en la determinación, toma fuerza la justicia legal, hasta el punto de ser sólo ella - la que da las soluciones más específicas, siempre y cuando no viole los principios de justicia natural, que son los más amplios.

"Santo Tomás de Aquino, en su texto "Suma Teológica", sugiere una división más del concepto de justicia, con base en la distinción entre el Derecho Público y Derecho Privado, que quedaría así:

JUSTICIA GENERAL:  
A cada uno lo suyo.

1. JUSTICIA DE COORDINACION:  
Relaciones entre particulares.

2. JUSTICIA DE SUBORDINACION:  
Relaciones entre particulares y Estado.

Unas son las relaciones de los particulares entre sí, teniendo como base, la igualdad de todos los hombres y la necesidad de éstos, para desarrollar sus potencialidades, teniendo como fin inmediato la protección de los bienes individuales.

En cuanto al segundo, son las relaciones de los particulares con la Autoridad, tienen como fundamento - el hecho natural de que todo individuo necesita tanto de la comunidad, como de sí mismo, teniendo como limitante la dignidad de los individuos y con fin inmediato el bien común" (6).

(6) Op. Cit. p. 110-111

Por otra parte, y haciendo referencia a las concretizaciones de la justicia, dentro del Derecho Administrativo tenemos principios, que son fundamentales en dicha rama del Derecho como lo son: EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, - que considera que los derechos humanos deben ser protegidos por un régimen de Derecho. PRINCIPIO DE DEMOCRACIA, que señala que las reglas generales deben ser resultado de un consenso mayoritario de los ciudadanos. EL DE CERTEZA JURIDICA, que dicta que dichas reglas sean conocidas por todos. - EL DE SEGURIDAD JURIDICA, que argumenta que para que haya - convivencia civilizada, es necesario que todos puedan estar seguros, que les serán aplicadas las mismas reglas.

El Derecho Financiero, como subrama del Derecho Administrativo, está regulado por los mismos principios, pero cuenta a su vez con otros que le son propios, como: el de la correlatividad de los deberes de los súbditos y de los deberes de las autoridades, esto es, que tanto los ciudadanos como las autoridades, tienen su propias obligaciones. Obligaciones que por ambas partes deben ser cumplidas.

Todo lo anterior es igualmente aplicable al Derecho Fiscal, pero como Principios propios de éste, podemos enumerar algunos:

"PRINCIPIO DE COMODIDAD, que se traduce en que todo impuesto debe ser recaudado en el tiempo y de la forma que más convenga al contribuyente.

PRINCIPIO DEL IMPUESTO PROGRESIVO, que señala que el impuesto debe ser, en lo posible, proporcional a la capacidad económica, la cuál crece según una progresión más rápida que la renta.

PRINCIPIO DE ECONOMIA, todo impuesto debe planearse de modo que la diferencia de lo que se recauda y lo que ingresa en el tesoro público del Estado, sea lo más pequeña posible" (7).

Los especialistas en Derecho Fiscal podrían, sin dificultad, añadir otros principios, pero en todos ellos observaremos, operar los mismos criterios que en el Derecho Financiero y el Administrativo.

#### - CARACTERISTICAS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

Una vez que se ha situado al Derecho Fiscal, en la ciencia del Derecho y que se han señalado los Principios que rigen su existencia, es oportuno señalar algunas de sus características propias, por lo que respecta a los procedimientos que en él se contemplan y que reglamenta el Código Fiscal de la Federación.

Señalaré primeramente a los sujetos que intervienen en dichos procedimientos, iniciando por los Organos de Autoridad, que en este Derecho son de dos clases: Aquellos que se encuentran formando parte de las propias autoridades Ejecutoras de la ley, y, aquellos otros que actúan en forma autónoma de dicho poder, ya que son independientes y por ello imparciales, tanto para el particular afectado como para la propia autoridad que realiza la actuación. Estos últimos son los organismos que han sido denominados Jurisdiccionales como lo es el Tribunal Fiscal de la

---

(7) Flores Zavala, Ernesto. Elementos de las Finanzas Públicas, Edit. Porrúa, México: 1974; págs. 141, 142 y 147.



Federación.

Por su parte, los organismos que forman parte de las propias Autoridades Ejecutoras de la ley, como dependencias del Gobierno Federal, tenemos en primer lugar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es la encargada de realizar la actividad financiera del Estado, cuya organización y funcionamiento se encuentran regidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 31.

Una diferencia fundamental, que existe entre los organismos jurisdiccionales y los organismos de impartición de Justicia dentro de la Administración Pública, consistiendo es, que dentro de los últimos, la Administración Pública viene a ser juez y parte, mientras que dentro de los Organismos Jurisdiccionales, el Estado no es más que una de las partes de la relación procesal, en absoluta igualdad.

Otro tipo de organismos, que además de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son reconocidos por la ley, como Autoridades Fiscales, son los llamados Organismos Fiscales Autónomos, y que Sergio F. de la Garza define como los "Organismos Públicos Descentralizados, que tienen el carácter de Autoridades Fiscales para la realización de sus atribuciones, se consideran con tal carácter al IMSS, -por designación expresa de la ley respectiva, en su artículo 268, y que le corresponde la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, que le corresponden como aportes, intereses moratorios y capitales constitutivos" (8).

---

(8) Op. Cit. pág. 96.

Al hablar de este tipo de organismos, no po demos omitir el término de Exacciones Parafiscales, y que trata de definir a una actividad financiera que no es del - Estado, pero tampoco es privada, ya que cumple con fines ge nerales previstos en la Constitución y está organizada libre y unilateralmente por el Estado, por su parte, y como - un término más, tenemos el de Parafiscalidad, que traduce - adecuadamente esta situación de lateralidad o paralelismo, - y que se adecúa a la actividad de los Organismos Fiscales - Autónomos.

Cabe señalar, que además de las anteriores - Autoridades, que dicho sea de paso se consideran Federales, también intervienen como sujetos en los Procedimientos Admi nistrativos, Organismos de índole Estatal (como las Tesorerías Generales de los Estados). Los cuñles, como todos los anteriores, otorgan al particular medios de defensa, para - impugnar sus actos dentro de lo que se denomina Fase Oficio na.

Por lo que respecta a los particulares, como sujetos del referido Proceso Administrativo, éstos se catalogan como personas Físicas y personas Morales. Los primeros, son los sujetos que en su individualidad realizan acti vidades por las cuñles deben pagar contribuciones según la Ley, respecto de los segundos, éstos son las agrupaciones - de personas físicas, que se constituyen para la obtención - de un fin específico, y que tienen una personalidad jurídica reconocida por la Ley, que es distinta e independiente - de la que pudieran tener en lo individual los sujetos que - la componen, contando además con un patrimonio propio.

Concluyendo, los sujetos que intervienen en los Procesos Administrativos, están vinculados estrechamen-

te con la Fase en que se está promoviendo. De tal manera - que en la Fase Oficiosa intervienen: El particular (persona Física o Moral), que hace la impugnación del acto de Autoridad que le causa agravio, y por otro lado la propia Autoridad que emitió el acto, ya sea Autoridad Fiscal u Organismo Fiscal Autónomo, misma que emitirá la resolución correspondiente, que pondrá fin a esta Fase.

Por lo que respecta a la Fase Contenciosa, - se encuentran por un lado el actor o demandante, que puede ser el particular ó la autoridad administrativa (según sea el caso concreto), el demandado, que al igual que el actor podrá ser el particular ó la autoridad y como órgano jurisdiccional el Tribunal Fiscal de la Federación, el cuál tiene la facultad de declarar la nulidad del acto impugnado ó su validez, como lo señala el propio Código Fiscal de la Federación, en su artículo 239.

Por otra parte, y como lo mencioné anteriormente, en el Código Fiscal de la Federación están contenidos los procedimientos que se siguen en la materia Fiscal, - y que constituyen una característica más de dichos procedimientos, toda vez que son dos, independientes uno del otro, pero que en determinado momento se relacionan entre sí. Me refiero al procedimiento administrativo u oficioso y al procedimiento contencioso administrativo.

Respecto a la fase oficiosa, ésta se encuentra contenida en los artículos 116 a 196 del Código Fiscal de la Federación, y que básicamente reglamenta los recursos con que cuenta el particular para la impugnación de las resoluciones administrativas, así como figuras jurídicas, tales como el embargo, la intervención y el remate, todo realizado ante la propia autoridad administrativa, emisora del

acto ó resolución impugnada.

Por su parte la fase contenciosa, reglamentada por el mismo ordenamiento legal en sus artículos 197 a 261, y que en mi opinión particular representa un procedimiento más completo que el anterior, toda vez que se lleva a cabo ante una autoridad distinta a la que emitió el acto la resolución impugnada y que cuenta con las facultades para declarar la nulidad ó validez de dicha resolución, como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación.

Estos procedimientos se llevan a cabo ante diferentes autoridades, en razón de su propia naturaleza, pero que en determinados casos es necesario agotar la fase oficiosa, para poder acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, vía juicio de nulidad ejercitando el procedimiento contencioso administrativo, por así disponerlo el Código Fiscal de la Federación.

Por último, haré mención de otra característica como la constituyen los recursos contemplados en los procedimientos en estudio.

La interposición de estos recursos dependerá directamente de la fase en que se actúe, sea oficiosa ó contenciosa, así como del objetivo que se persiga con dicha interposición, de tal modo que para la fase oficiosa se cuenta con los recursos de Revocación y el de Oposición Al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Anteriormente (hasta 1987) se incluía al curso de Nulidad de Notificaciones, pero con las reformas al Código Fiscal de la Federación, vigentes a partir del 15 de Enero de 1988, se derogó el artículo 119 que lo contenía. No profundizaré más en ello por ser tema del capítulo Tercero

ro de este estudio.

En cuanto a la fase contenciosa, en ella se presentan los recursos de Reclamación y el de Revisión (en el que por así disponerlo las referidas reformas, se fusionan el recurso de revisión y el de revisión fiscal), así como también se deroga el Recurso de Queja.

C A P I T U L O      I I

- GARANTIAS CONSTITUCIONALES VINCULADAS  
CON LOS RECURSOS CONTEMPLADOS EN LA  
JUSTICIA ADMINISTRATIVA.
- GARANTIA DE AUDIENCIA.
- GARANTIA DE LEGALIDAD.
- DERECHO DE PETICION.

## C A P I T U L O      I I

### - GARANTIAS CONSTITUCIONALES VINCULADAS CON LOS RECURSOS EN LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Con su contenido, nuestra Constitución Política instituye una jerarquización de las normas que integran el Derecho Positivo Mexicano, destacando la supremacía de las que en ella se encuentran contenidas, lo que significa que la Constitución posee un rango jerárquico superior a las demás normas, sean Federales o Estatales.

Como es sabido, en la mencionada Constitución existe un sector de normas cuyo contenido limita decisivamente el quehacer de los Órganos Estatales, llamadas - "Garantías Individuales". Esto es, que si una norma de rango inferior no se ajusta a las prescripciones Constitucionales, se estima que en tal caso, dichas normas inferiores tienen el carácter de inconstitucionales. Esto trae como consecuencia, la creación de un Órgano con jurisdicción para examinar, revisar o constatar la Constitucionalidad o Inconstitucionalidad de las referidas normas inferiores, esta función está reservada al Poder Judicial de la Federación, y es la propia Constitución y la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, las normas que determinan el alcance del examen de la regularidad de los actos estatales en relación a las normas que integran la Constitución, a través del juicio de amparo.

Cabe señalar, que el examen concerniente a -

la regularidad de los actos Estatales no queda reservado al ámbito Constitucional, sino que comprende igualmente a todos y cada uno de los referidos actos, cualesquiera que sea su nivel jerárquico, toda vez que cada nivel (jerárquicamente) cuena con un Órgano dotado de facultad, para llevar a cabo el exámen de su regularidad.

Avocándonos a la materia de este estudio, el control de la legalidad Constitucional de los actos de la Administración Pública, en materia Fiscal Federal, implica un procedimiento de revisión de un Acto Administrativo por un Órgano específico, a fin de determinar vía resolución si dicho acto se ajusta a las disposiciones legales correspondientes.

Idéntica función, normativamente hablando, - se asigna a los recursos Administrativos, (como medios técnicos que tienen por objeto obtener de la misma Administración Pública, un exámen de la regularidad de sus actos); pero independientemente de las normas particulares a que se deban ajustar (según el caso concreto de que se trate), todo acto Administrativo debe respetar ciertas normas de carácter general y comunes a todos los actos Administrativos, como lo son las Garantías Constitucionales de LEGALIDAD - (principios de motivación y fundamentación), de AUDIENCIA y el Derecho de PETICION.

#### - GARANTIA DE AUDIENCIA.

Primeramente analizaremos la Garantía de Audiencia, prevista en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, mismo que señala:



"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido - ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hcho".

Precepto que obliga a que cualquier acto de privación, debe de satisfacer exigencias tales como: la relativa al juicio previo, la de que dicho juicio se siga ante los tribunales previamente establecidos y la correspondiente al cumplimiento de las formalidades esenciales de caracter procesal, además de que la decisión se lleve a cabo conforme a las leyes expedidas con anterioridad. Como lo señala Sergio F. de la Garza, al referirse a un informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "Esto no solo es aplicable a procedimientos de carácter judicial, ya que las autoridades administrativas, pueden dar cumplimiento a dichos requisitos, a fin de satisfacer la exigencia Constitucional de audiencia del interesado, cuando se trate de privarlo de sus derechos, aunque no tenga la misma formalidad que en el Procedimiento Judicial. A esta interpretación juridica se llega atendiendo al texto del artículo 14 Constitucional, y de ella se desprende como colorario, que toda Ley originaria que no consagre la Garantía de Audiencia en favor de los particulares, debe ser declarada Anticonstitucional" (9). Continúa diciendo: "La audiencia, consiste - fundamentalmente, en la oportunidad que se le concede al - particular para intervenir con el objeto de hacer su defen-

(9) Garza Sergio F., de la. Derecho Financiero Mexicano. - Edit. Porrúa, México: 1985; p. 306.

sa, intervención que se concreta en 2 aspectos, primero en la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos - en que finque su defensa, y la de producir alegatos, para apoyar, con las argumentaciones pertinentes, esa misma de fensa" (10).

Cabe señalar, al respecto de esta garantía, - que la misma debe satisfacerse previamente a cualquier acto de autoridad que implique una privación, ya que no puede - considerarse respetada, en mi opinión, por el hecho de que se otorguen al particular, recursos con posterioridad al ag to, ya que de ser así, bastaría con la existencia del jui- cio de amparo, para que dicha garantía no fuera violada nun ca.

Concluyendo, en materia Administrativa, la - garantía de Audiencia debe interpretarse en el sentido de - que las autoridades administrativas, previamente a la emi sión de cualquier acto que implique privación de derechos, - tiene la obligación de dar al agraviado la oportunidad para que exponga lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aún cuando la ley que rija al acto, no la señale.

#### - GARANTIA DE LEGALIDAD.

En segundo término, expondré la llamada Ca rantía de Legalidad contenida en el artículo 16 Constitucio<sup>n</sup>al, el cuál establece que:

"Nadie puede ser molestado en su persona, - familia, domicilio, papeles o posesiones, -

(10) Ibidem, pág. 306.

sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Conforme a lo cuál, todo acto de autoridad - debe estar debidamente apoyado por una norma legal, cuyo - contenido precisamente lo establezca, así como expresar los razonamientos que lo llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata está encuadrado en los presupuestos legales o normativos que la misma invoca.

De esta garantía se derivan dos conceptos: - MOTIVACION y FUNDAMENTACION. En cuanto al primero, motivar un acto se entiende como externar las consideraciones - relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Por lo que respecta al segundo, se fundamenta un acto cuando la autoridad señala todas y cada una de las normas ó preceptos legales, aplicables al caso en concreto, por la Ley que corresponda.

La fundamentación y motivación de los actos de autoridad como garantía tiene por objetivo, no dejar en estado de indefensión a los particulares, sino permitirles conocer las bases legales y las circunstancias de hecho que determinaron la actuación de autoridad que les afecta.

Esta garantía ha sido objeto de especial - atención por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de Órgano encargado de controlar la - Constitucionalidad de las funciones estatales, y los siguientes, son algunos de sus criterios al respecto:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- Debe constar en el cuerpo de la resolución y no en documento distinto. - (ésto es, que no se dá cumplimiento con la referida garantía, si la fundamentación y motivación del acto se encuentran en documento diverso al de la resolución de que se trata).

SEXTA EPOCA.- Tercera Parte Vol. CXXXII pág. 49.

RESOLUCIONES.- FUNDAMENTACION Y MOTIVACION - ADECUADAS. Para que la autoridad cumpla la garantía de Legalidad que establece el artículo 16 Constitucional en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.

2a. S.- S.J.F. 1917-75, 3a.- pág. 667.

Concluyendo, la garantía de legalidad, señalada por el artículo 16 Constitucional, puede concretizarse, en mi opinión, en los siguientes puntos:

- a).- Todo acto de molestia que infiera un órgano estatal, debe darse conforme a un procedimiento.
- b).- Dicho órgano debe tener competencia.
- c).- El acto por el cuál se produzca la molestia debe estar previsto en una Ley.

d).- El referido acto debe ordenarse por escrito; y

e).- Dicho mandamiento escrito debe estar fundado y motivado legalmente.

Como opinión personal, considero que la garantía de legalidad es la que con mayor frecuencia sirve de apoyo para la impugnación de las resoluciones fiscales, por parte de los particulares, ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Como un ejemplo, señalo las liquidaciones del IMSS, que dado el cúmulo de trabajo relacionado con los créditos obrero-patronales, dicho Instituto ha mecanizado sus sistemas para obtener una mayor eficiencia, pero esta modernización (mediante sistemas de cómputo), ha tenido como consecuencia que dichas liquidaciones (en su texto), estén carentes de la debida fundamentación y motivación, toda vez que son formatos de "machote" llenados con datos genéricos, que están muy lejos de dar al particular, una idea exacta de las causas por las que el Instituto tuvo a bien resolver en determinado sentido, y que por constituir una violación a los requisitos formales exigidos por la Ley, dicho Tribunal se ve en la posibilidad legal de declarar, en la mayoría de los casos, la nulidad de la referida resolución, con apoyo en lo señalado por la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, el cuál determina que:

"Art. 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando:

Fracción II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular. inclusive la ausencia de fundamentación y motivación en su ca

so".

#### DERECHO DE PETICION

Por último, tenemos el derecho de petición - como garantía de los particulares vinculada con los recursos, señalados por el Código Fiscal de la Federación, el - cuál se encuentra contenido en el artículo 8°. Constitucional, mismo que establece:

"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, - siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa" y que "A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cuál tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

A este respecto, Sergio F. de la Garza señala: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que esta garantía tiende a asegurar un proveído y no - a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido, - que es indudable que si pasan más de cuatro meses, desde - que el particular presenta un ocurso ; ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía" (11).

Esta garantía no consiste en que las resoluciones se resuelvan sin formalidades como lo señala la Ley, sino que impone a las autoridades la obligación de dictar a

---

(11) *Ibidem*, pág. 30°.

toda petición hecha por escrito, esté bien o mal fundada, - un acuerdo también por escrito, que debe hacerse conocer en breve término al peticionario y ser congruente con la petición formulada, ya que de no ser así y se dictare un acuerdo distinto al que legalmente corresponde, se estaría violando dicho precepto.

La expresión "breve término" a que se refiere el citado artículo, es aquí en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse, según criterio sustentado por la Suprema Corte.

Asimismo, no se puede tomar como disculpa para no contestar a una petición, el exceso de trabajo manifestado por la autoridad.

"Las instancias ó peticiones que se formulen a las autoridades, deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa - en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, o bien, esperar a que ésta se dicte".

Lo anterior es lo que comunmente se lo llama "negativa ficta", sin embargo, particularmente considero - que lo señalado por el artículo antes mencionado, no libera a las autoridades fiscales de la obligación que les impone el artículo 8°. Constitucional, ya que lo contrario resulta totalmente antijurídico.

## C A P I T U L O      I I I

### GENERALIDADES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Delimitado el ámbito jurídico sobre el cuál se encuentran situados los recursos administrativos, así como las garantías Constitucionales en que tienen su fundamento, procederé en este tema, al análisis de los aspectos generales de dichos recursos, para poder tener así una idea clara de lo que representan y de cuál es su objetivo primordial.

El poder supremo de la Administración Pública origina actos de autoridad, por tanto, para hacer algo o no hacerlo en bien del interés público; aunque a veces se contempla con un carácter privado, actuando como particular, las autoridades de la rama orgánica correspondiente toman decisiones prevalentes y no siempre se suspende su ejecución, aunque puedan ser impugnadas. Lo cuál, dá origen a numerosos actos de arbitrariedad administrativa, que han de ser atajados mediante una autotutela de la propia autoridad administrativa, o bien mediante controles jurisdiccionales.

Cuando la arbitrariedad se hace presente y afecta tanto derechos subjetivos como intereses legítimos de los particulares, por haberse quebrantado el marco de juridicidad en la actuación administrativa, nace el llamado "conflicto jurídico" que debe ser resuelto con prontitud y expeditéz. "Por lo que, si la legalidad, como postulado de la adecuación a la norma vigente, es aplicada por el Poder



C A P I T U L O      I I I

- GENERALIDADES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.
- RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS POR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
- DE LA UNIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS POR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

Administrador, la solución al problema se busca a través - del recurso administrativo ante esa rama orgánica, y solamente cuando la vía resulte ineficaz o inadecuada, habrá de acudir al expediente jurisdiccional del tercero imparcial" (12).

Doctrinalmente, se han clasificado en dos a los recursos o medios de defensa con que cuenta el particular para proteger sus derechos a la legalidad administrativa:

a).- MEDIOS INDIRECTOS.

b).- MEDIOS DIRECTOS.

Los medios indirectos consisten principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores - tienen sobre las que están subordinadas. En una palabra, - la autotutela que la Administración desarrolla en su propio seno, constituyen indudablemente elementos de protección de los derechos de los administrados.

Sin embargo, esos medios están destinados directamente a garantizar la eficacia de la Administración y sólo por efecto reflejo representan una garantía para el particular" (13).

Opinión a la que, a mayor abundamiento, se añade que existen casos de distintas naturalezas, en que por

---

(12) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación # 93. Publicación Oficial. P. 321.

(13) Gabino Fraga, Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, México: 1985; pág. 435.

interpretación errónea de un precepto legal, o por no valorar adecuadamente un medio probatorio, la autoridad expide un acto administrativo careciendo de la debida fundamentación y motivación, que por disposición Constitucional debe tener todo acto de esta naturaleza, lo que sin lugar a duda afectará la esfera jurídica del particular. En tal caso dicho particular podrá acudir a los medios directos "que si están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cuál se hace valer, está obligada legalmente a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja" (14).

Estos medios directos de defensa o protección de los derechos de los particulares se clasifican a su vez en:

- a).- RECURSOS ADMINISTRATIVOS O REMEDIOS.
- b).- ACCIONES JURISDICCIONALES.

Los primeros se promueven en el ámbito de la autoridad administrativa que emitió el acto o resolución que se impugna.

Por su parte las acciones jurisdiccionales, se promueven ante los tribunales administrativos (como lo son el Tribunal Fiscal de la Federación o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados), o ante los Tribunales Judiciales (de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

En este capítulo me ocuparé de los recursos

---

(14) Ibidem, Pág. 435.

administrativos contemplados por el Código Fiscal de la Federación, en cuanto a su UNIFICACION, para lo cual estimo necesario hacer mención de una clasificación más de los mismos, la cual los divide en obligatorios y optativos.

"Recursos Obligatorios son aquellos, que es menester para el particular agotarlos, antes de acudir a una instancia posterior, que en el caso concreto sería el contencioso administrativo que en nuestro país recibe el nombre de juicio de nulidad. Por su parte, debe entenderse por Recursos Optativos, aquellos que no es necesario agotar previamente al juicio contencioso administrativo, ya que queda al libre albedrío del administrado intentar la vía administrativa, o la contenciosa, sin que ello afecte el principio de definitividad, condición sine qua non del contencioso administrativo" (15).

En el Derecho Mexicano, tratándose de los recursos administrativos obligatorios, éstos constituyen el antecedente necesario del contencioso administrativo.

Considero necesario mencionar algunas definiciones, que de los recursos administrativos, contempla la doctrina:

Gramaticalmente la palabra RECURSO, deriva del latín "Recursus", acción y efecto de recurrir. Vuelta o retorno de una cosa al lugar de donde salió. (Diccionario de la Lengua Española).

GABINO FRAGA, en su "Derecho Administrativo",

(15) Tribunal Fiscal de la Federación, 15 Años; Departamento de Publicaciones; México; 1982; p. 42.

señala que: el "Recurso Administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto de autoridad administrativa - determinado, para obtener en los términos legales, de la referida autoridad, una revisión del propio auto o 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" (16).

Eduardo Pallares opina que: "Los recursos - son medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos, la revocación o no modificación de una resolución judicial, sea ésta auto o decreto" (17).

Por su parte Serra Rojas, afirma que: "El - recurso administrativo es una defensa legal que tiene el - particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo emitió, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o reforme" (18).

Por último, Rafael de Pina nos dice que: "Recurso es un medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales, establecido expresamente al efecto por - disposición legal" (19).

De las anteriores definiciones, se puede concluir que:

(16) Op. Cit. p. 435.

(17) Diccionario de Derecho Procesal Civil. Edit. Porrúa, - México: 1985; p. 681.

(18) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, México: 1985; pág. 1097.

(19) Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México: 1985; pág. 325.

Recurso Administrativo es un medio ordinario y directo con que cuentan los particulares, para impugnar - ante la propia rama administrativa del Poder Público, todo acto que lesione sus derechos o intereses, procurando que - no se quebranten los principios jurídicos del orden administrativo.

Por otro lado, como elementos de los referidos recursos el Dr. Gabino Fraga señala los siguientes:

- 1.- Que el recurso esté previsto en la ley - como medio de defensa.

Ya que solo así, se justifica tanto el derecho del particular a impugnar un acto administrativo y la obligación de la autoridad de resolverlo.

- 2.- Que exista un acto administrativo, que - lesione derechos o intereses del particular promovente.

Es conveniente señalar que un acto administrativo, es la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de autoridad administrativa, - en uso de su propia facultad, para crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

Este acto que se impugna debe ser de carácter personal, ya que de ser general no perjudicaría a un particular, sino hasta su aplicación, es decir, que el acto no reuna los elementos esenciales, o no cumple con los requisitos previstos por el artículo 10 Constitucional.

- 3.- Que se señale un plazo para su tramita--

ción, ya que la carencia de este requisito, haría ineficaz el acto administrativo, pues so pretexto de la interposición de algún recurso administrativo, la autoridad se vería imposibilitada para ejecutar su acto.

- 4.- Que se señalen los requisitos formales y elementos que deben reunirse y anexar al escrito de interposición.
- 5.- Fijación de un procedimiento para su tramitación, así como la especificación de las pruebas.
- 6.- Señalar las autoridades encargadas de recibirlo y de resolverlo en cuanto al fondo.

Por último, en cuanto a la naturaleza de los recursos administrativos, considero que no constituyen en ningún momento un acto jurisdiccional, toda vez que para su resolución, la autoridad facultada para ello, es la misma - que emitió el acto impugnado y que puede constituir una simple revisión de dicho acto, no existiendo una controversia propiamente dicha, entre el particular y la autoridad emisora del acto, ya que está si se presenta cuando se tramita - el juicio de nulidad, en el que la autoridad facultada para resolverlo es una tercera, distinta a la que resuelve el recurso administrativo, como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación. Por lo que se concluye que la naturaleza de los recursos en estudio, es la de un acto meramente administrativo.

- RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS POR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

El artículo 116 del Código Fiscal de la Federación, señala:

"Contra los actos administrativos dictados en materia Fiscal Federal se podrá interponer los siguientes recursos:

- 1.- El de Revocación.
- 2.- El de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.
- 3.- (Se deroga)".

En cuanto a la fracción tercera, el referido artículo establecía (hasta 1987), el recurso de Nulidad de Notificaciones, mismo que fué derogado, al igual que fué reformada la denominación del actual, sección cuarta, del "Título V" por "de la impugnación de las notificaciones", - ello obedece a la intención del Ejecutivo Federal de avanzar en la simplificación de los Procedimientos administrativos en materia Fiscal, como se establece en la exposición de motivos de la INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DISPOSICIONES DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, DE LA LEY ORGANICA DEL T.F.F. Y DE LA LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS, mismo que en lo referente al recurso en comento, señala:

"Supresión del ciclo procesal formado por la impugnación de las notificaciones de créditos fiscales, en forma separada de



la impugnación de la resolución que los determine, para lo cuál se propone fusionar la impugnación de dichas notificaciones al medio de defensa principal, que puede ser el recurso administrativo contra la resolución que determine o ejecute el crédito fiscal o, inclusive, el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación".

Medida que estimo acertada, toda vez que permite que la instancia administrativa (u oficiosa) tenga una agilidad tal, que acorte el tiempo para que se resuelva, ya que como es sabido, el anterior recurso de nulidad de notificaciones, suspendía los plazos legales para impugnar la resolución de fondo (mediante alguno de los otros dos recursos), con lo que los procesos de la referida fase tendían a prolongarse. Además, considero que constituye un primer paso para lograr que la propuesta que hago en esta tesis, de la unificación de los recursos administrativos que contempla el Código Fiscal de la Federación, sea una realidad jurídica, en beneficio, tanto de los contribuyentes como de las propias autoridades administrativas, que dan trámite y resolución a dichos recursos.

Antes de continuar con el análisis de los recursos establecidos por el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación, cabe señalar que las llamadas "Reconsideraciones Administrativas", "por las que se pide el retiro de un acto, fundamentándose para ello simplemente en el derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución Federal, no puede considerarse como un verdadero recurso, por constituir un medio jurídico imperfecto, pues la autoridad ante quién se interpone, no está obligada mas que a dar respuesta por escrito y en breve plazo, al peticiona-

rio, pero no la obligación de entrar a un exámen de fondo - del acto cuyo retiro se solicita" (20).

Respecto del recurso de REVOCACION, éste procederá contra las resoluciones definitivas que:

- 1.- Determinan contribuciones o accesorios.
- 2.- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.
- 3.- Siendo diversas a las anteriores, dicten las autoridades aduaneras.

Lo anterior, se encuentra señalado por el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación que recientemente fué adicionado con un último párrafo que a la letra - dice:

"No procederá el recurso de revocación contra las resoluciones que decidan el procedi-miento administrativo de investigación y audencia".

Asimismo se dispone en el artículo 120 del mismo Código, que su interposición será optativa para el interesado, antes de acudir, vía juicio de nulidad, ante el - Tribunal Fiscal de la Federación. Sin embargo, este recur-so pierde el caracter de opcional, cuando quien lo intenta hubiese hecho uso del mismo para combatir otra resolución - "conexa" a la impugnada, caso en el que se torna obligato-rio (artículo 125 del Código Fiscal de la Federación).

-----  
(20) Op. Cit. p. 438.

Por lo que toca al recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, éste puede ser interpuesto "Por quienes hayan sido afectados por él y afirmen que el crédito se ha extinguido, que el crédito es inferior al exigido o que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley o que se afecte el interés jurídico de terceros" (21).

Los casos anteriores son señalados por el artículo 118.

Este recurso es considerado dentro de la clasificación de los recursos obligatorios.

Por otro lado, el recurso en cuestión, podrá hacerlo valer el tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, lo que los doctrinistas llaman "recurso de oposición de tercero", regulado por el artículo 128 del Código Fiscal de la Federación.

El mencionado artículo 128, establece igualmente el "recurso de reclamación de preferencia", el cual procede contra la ejecución sobre bienes que respondan preferentemente a créditos de terceros, pudiéndose hacer valer en cualquier tiempo antes de que se hayan aplicado en el importe del remate, a cubrir el crédito fiscal.

Estos dos últimos recursos, al igual que el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, son de agotamiento obligatorio, asimismo se establece un

---

(21) Op. Cit. p. 441.

plazo de resolución y de notificación de cuatro meses, - -  
transcurrido el cuál, opera la negativa ficta, misma que -  
constituye el hecho de que el particular entienda que ha si  
do negada por la autoridad, su petición.

Por otra parte, la asignación competencial -  
para el trámite y resolución de estos recursos, obedece a  
circunstancias especiales, que se han mantenido sin razón -  
jurídica aceptable, y que presentan confusión del sistema -  
en esta etapa. Por regla general señalada por el artículo  
121, "el escrito de interposición del recurso deberá presen-  
tarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impug-  
nado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a -  
aquél en que haya surtido efectos su notificación", lo cuál  
no deja de sembrar desconcierto si se toma en cuenta que en  
la mayoría de los casos es una autoridad distinta a ambas -  
la que tiene que resolver esos medios de defensa.

A continuación, procederé al estudio, caso -  
por caso, de lo que a cada recurso en comento, le correspon-  
de en relación a la asignación competencial:

A).- El recurso de revocación debe ser re-  
suelto, salvo en algunas excepciones, -  
por las autoridades siguientes:

- Dirección de Recursos de Revocación, cuan-  
do se trata de situaciones planteadas contra actos de auto-  
ridades centralizadas de la SHCP. Esta autoridad no guarda  
ninguna relación jerárquica respecto a las autoridades que  
generalmente enjuicia.

- Administraciones Fiscales Regionales, a -  
través de sus correspondientes Unidades de Recursos, en -

aquellos casos en que se combaten actos de ellas mismas, de sus dependencias o de autoridades locales que por acuerdos delegatorios intervienen en la administración de impuestos federales.

- Tesorería de la Federación, Dirección General de Aduanas y Dirección del Registro Federal de Vehículos, cuando se debaten problemas de su competencia, quedando así, estas situaciones excluidas de la jurisdicción genérica anteriormente señalada.

- Procuraduría Fiscal de la Federación y Subprocuradurías Regionales que de ella dependen, cuando a nivel central o desconcentrado, el promovente del recurso hace valer únicamente la caducidad de las facultades del figco federal para actuar en su contra; pero si aparte de tal agravio, se invoca cualquier otro agravio, debe estarse a las reglas antes enunciadas. Es inadvertible la razón por la cuál se hace en estos casos una excepción a las reglas generales de competencia, ya que dentro de la gama de agravios que pueden expresarse en un recurso fiscal, lo que menos dificultad puede tener es el juzgamiento en cuanto a la configuración de la caducidad, que no amerita la intervención de dicha Procuraduría.

B).- Las autoridades competentes para el conocimiento del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución son raramente otras distintas a las encargadas de ese trámite, como son:

- Las unidades administrativas que hayan procedido a la determinación del crédito sobre el que versa la facultad económico-coactiva.

- La Procuraduría Fiscal de la Federación o sus dependencias regionales cuando el promovente de dicho recurso alega solo la prescripción del crédito que se le exige vía ejecución.

C).- Son competentes para conocer de los recursos de oposición de tercero y reclamación de preferencia, las oficinas ejecutoras.

D).- Por lo que se refiere a los recursos administrativos instituidos en otras leyes, debe estarse a lo que en ellas se regula en materia de competencia. Cabe señalar que las instancias ejercitables ante el IMSS y el INFONAVIT, deben interponerse, según sea el caso, directamente ante dichos organismos, o ante sus Delegaciones Estatales, ya que en los dos casos, los referidos organismos cuentan con departamentos u oficinas facultadas para atender y resolver dichas instancias, caso concreto los Consejos Consultivos del IMSS, mismos que se han creado conforme al criterio divisional político de la República.

Los datos anteriormente señalados, fueron recogidos tanto del Reglamento Interior de la SHCP, como de información proporcionada por la Administración Fiscal Regional de Occidente.

En cuanto al procedimiento a que debe ceñirse todo recurso administrativo, considero al Código Fiscal

de la Federación, escueto, toda vez que se debe acudir a la aplicación supletoria del CFPC. Pero en general la tramitación establecida por el Código Fiscal de la Federación para dichos recursos, se deberá sujetar a las normas siguientes:

- Artículo 121.- "El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto o la ejecutora dentro del plazo de 45 días, - contados a partir de que surta efectos su notificación"; dicho escrito, además, debe reunir requisitos tales como señalar el acto impugnado, los agravios que el mismo cause, ofreciendo las pruebas que se proponga rendir y acompañando copia de la resolución combatida o el documento en que conste el acto impugnado, así como la constancia de la notificación de este último, excepto si la notificación se hizo por correo (artículos 122 y 123 del Código Fiscal de la Federación).

Si el recurrente tiene su domicilio en población distinta del lugar que reside la autoridad citada, podrá enviar su escrito dentro del mismo término, por correo certificado con acuse de recibo, o bien presentarlo ante la autoridad exactora más cercana. En estos casos se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue en la oficina de correos o a la mencionada autoridad.

Por lo que respecta a los medios probatorios, el mismo Código Fiscal señala que en los recursos administrativos no será admisible la prueba de confesión de autoridades. Si dentro del trámite que haya dado origen a la resolución recurrida, el interesado tuvo oportunidad de rendir pruebas, sólo se admitirán en el recurso las que hubiere allegado en tal oportunidad.

A este respecto, y como opinión personal, - considero que tal limitación al ofrecimiento de la prueba - confesional es adecuada, por lo impráctico que resultaría - citarlas en la sustanciación de todos los recursos. Pero sin embargo, la circunstancia de que una prueba no haya si do ofrecida durante la sustanciación del trámite administrativo, previo a la emisión del acto administrativo, no debería ser obstáculo para que se ofreciese y exhibiese en el recurso administrativo.

Otra reglamentación señalada por el referido ordenamiento, es la que indica que las pruebas que ofrezca el recurrente deberá relacionarlas con cada uno de los hechos controvertidos; toda vez que sin el cumplimiento de - este requisito, serán desechadas de plano.

Respecto a las pruebas documentales, éstas - se tendrán por no ofrecidas, si los documentos a ellas rela tivas no se acompañan al escrito en que se interponga el re curso, y en ningún caso serán recabadas por la autoridad, - salvo que obren en el expediente en que se haya originado - la resolución combatida.

En lo tocante a la exigencia anterior, consi dero que resulta carente de equidad, puesto que existen mu chos casos en que dada la magnitud de las operaciones de un particular, el plazo de 5 días resulta insuficiente para - rendirlas, obtener copias de ellas y en ocasiones, certifi- carlas ante Notario Público.

En lo referente a las pruebas periciales, el Código Fiscal de la Federación señala que ésta se desahoga- rá con la presentación del dictámen a cargo del perito de signado por el recurrente. De no presentarse el dictámen -



dentro del plazo de ley (5 días), la prueba será declarada desierta.

Como facultades de las autoridades, relativas a la resolución de los recursos administrativos, tenemos que éstas podrán pedir que se les rindan los informes - que estimen pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en el acto reclamado.

La autoridad encargada de resolver el recurso, acordará lo que proceda sobre su admisión y las de las pruebas que el recurrente hubiere ofrecido, que fueren pertinentes e idóneas para dilucidar las cuestiones controvertidas; ordenando su desahogo.

- DE LA UNIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS POR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

Como parte medular de esta tésis, en el presente apartado expondré las razones que desde mi particular punto de vista, justifican legalmente la unificación de los recursos administrativos contemplados por el Código Fiscal de la Federación, así como las características que a mi juicio debe revestir dicho recurso para encontrarse ajustada a derecho.

Considero pertinente señalar, que la propuesta de unificación que hago en este estudio, bien puede ser aplicada, no sólo a los referidos recursos administrativos, sino también a todos aquellos recursos contemplados dentro de la extensa gama de leyes, tanto administrativas como fiscales, existentes en la actualidad, ya que todos persiguen

un mismo fin, es decir, que el particular pueda exigir de las autoridades administrativas el respeto a las garantías individuales, especialmente a las de audiencia y de legalidad, y que debido a que todos estos recursos tienen sus propias características, como son:

- Distintos plazos para su interposición.
- Diversos sistemas para el cómputo de los plazos.
- La autoridad que lo resuelve no siempre es la que ejecutó el acto impugnado.

Diversidad en cuanto a los requisitos para su substanciación. Entre otras, se han convertido en verdaderas trampas procesales o laberintos en donde los particulares se pierden y confunden. Pero dado que un sistema de tal magnitud no puede ser modificado a corto plazo, mi propuesta solo se ocupa de una parte del mismo, y que está constituida por los recursos administrativos, que establece el Código Fiscal de la Federación.

Hasta antes de las reformas al Código Fiscal de la Federación del 5 de Enero de 1988, el sistema de defensas en materia fiscal permitía que las controversias si fueran un proceso diferente, determinado en cada caso por el acto administrativo que se combate, sea éste el de la liquidación del crédito fiscal, el de su ejecución o el de su notificación.

Esta circunstancia origina que la resolución definitiva que se dicte en el proceso en que se impugnó la notificación del crédito, permita la apertura de la nueva controversia en la fase siguiente de determinación de dicho crédito, y así sucesivamente, con lo que se prolongaban las

controversias y se dificultaban notablemente la consecución de una justicia pronta y completa.

Con la aprobación de dichas reformas, se suprime el ciclo procesal, al fusionar la impugnación de las mencionadas notificaciones al medio de defensa principal, - que puede ser el del recurso administrativo contra la resolución que determine o ejecute un crédito fiscal o, inclusive, el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Medida que considero, plantea una solución moderna y razonable que permite que una instancia de impugnación se encause en la secuela general del proceso y facilite a los particulares la interposición de la defensa, simplificando la sustanciación correspondiente, y acortando el tiempo para que se resuelva.

Lo que da como resultado una clara tendencia a reducir las formalidades de los recursos administrativos, dando énfasis a la resolución de las cuestiones de fondo, y que constituye un firme apoyo para poder afirmar, que aún - puede darse una reforma más, que puede dar un cumplimiento fiel a principios jurídicos, tales como el de economía procesal y justicia pronta, y que estimo necesaria para avanzar por el camino de la simplificación del sistema, la prontitud en la resolución final de una controversia y hacer posible que ésta examine en forma completa las cuestiones - planteadas.

Como medios de defensa principales, tenemos que el Código Fiscal de la Federación establece el recurso de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución (artículo 116), mismos que mediante esta nueva reforma que propongo, pueden fusionarse, dando origen a un nuevo recurso, ello, con el objetivo de que éste nue-

vo recurso administrativo, no constituya un obstáculo a la justicia administrativa, retardando su acción jurisdiccional.

Es apoyo a dicha propuesta, el hecho de que esos dos recursos que la ley señala, en la práctica, en realidad es uno solo, toda vez que el primero de ellos tiene un caracter optativo para el interesado, mientras que el segundo es de agotamiento forzoso.

En este nuevo recurso, considero que debe su primirse la obligatoriedad, con el objeto de acudir directamente al juicio de nulidad sin contravenir con el principio de definitividad, ya que en mi opinión el acceso a la justicia administrativa no debe tener por presupuesto un agotamiento previo de algún recurso administrativo, como si tuviera que darse una sucesión inevitable entre recurso y proceso.

Por otra parte, no estoy de acuerdo en que se suprima en su totalidad la existencia de algún recurso, ya que también se debe evitar que en ocasiones se acuda en forma innecesaria ante el órgano jurisdiccional (por ejemplo, en el caso de error manifiesto), por lo que me pronuncio por la supervivencia de un recurso administrativo apropiado y eficiente, presuponiendo órganos idóneos y competentes y procedimientos previos.

De todo lo anterior, y con el propósito de facilitar la defensa de los particulares frente a los actos administrativos, propongo en esta tesis la Unificación de los Recursos Administrativos contemplados en el Código Fiscal de la Federación, conforme a las siguientes características, que desde mi particular punto de vista, considero -

son las necesarias, para que a un recurso de esta naturaleza se le considere apegado a derecho.

Por tratarse de los recursos contemplados - por el Código Fiscal de la Federación, éste es el ordenamiento adecuado para establecer el recurso único que propongo.

A).- Se denominará "Recurso de Inconformidad" o simplemente "Recurso Administrativo". La razón de ello, obedece a que el promovente hace uso de ellos por estar in conforme con un acto administrativo.

B).- Procederá en contra, tanto de resoluciones definitivas que determinen contribuciones o sus accesorios, nieguen la devolución de cantidades que procedan con forma a la ley, las que siendo diversas a las anteriores, - dicten las autoridades aduaneras, así como en contra de actos que exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, actos que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando éste no se ajuste a la ley, o actos que afecten el interés jurídico de terceros, - en los casos a que se refiere el artículo 128 del Código Fiscal de la Federación, y en los casos en que se alegue - que un acto administrativo no fué notificado o que lo fué ilegalmente.

C).- Deberá tener un carácter optativo, pues en ciertos casos, además de lo señalado con anterioridad a este respecto, cuando se trate de combatir una resolución - en la que se insista en la aplicación de un criterio establecido o en la interpretación de un precepto legal, las autoridades confirmarían su resolución, lo que se traduce en

una pérdida de tiempo para el particular, quien tendría posteriormente que acudir a los Tribunales Administrativos o Judiciales, en demanda de su nulidad o del amparo, según proceda, en contra del oficio confirmatorio.

D).- En cuanto al plazo de su presentación, - estimo que el de 45 días es conveniente, aún para la exhibición de documentos probatorios.

E).- Deberá ser presentado ante la autoridad que emitió el acto. Si el particular reside en lugar distinto, se podrá presentar por correo certificado. Esta lo tendría que turnar a una Dirección o Departamento que al efecto se crearía dentro del ámbito del mismo Órgano Administrativo, para que se encargue de sustanciarlo.

F).- Deberán señalarse los requisitos formales a que dicho recurso quede sujeto (personalidad, domicilio para oír notificaciones, resolución impugnada, constancia de la notificación, pruebas documentales que ofrezca, - etc.), pero estableciéndose la obligación para la autoridad de requerir al recurrente cuando omita alguno de tales requisitos, para que en un plazo de 5 días, lo subsane, con el apercibimiento correspondiente.

G).- En materia de pruebas, debe dejarse al particular la libertad de que sea él quien decida qué pruebas debe ofrecer, para acreditar los motivos de su conformidad. Considero que la limitación de la prueba confesional de las autoridades, es conveniente por las razones ya expuestas anteriormente. En cuanto a la valoración de dichas pruebas, se deberá atender a las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles.

H).- La autoridad dentro de los 3 días siguientes a su presentación, tendría que, en su caso, admitirlo y dictar las providencias para la exhibición y desahogo de las pruebas ofrecidas.

I).- Hecho lo anterior, se establecería un plazo de 30 días para el pronunciamiento de la resolución que corresponda.

J).- Se tendrían que señalar los requisitos para que el acto impugnado fuere susceptible de suspenderse durante la tramitación del recurso.

Las anteriores sugerencias, bien podrían cambiarse, ya que sólo constituyen un lineamiento de mi intención de la unificación de dichos recursos, con la finalidad de darle una mayor seguridad al particular, cuando se sienta lesionado en sus derechos como intereses por un acto emanado de una autoridad administrativa, y siempre sepa que este recurso puede ser una forma directa, rápida, simple y eficaz de protección al principio de legalidad, que todo Estado Social de Derecho debe respetar en favor de sus gobernados.

C A P I T U L O      I V

- ANALISIS A LAS REFORMAS DE LOS RECURSOS  
CONTENCIOSOS.

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, ANTECEDEN  
TES, CARACTERISTICAS Y SU INTEGRACION.

- TIPOS DE CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS.

- RECURSOS CONTENCIOSOS ANTERIORES A LAS REFORMAS.

- REFORMAS A LOS RECURSOS CONTENCIOSOS, DEL 5 DE  
ENERO DE 1988.



## C A P I T U L O     I V

### - ANALISIS DE LAS REFORMAS A LOS RECURSOS CONTENCIOSOS.

Siguiendo el orden que el propio Código Fiscal de la Federación establece, y al cuál me he sujetado a lo largo de esta tesis, en el presente capítulo realizaré un análisis a las recientes reformas que se hicieron de los recursos que dentro del juicio de nulidad pueden hacer valer las partes, cuando las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación, los afecten en sus derechos o intereses.

A lo largo de nuestra historia, los mexicanos, a través de los años, hemos logrado establecer y perfeccionar, progresivamente, un conjunto de garantías individuales que proporcionan un ambiente de libertad y seguridad para realizarnos como seres humanos y para lograr una convivencia regida por la paz y la justicia sociales.

Con este propósito, se ha pugnado por fortalecer simultáneamente los instrumentos de protección de las referidas garantías, para regular su efectivo cumplimiento y vigencia.

Entre estos instrumentos de protección, los mexicanos contamos con tribunales competentes para hacer respetar dichas garantías, dentro de los cuáles se encuentra el Tribunal Fiscal de la Federación, mismo que ha ido progresivamente avanzando, como primer tribunal de lo con

contencioso-administrativo, establecido en la República, a raíz de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de Agosto de 1937. Este ordenamiento pretendía regular las controversias suscitadas con motivo de las resoluciones emitidas por las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo en materia fiscal, a través de un juicio tramitado ante un organismo jurisdiccional especializado, independiente de cualquier autoridad administrativa, y al que se le denominó:

#### TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

La Ley de Justicia Fiscal, tuvo vigencia hasta la promulgación del Código Fiscal de la Federación de 1932, mismo que significó un gran avance en materia tributaria, ya que fué el primer intento concreto de una regularización legal total, de la actuación de la Administración Pública en materia fiscal.

Este primer código definió lo que debería entenderse por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, reglamentando la relación tributaria, completando de esta manera la legislación fiscal, al reglamentar, tanto el aspecto contencioso como la fase oficiosa.

En lo que respecta al Tribunal Fiscal de la Federación (T.F.F., por sus siglas), ésta ley conservó fundamentalmente la naturaleza del mismo, como órgano dependiente del Poder Ejecutivo, aunque independiente de cualquier autoridad administrativa en cuanto a su actuación jurisdiccional.

Este Código fué derogado el 1 de Abril de 1967, por dos nuevos ordenamientos legales:

El Código Fiscal de la Federación del 29 de Diciembre de 1966.

Y la Ley Orgánica del T.F.F. del 24 de Diciembre del mismo año de 1966.

Entre las reformas introducidas por el C.F.F. de 1967, señalaré las siguientes: El nuevo ordenamiento reguló mas acuciosamente el procedimiento seguido en los juicios promovidos ante la T.F.F.; se instituyeron además - las causales de improcedencia y de sobreseimiento.

Por lo que toca a la Ley Orgánica, ésta, vino a recoger del C.F.F. todas las disposiciones legales correspondientes a la competencia del Tribunal, así como la estructura interna del mismo, tanto jurídica como adminis-trativa, además de formalizar dos características sustantivas de dicha dependencia, la primera es la referente a la competencia en diversos ámbitos dentro de la esfera administrativa, rebasando con ello el área fiscal inicial, y la segunda, es el reconocimiento pleno de su autonomía del Poder Ejecutivo.

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica - del 30 de Diciembre de 1977, se derogó la antigua ley de 24 de Diciembre de 1966, cambiando substancialmente la estructura que el T.F.F. había tenido desde su creación, toda vez que lo divide en dos organismos diferentes y que son:

Las Salas Regionales y la Sala Superior.

Conforme a los artículos 3°. a 7°. , transitos de la Ley en comento, se estructuró un sistema para la creación y funcionamiento de las Salas Regionales, que debe

rfan cubrir la totalidad de las regiones en que se dividió el país, salvo para el área metropolitana en la que, el artículo 22 de la Ley Orgánica prevé la existencia de seis SA las Regionales Metropolitanas.

De tal suerte que el Territorio Nacional se divide en las siguientes Regiones:

DEL NOROESTE, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

DEL NORTE CENTRO: Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

DEL NORESTE: Nuevo León y Tamaulipas.

DE OCCIDENTE: Aguascalientes, Jalisco, Colima y Nayarit.

DEL CENTRO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

DE HIDALGO MEXICO: Hidalgo y México.

DEL GOLFO CENTRO: Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

DEL PACIFICO CENTRO: Guerrero y Morelos.

DEL SURESTE: Chiapas y Oaxaca.

PENINSULAR: Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

METROPOLITANA: Distrito Federal.

Con todo lo anterior nos percatamos que este organismo ha dejado de ser un simple Tribunal Administrativo para convertirse en una institución a punto de transformar su competencia en toda una jurisdicción, que considero sólo equiparable a las esferas jurisdiccionales del Poder Judicial, tanto local como federal. Esta transformación iniciada por el Poder Ejecutivo a través de su programa de descentralización, creará con el tiempo, una área jurisdiccionario

nal tan extensa como la del propio Poder Judicial.

Este proceso se ha visto iniciado, en cierta medida, a través de la línea política seguida por la actual administración Pública, como se vé en la exposición de motivos de la iniciativa de decreto de reformas al C.F.F. del 15 de Enero de este año, y que en uno de sus párrafos señala:

"La consecuencia político-social de estas reformas, será un impulso importante para lograr una expedita impartición de justicia, la simplificación de los procesos -jurisdiccionales y una contribución importante a la descentralización de la vida nacional.

Cabe destacar, que ello es coincidente con los objetivos de los programas emprendidos por el Gobierno Federal en materia de simplificación y descentralización".

Una vez expuesto, aunque someramente, el desarrollo del T.F.F., considero conveniente precisar algunas de sus características actuales:

1.- El T.F.F. surgió como un Tribunal de justicia delegada en materia fiscal, como consecuencia de la gran influencia ejercida por el derecho administrativo.

2.- Como consecuencia de las diversas reformas sufridas tanto por la constitución (como más adelante veremos), como por las leyes que han regido al T.F.F. y de su propia evolución; este organismo ha pasado a ser, de un Tribunal de Justicia delegada a un Tribunal jurisdiccional totalmente autónomo, desvinculado de su dependencia de origen con el Poder Ejecutivo, en el plano jurídico; y adqui-

riendo una completa y verdadera autonomía en el ejercicio - de su función jurisdiccional.

3.- En lo que respecta a su área de competencia, el T.F.F. se ha transformado desde el punto de vista - formal, de un Tribunal con competencia en el área fiscal, - en un Tribunal Administrativo.

4.- En razón de las anteriores características, el referido Tribunal se encuentra en un proceso de integración de toda una esfera jurisdiccional administrativa, similar a la del Poder Judicial.

Otro punto importante es el relativo a la integración actual del Tribunal: primeramente, tenemos que el artículo 2 de la Ley Orgánica del 2 de Febrero de 1978, - establece que el T.F.F. se integrara (como ya se dijo), por una Sala Superior y por Salas Regionales.

Por lo que respecta a la Sala Superior, ésta se compone de nueva magistrados, nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Congreso de la Unión. Las resoluciones de la misma se formarán por mayoría de vo tos de los Magistrados presentes, quienes no podrán absten- nerse de votar sino cuando tengan un impedimento legal.

El Presidente del Tribunal será designado en la primera sesión anual de la sala Superior, durante en su cargo un año, con la posibilidad de ser reelecto.

Completan el personal, un secretario de - acuerdos, un oficial mayor, secretarios, actuaries y los pe ritos necesarios.

Por su parte, las Salas Regionales están integradas por tres Magistrados, uno de los cuáles fungirá como presidente, con duración en dicho cargo de un año. Cada uno de los Magistrados encabezará una ponencia, en la que se cuenta con un secretario y personal administrativo, se cuenta además, con un secretario de acuerdos y un oficial mayor.

#### TIPOS DE CONTENCIOSOS.

Una vez que se ha expuesto el desarrollo y algunas de las características del T.F.F., es necesario para comprender la naturaleza de los recursos contenciosos, hacer mención de los distintos tipos de contencioso, sus características, así como el tipo de contencioso a que se sujeta nuestro país, su base constitucional y la relación existente entre los recursos administrativos y los comprendidos en el juicio de nulidad.

Iniciaré este tema, señalando las distintas ramas del contencioso administrativo, determinadas conforme a la naturaleza de la controversia llevada ante el juez, por lo que comprende cuatro ramas:

- 1.- CONTENCIOSO DE ANULACION.
- 2.- CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCION.
- 3.- CONTENCIOSO DE INTERPRETACION Y APRECIACION DE LA LEGALIDAD.
- 4.- CONTENCIOSO DE REPRESION.

"Contencioso de anulación" el objeto de los recursos de anulación es, con exclusión de cualquier otro, la anulación de una decisión ejecutoria.

Los medios de un recurso de este tipo, conducen a la ilegalidad (lato sensu) de la decisión atacada.

Este contencioso conduce esencialmente al recurso por exceso de poder, permitiendo la anulación de las decisiones administrativas" (22).

Contencioso de plena jurisdicción, los recursos de esta rama, se oponen al anterior por su objeto y por los medios que pueden ser invocados en su apoyo. Estos recursos pueden tender a obtener del juez cualquier decisión útil, una anulación, una condena pecuniaria, la proclamación de un candidato distinto de aquél, que por error, ha sido declarado electo, la reducción del monto de una cuota de imposición, etc.

En apoyo de un recurso de esta naturaleza, - se pueden invocar todos los medios de defensa y las cuestiones de hecho que tengan una apariencia jurídica.

Este contencioso es particularmente rico, - pues él encierra la mayoría de los otros recursos como los recursos de indemnización fundados sobre la responsabilidad, los relativos a la validez o a la ejecución de los contratos administrativos, etc.

Contencioso de interpretación y de apreciación de legalidad (o de validez), a primera vista, esta rama del contencioso puede parecer híbrida, puesto que ella - reñe bajo el mismo patrón, la interpretación y la apreciación de legalidad, que son dos cosas diferentes. Interpretar una decisión, es darle el sentido; apreciar su legalidad, es determinar el valor jurídico, sin embargo, otra de las razones históricas consiste en aproximar estas dos operaciones (22) Sergio Martínez Posaslandá. El Nuevo Contencioso Administrativo; Tesis Profesional. México: 1993.



raciones: en uno y otro casos, el juez administrativo no es obligado a tomar una decisión productora de efectos directos; sino solo a sugerir los elementos de la decisión - que tomará otro juez.

En cuanto a los medios que pueden ser invocados en su apoyo, éstos varían, según se trate de uno u otro caso, de tal manera que a la interpretación, se aplican todos los medios que sirven para esclarecer la apariencia del acto a interpretar.

En lo concerniente a la apreciación de la legalidad, los medios son los mismos que los usados en un curso de exceso de poder.

Por último, el contencioso de represión, en el sentido tradicional, designa las infracciones de tránsito a la competencia de los tribunales administrativos, pero no todas ellas, toda vez que otras son competencia de los tribunales judiciales represivos.

Como acabamos de estudiar, la solución de - los conflictos suscitados entre los particulares y la administración pública, por actos de esta última, recibe la denominación de contencioso administrativo. México es un - país, que se sujeta al contencioso de anulación, con una jurisdicción especial administrativa referida a una materia - especial y cuyo conocimiento recae sobre tribunales administrativos.

Como antecedentes históricos de la figura de lo contencioso administrativo en nuestro país, tenemos los siguientes:

- "1.- Ley para el Arreglo de lo Contencioso - Administrativo de 1853.
- 2.- Ley de la Tesorería de la Federación de 10 de Febrero de 1927.
- 3.- Ley de Justicia Fiscal de 1936.
- 4.- Código Fiscal de la Federación de 1938.
- 5.- Código Fiscal de la Federación de 1967".

Pero las anteriores legislaciones no pudieron tener su origen sin un apoyo en la Constitución, actualmente es el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quien sirve de marco para la expedición de leyes de este tipo, mismo que establece:

"Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares, podrán conocer - también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento,

el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Por otra parte, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, establece en su artículo 1°. lo si siguiente:

"El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece".

Con lo que queda de manifiesto, el fiel apego de esta ley con lo establecido por la Constitución.

- RECURSOS CONTENCIOSOS ANTERIORES A LAS REFORMAS.

Por otra parte, y dentro del contencioso-administrativo en México, hasta antes de las reformas del 5 de Enero de este año, existían los siguientes recursos contenciosos, ésto es, aquellos que son tramitados ante una jurisdicción.

Reclamación, Revisión, Queja y Revisión Fiscal.

EL RECURSO DE RECLAMACION, se hacía valer en contra de determinadas resoluciones del Magistrado Instructor, que de una manera general pueden resumirse en aquellas actuaciones tendientes a poner en estado de resolución al -juicio, salvo el caso de la facultad del Instructor de sobreseer el juicio. La tramitación de este recurso es sumaria, ya que su interposición debe formularla el recurrente en el

término de cinco días y una vez recibido el escrito correspondiente, el Magistrado Instructor debe dar vista a la con- traparte, por el término de tres días, para que exprese lo que a su derecho convenga, hecho lo cuál, debe dar cuenta a la Sala, para que ésta sin más trámite, emita la sentencia interlocutoria correspondiente.

EL RECURSO DE REVISION, tiene la peculiaridad de que es un medio de defensa que puede hacerse valer - en contra de las sentencias definitivas o interlocutorias - que emitan las Salas Regionales del T.F.F., privativo de - las autoridades demandadas.

EL RECURSO DE QUEJA, este procedía respecto de las resoluciones violatorias de la jurisprudencia del - T.F.F. y lo hacía valer la parte perjudicada. La resolu- - ción de este medio de defensa, igual que la del anterior, - correspondía a la Sala Superior, la cuál, en este último ca- so podía modificar la jurisprudencia establecida.

EL RECURSO DE REVISION FISCAL, este medio de defensa solo puede hacerse valer en contra de las senten- - cias emitidas por la Sala Superior del T.F.F.

Respecto de los recursos de revisión y revisión fiscal, conviene mencionar que en el primero la importancia y trascendencia del asunto se deja a juicio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Bajo el rubro de "Otros medios de defensa en el juicio de nulidad", se ubican la excitativa de justicia y la aceleración de sentencia. La primera de las figuras, - tiene por objetivo conminar a los Magistrados, ya sea de las Salas Regionales o de la Sala Superior, para que formulen -

el proyecto o voto correspondiente. Cabe destacar, dentro de esta figura, que el Magistrado que no dé cumplimiento a la excitativa de justicia promovida en dos ocasiones, incurrir en responsabilidad. Este medio de defensa tiene como fin agilizar la expedición de la justicia.

En lo que se refiere a la aclaración de sentencia, prevista por el artículo 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en la materia, conviene destacar que si bien no representa la expresión de una controversia propiamente dicha, la misma, en mi concepto, salvaguarda los intereses de las partes, cuando la sentencia correspondiente es oscura, contradictoria o ambigua y la resolución que al efecto se emita, se tiene como parte integrante de la sentencia y no admite ningún recurso. Cabe señalar que conforme con el artículo 226 del referido ordenamiento, la aclaración de sentencia, interrumpe el término para apelar.

Terminaré el presente tema, señalando las relaciones que existen entre los recursos administrativos y los contenciosos, que aunque tratándose de recursos de distinta naturaleza, y tramitados ante diferentes órganos, hay tres casos, que desde mi particular punto de vista, deben tomarse en cuenta. En principio, los recursos administrativivos y los contenciosos no se relacionan necesariamente, sin embargo en ciertos casos, el recurso administrativo es el antecedente necesario del contencioso, ya que hay casos (como el del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución), en que el legislador tiene expresamente subordinado el recurso contencioso a uno administrativo.

Sobre otro punto, estos recursos tienen relación, ya que sabemos que el retiro de los actos administra-

tivos (que puede intervenir sobre un recurso administrativo) no es posible para los actos que hayan conferido derechos, en tanto que el recurso contencioso mientras no se en cuentra fallado, es imposible por el manejo de términos.

Por último, el recurso administrativo puede en ciertas hipótesis, conservar los términos del recurso - contencioso.

- REFORMAS A LOS RECURSOS CONTENCIOSOS DE ENERO DE 1988.

Avocándome al tema principal del presente capítulo, y que lo representa el análisis de las reformas a los recursos contenciosos, considero pertinente señalar su origen constituido por la iniciativa de ley, que presentara el C. Presidente de la República al Congreso de la Unión, - el 10 de Noviembre de 1987, en la que se proponen reformas trascendentales al Código Fiscal de la Federación, a la Ley Orgánica del T.F.F., y a la Ley de Instituciones de Fianzas. Excluyendo las últimas, analizaré de esa iniciativa lo relativo a los recursos contenciosos.

Las reformas antes mencionadas, en parte, - son consecuencia de otras efectuadas a varios artículos de la Constitución:

A).- Al artículo 73 se le agregó una nueva - fracción, la XXIX H, que faculta al Congreso para expedir - leyes que instituyan tribunales contencioso-administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo decidir las controversias que se susciten en tre la Administración Pública Federal o del D.F. y los par-

ticulares, estableciendo las normas para su organización, - su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra - de sus resoluciones.

B).- A la fracción I del artículo 104 se le agregó el inciso I-B, creador de un nuevo recurso de revisión en contra de resoluciones definitivas de los tribunales contencioso-administrativos, tanto el Federal como el - del D.F.

De esta nueva revisión, según el nuevo precepto, conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, para decidir sobre la legalidad de las resoluciones de dichos tribunales. Estas revisiones, además, deberán sujetarse a los trámites que la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución fije para la revisión en amparo in directo.

El Congreso, es en definitiva, quien tiene - la facultad Constitucional de resolver si se establece un recurso ante los Tribunales Colegiados de Circuito, como lo propuso la iniciativa.

C).- La fracción V del 107 tiene un nuevo pá rrafo que faculta a la Suprema Corte, para conocer de amparos directos que a su juicio ameriten su intervención, por sus características especiales. También se ha atribuido a la Suprema Corte su competencia privativa para decidir los juicios en que se controvierta la constitucionalidad de le yes y reglamentos, con exclusión de los Colegiados y Jueces de Distrito.

Sin embargo, el nuevo texto suprime la compe tencia de la Corte para resolver juicios de amparo ajenos a

la validez constitucional de las normas legislativas. Adg más, se estatuye que cada vez que lo crea conveniente, pue de juzgar sobre cualquier otro caso en que no se involucre la constitucionalidad de los actos.

D).- El inciso b), de la fracción anteriormente señalada, previene que se pueden promover ante el Tri bunal de Circuito que corresponda, juicios de amparo contra sentencias definitivas de tribunales administrativos, que no se puedan combatir por ningún recurso o medio ordinario de defensa. Por lo que, los Colegiados de circuito tendrán la más amplia competencia para avocarse al conocimiento de los recursos en contra de sentencias del T.F.F., salvo que la Corte decida establecer su jurisdicción sobre ellos. Es tos recursos podrán ser el amparo pedido por un particular, o la revisión promovida por la autoridad.

Las anteriores reformas de la Constitución, que se publicaron el 10 de Agosto de 1967, marcan el inicio de una nueva época de la impartición de la justicia y pone las bases para que el legislador expida leyes que permitan al particular el acceso cabal a una justicia pronta, expedi ta, imparcial y completa.

Conforme a los anteriores principios, consagrados por nuestra Constitución, examinaré, en su aspecto - procesal, y de una manera objetiva, las reformas a los recursos contenciosos.

A este respecto, es conveniente conocer las intenciones del Ejecutivo Federal, al proponer las multicitadas reformas, expresadas en el texto de la exposición de motivos de las mismas y que señalan:



"2.- Reducción de las instancias procesales y regionalización completa de la justicia fiscal.

El segundo grupo de medidas propone reducir el número de instancias procesales, a la vez que simplificar el sistema, medidas entre las cuáles destaca la reforma a la regulación del recurso de revisión.

Al respecto se fusionan los recursos de revisión ante la Sala Superior del T.F.F. y el de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito que toca interponer a la administración fiscal, en un solo recurso que establece, con vigencia a partir del 15 de Enero de 1988, el artículo 104, fracción I-B de la Constitución".

Asimismo se argumentan las ventajas que dicha modificación presenta:

"La eliminación de una etapa procesal, con su consecuente influencia en la simplificación y prontitud del proceso.

La impugnación de la administración fiscal - será ante el mismo tribunal que conozca del juicio de amparo que, en su caso, promuevan los particulares.

La interposición del recurso por el órgano - encargado de la defensa jurídica de la autoridad asegura - que esta atribución, tan importante para la defensa de las autoridades, se hará con la seriedad y profundidad que exijan los casos que así lo ameriten.

La tramitación paralela y simultánea del amparo directo y de la revisión en los casos en que coincida

su interposición.

La unidad de decisión y la congruencia en -  
las resoluciones.

La resolución definitiva de la controversia en que surge al sustituir la revisión en la Cd. de México - por una revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, establecidos en el territorio nacional, lleva a sus últimas consecuencias la regionalización de la justicia fiscal federal, misma que tuvo un avance importante en la vigente Ley Orgánica del T.F.F., que regionalizó la primera instancia - del juicio, que se sustancia y resuelve ahora por sus Salas Regionales.

Para los asuntos que por sus características especiales deban ser examinados con mayor individualidad y cuidado, se prevé que la Sala Superior del T.F.F. pueda, si guiendo los lineamientos de la facultad de atracción en el juicio de amparo, resolver el asunto, una vez concluida la instrucción.

Es propósito básico de la reforma Constitucional que sean los Tribunales Colegiados de Circuito los que fijen el criterio definitivo de legalidad".

Es notorio, el interés del Ejecutivo Federal en la regionalización y simplificación del proceso contemplado dentro de la justicia fiscal, medio que considero idóneo para la obtención de una mayor prontitud y expeditéz de los juicios de nulidad.

Con la reforma al artículo 242, se excluyen del recurso de reclamación, los autos que admitan la depen-

da, la contestación, la intervención de tercero, o alguna prueba, así como los que nieguen el sobreseimiento del juicio, por lo que dichos autos se impugnarán vía incidental, con apoyo en el último párrafo del artículo 228 Bis., mismo que regula la sustanciación de los incidentes, que no tengan previsto trámite especial, sin suspender el proceso principal.

De tal suerte que el texto reformado del Artículo 242 es:

"ARTICULO 242.- El recurso de reclamación procederá ante la Sala Regional, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que desechen la demanda, la contestación o alguna prueba, que decreten el sobreseimiento del juicio o aquellas que rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva".

Por otra parte, se suprime la Sección Segunda del C.F.F., y se reforman los artículos 248 y 249 que conforman la Sección Tercera, por lo que desaparecen del ámbito del proceso contencioso administrativo los recursos de queja (arts. 245 a 247), por violación de jurisprudencia del Tribunal, que podían interponer las partes ante la Sala Superior, y el de revisión a favor de las autoridades demandadas, que instituye el artículo 248, contra las resoluciones de las Salas Regionales que decretasen o negasen sobreseimientos y las sentencias definitivas, medio de impugnación del que también conocía la Sala Superior.

Meditación que en mi concepto es acertada, toda vez que no tenía justificación alguna la existencia de

tres medios de impugnación en contra de los fallos definitivos, que tornaban interminable el proceso, contraria a la - expeditéz y prontitud de los litigios.

Por otra parte, considero que si nuestro - país cuenta con el juicio de amparo, que es el más elevado y respetable control Constitucional de la legalidad ¿qué - objeto tiene retardar la solución del litigio con recursos que en última instancia se convierten en trámites entorpecedores, si el derecho se mostrara indiscutible y definitivamente a través de nuestra más eminente institución jurídica procesal?.

El nuevo recurso de revisión que ahora se - instituye mediante las normas jurídicas contenidas en el - nuevo texto de los artículos 248 y 249, sustituye al recurso de revisión fiscal que contemplaba el artículo 250, que se deroga con este nuevo decreto, y el cual podía ser interpuesto por las autoridades ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que procedía en contra de las resoluciones de la Sala Superior dictadas al fallar el recurso de revisión a que se refería el artículo 244.

Este recurso de revisión tramitado ante los Tribunales de Circuito, en mi opinión, responde a la creciente regionalización a que me he referido con anterioridad, además contribuye a la expeditéz y celeridad del proceso, acercando la justicia a quien la demanda, dada la proximidad territorial del Tribunal que dá o dicta el falle definitivo.

Por su importancia, resulta oportuno hacer - referencia al texto íntegro de los artículos 248 y 249 reformados.

"El primero de estos preceptos, dispone que las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimiento 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 15 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 trascendan al sentido del fallo, o por violaciones contenidas en las propias resoluciones o sentencias; cuando la cuantía del asunto exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario del área correspondiente al D.F., vigente al momento de su emisión.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a 12 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 12.

Cuando la cuantía sea inferior a la que corresponda conforme al primer párrafo o sea indeterminada, el recurso procederá si el negocio es de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para 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 la determinación de sujetos obligados, de los conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo del trabajo.

La S.H.C.P. 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 sentencias que dicte la Sala Superior, 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 comprendidas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la S.H.C.P..

Para mantener la continuidad de la causa, el artículo 249 estatuye que si el particular interpone 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.

Considero que tal previsión tiende a evitar la emisión de sentencias contradictorias.

Por otro lado, respecto de este medio de impugnación, que convierte en Tribunales ordinarios de segunda instancia, a los Colegiados de Circuito, en mi particular opinión considero, que si el contencioso administrativo nació precisamente para instituir órganos especializados y totalmente independientes del Poder Ejecutivo, así como del

Poder Judicial ¿qué razón existe para que, rompiendo con esa finalidad, se les supedite a impartir justicia administrativa ordinaria, a los órganos del Poder Judicial de la Federación?

Es apoyo a la anterior idea, lo argumentado por el Presidente de la S.C.J.N., Lic. Carlos del Río Rodríguez, en su discurso pronunciado en el Foro Nacional de Presidentes de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, celebrado el 27 de Agosto de 1987, en Acapulco, Gro., y que al respecto señala:

"También debería tomarse la decisión jurídica y política de que los fallos de la jurisdicción administrativa fuesen definitivos y de que no se incurriera en la aberración de que fueran revisados por un órgano del Poder Judicial Federal, como si éste fuera un Tribunal Contencioso Administrativo más. Cada fuero tiene su aplicación distinta. El hibridismo no conduce a nada".

En mi concepto, suprimido el recurso de revisión ante la Sala Superior, las Salas Regionales quedan normalmente como de única instancia en la jurisdicción administrativa.

Por lo que a la Sala Superior, en mi opinión, se le dejaron tres funciones:

a).- La del artículo 226, para resolver las instancias de recusación de los Magistrados de las Salas Regionales, que es una actividad secundaria y no jurisdiccional.

b).- La del artículo 239 Bis., fracción I, -

para resolver, de oficio o a instancia de alguna de las partes, o de una Sala Regional, los juicios en los que el valor del negocio exceda cien veces el salario mínimo general del D.F., elevado al año. Es decir, sólo podrán tramitarse ante ella, asuntos en los que se discuta la validez de créditos fiscales en exceso de \$18'000,000.00. Esta cantidad se incrementará en la medida en que aumente el salario mínimo.

c).- La del artículo 239 Bis., fracción II, - aplicable a los casos en que se establezca, por primera vez, la interpretación directa de una ley o se fije el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

En resumen, las funciones de la Sala Superior tienen un restringido alcance, en comparación con las disposiciones anteriores a las reformas al C.F.F. de 1988.

Por otra parte, en las Disposiciones Transitorias de las reformas en estudio, se previene que los procedimientos, incidentes, recursos de reclamación y trámites en el juicio contencioso administrativo que se hubiesen iniciado antes de su vigencia, continuarán su sustanciación y se resolverán conforme a las disposiciones legales vigentes en la fecha en que iniciaron.

La misma disposición rige cuando ya, antes de la vigencia del decreto, comenzó a correr el plazo para la interposición de algún medio de defensa.

La Sala Superior deberá continuar el trámite y resolver los recursos de revisión que las autoridades hubiesen planteado con anterioridad a la vigencia de las reformas, así como de los recursos de queja, concretándose a



decidir si son o no fundados los agravios, pero sin que la resolución forme jurisprudencia.

Estimo que con lo apuntado, es suficiente para destacar lo incontrovertible de la exigencia social, de la necesidad jurídica que obró como causa para obtener un adelanto en la defensa de los particulares, como para desembarazar a la Administración de criterios rígidos e incompatibles con la marcha de los asuntos públicos.

Al establecerse el recurso de revisión fiscal, que ahora se sustituye por el de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en mérito a la regionalización de la justicia federal, se consideró que este medio de impugnación era válido para la autoridad, dado que no podía acudir como los particulares al juicio de amparo, lo cual - representa un profundo desconocimiento de la naturaleza de este medio de control constitucional, a través del cual se definen los derechos fundamentales del hombre, consagrados en la parte dogmática de nuestra carta fundamental.

## CONCLUSIONES

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

## CONCLUSIONES

Si afirmamos que los Derechos, son relaciones entre hombres, y no entre entes abstractos o figuraciones de la teoría; son hombres iguales los que reconocen derechos, para los efectos de su convivencia útil, sólo en la sociedad y por la sociedad; como función de ello deben entenderse los derechos.

Buscar la armonía para que la sociedad funcione de acuerdo con las normas, es función de lo que la misma sociedad ha creado y a lo cuál se le denomina "Autoridad"; autoridad que es una institución de buena fe, que busca el equilibrio, para que los intereses se den en la sociedad y en ella se legitimen, para que las diferencias de esos intereses puedan expresarse como disidencia si hay libertad, o acallarse por la represión si hay dictadura.

Sólo si la autoridad cumple con su función de autenticación de certidumbre y seguridad, puede levantar como bandera y exigir el cumplimiento del derecho. Mal puede la autoridad hablar y exigir el Estado de Derecho si no cumple su parte.

Es por ello, que corresponde a un Estado de Derecho como el de nuestro país, brindar a los gobernados - un bagaje completo de medios ágiles y de verdadera efectividad, para que se pueda contar con una defensa jurídica de los derechos e intereses legítimos, cuando sean lesionados por algún acto de la Administración Pública; y ello se re

quiere, tanto de la esfera Local como Federal. Motivo por el cuál los Poderes Públicos de la Nación tienen, en mi concepto, como deber primario, alentar en los ciudadanos un sentimiento de confianza que tenga como base la seguridad en la aplicación cotidiana de nuestras leyes e Instituciones Públicas; y también, como factor de gran importancia, el hábito sano de utilizar los medios de defensa que confiere la Ley.

Lo que significa, consecuentemente, una menor recurrencia a prácticas corruptas o arreglos indecorosos. De allí la importancia de los recursos establecidos por el Código Fiscal de la Federación, tanto por lo que se refiere a un Estado Social de Derecho, como por esencial medida de saneamiento moral.

Es por ese sentimiento, necesario de confianza que debemos tener los particulares, respecto de la actividad jurisdiccional de los órganos administrativos que en lo que constituye la primer parte de esta tesis, propongo - la UNIFICACION de los recursos administrativos, contemplados por el C.F.F., por las siguientes consideraciones:

- 1.- Independientemente de ser aplicable - esta tesis a la totalidad de los Recursos Administrativos contemplados - en la extensa gama de Leyes, tanto Administrativas como Fiscales, sólo se propone respecto de aquellos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.
- 2.- La unificación propuesta, tiende a la simplificación del sistema que plan--

tea la fase oficiosa de impugnación - de los actos de autoridad, dando como resultado las siguientes ventajas:

A).- La seguridad por parte del particular, respecto del medio de defensa a seguir, así como de la autoridad - que lo ha de resolver.

B).- La prontitud en la obtención de la resolución de una controversia, haciendo posible que ésta se examine en forma completa por lo que toca a las cuestiones planteadas, y no constituya un obstáculo retardando la acción jurisdiccional.

C).- Facilita en gran medida la defensa de los particulares, frente a los Actos Administrativos.

D).- Por su carácter optativo, podrá acudirse directamente al juicio de nulidad sin contravenir con el principio de definitividad.

E).- En una medida que plantea una solución moderna y razonable a la problemática, que actualmente se le presenta tanto al particular que actúa - por su propio derecho, como para el profesionalista encargado de la defensa y representación de terceros.

En lo que respecta a la segunda parte de la presente tesis, y que se refiere a la exposición y análisis de las reformas de los recursos contenciosos (que entraron en vigor el 15 de enero del presente año), es grato observar como en dichas reformas se vieron satisfechas las demandas tendientes a obtener una justicia administrativa más eficiente, expedita y completa, impartida por Magistrados imparciales que da seguridad al particular, para que éste encuentre en la voz de la Ley, la norma que oriente su conducta, la cuál trasciende la orden y la paz, principios su premos de todo Estado de Derecho, todo ello estrechamente ligado con la regionalización de la justicia, lo que se traduce en hacer llegar dicha justicia al lugar en donde se encuentre la controversia que deba ser resuelta.

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

- "DERECHO ADMINISTRATIVO"; Serra Rojas Andrés, Editorial Porrúa; México: 1985.
- "DERECHO FINANCIERO MEXICANO", Garza, Sergio F. de la, Editorial Porrúa; México: 1985.
- "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, 50 AÑOS", Departamento de Publicaciones; México: 1987.
- "ELEMENTOS DE LAS FINANZAS PUBLICAS"; Flores Zavala Ernesto, Editorial Porrúa; México: - 1974.
- "REVISTAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION"; Departamento de Publicaciones. México: 1987. Tomos 93 y 95.
- "DERECHO ADMINISTRATIVO", Fraga Gabino; Editorial Porrúa; México: 1985.
- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 45 AÑOS - Departamento de Publicaciones; México: 1982. Tomos I, II y III.
- DICCIONARIO DE DERECHO, Pina, Rafael de. - Editorial Porrúa, México: 1985.
- "EL NUEVO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO". Martínez Rosalinda Sergio. Tesis Profesional, México: 1983.

## L E Y E S   Y   C O D I G O S

- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.  
Editorial Trillas, México: 1988.
- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.  
Editorial Porrúa, México: 1988.
- REFORMAS AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.  
Diario Oficial de la Federación (15 de Enero de 1988).
- INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DISPOSICIONES DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Publicación del Ejecutivo - Federal. México: 1987.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA - FEDERAL, Editorial Pac, México: 1988.



## A B R E V I A T U R A S

- C.F.F. - Código Fiscal de la Federación.
- C.F.P. - Código Federal de Procedimientos Civiles.
- D.F. - Distrito Federal.
- I.M.S.S. - Instituto Mexicano del Seguro Social.
- INFONAVIT - Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda del Trabajador.
- S.C.J.N. - Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- T.C.C. - Tribunal Colegiado de Circuito.
- T.F.F. - Tribunal Fiscal de la Federación.