

300609

37

24



**UNIVERSIDAD LA SALLE**

Escuela de Derecho

Incorporada a la U.N.A.M.

**LA SALLE**

**"EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN LA FASE  
CONTENCIOSA FISCAL FEDERAL"**

# **Tesis Profesional**

Que para obtener el Título de  
**LICENCIADO EN DERECHO**

presenta

**JOSE ROBERTO LOPEZ VILLA**

Revisor de Tesis:

**LIC. GONZALO VILCHIS PRIETO**

**FALLA DE ORIGEN**

México, D. F.

Abril de 1989



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	I
CAPITULO I	
EL RECURSO ADMINISTRATIVO, CONCEPTO TRATAMIENTO Y UBICACION DENTRO DE LA CIENCIA DEL DERECHO.	
1.1. El recurso su etimología y concepto	1
1.2. El recurso como medio de impugnación	5
1.3. La jurisdicción administrativa.	12
1.4. El carácter jurídico del recurso. - Características del recurso administra- tivo.	25
CAPITULO II	
EL CONTENCIOSO FISCAL.	
2.1. Epoca Virreynal	40
2.2. Epoca Independiente	53
2.3. Intentos por la creación de un tribunal en materia administrativa.	62
2.4. El contencioso tributario apartir de la Constitución de 1857.	68
2.5. La Constitución de 1917.	75
2.6. La creación y funcionamiento del Tribu- nal Fiscal de la Federación.	80

**CAPITULO III**

**EL RECURSO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO  
FEDERAL EN PARTICULAR.**

<b>3.1.</b>	<b>El recurso de revocación</b>	<b>92</b>
<b>3.2.</b>	<b>El juicio de nulidad</b>	<b>102</b>
<b>3.3.</b>	<b>El recurso de reclamación</b>	<b>118</b>
<b>3.4.</b>	<b>El recurso de queja</b>	<b>121</b>
<b>3.5.</b>	<b>El recurso de revisión</b>	<b>123</b>
 <b>CONCLUSIONES</b>		 <b>127</b>
 <b>BIBLIOGRAFIA</b>		 <b>130</b>

## INTRODUCCION

El presente trabajo que lleva como título "El Recurso Administrativo en la Fase Contenciosa Fiscal Federal" tiene por objeto estudiar al Recurso Administrativo como un medio de defensa, como un mecanismo heterocompositivo y como una garantía de que goza el particular para impugnar ante las autoridades o ante los tribunales correspondientes los actos de autoridad que transgredan su esfera jurídica.

Debido a lo relativamente novedosa aparición en el campo del Derecho, de la Rama Administrativa, su estudio puede resultar un poco frío, sin embargo sus instituciones jurídicas también de reciente creación, se encuentran rodeadas de ideas, comentarios y puntos de vista, de diversos tratadistas, que han encontrado en esta especialidad un campo inagotable de alternativas y posibilidades sustantivas y adjetivas, además de que no es muy explotada por los abogados en nuestro país.

De forma paulatina y hasta didáctica se analiza la naturaleza jurídica del recurso, pasando por su significado etimológico, su aparición en el pueblo del andhuac, su evolución y aunque influenciado por el Derecho francés, su proyección en el ámbito Derecho Positivo Mexicano.

El proceso evolutivo del Recurso Administrativo resulta a todas luces apasionante, pues ha ido aparejado con los pasajes de la historia de nuestro país y se ha visto influenciado no en pocas ocasiones por la determinación y el criterio de diversos grupos políticos, destacando la participación del gran jurista mexicano Teodosio Lares, quien con su agudo intelecto legó no sólo a nuestro Derecho, sino a nuestra patria, instituciones tan valiosas como el primer tribunal contencioso en México, surgido de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de Mayo de 1853 y que se encuadraba dentro de lo que se denominaba "Consejo de Estado", esta Ley que indudablemente se debió a la inspiración de un sólo hombre se conoce hasta nuestros días como Ley Lares, que además se adelantaba casi un siglo a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual se creó igualmente como un tribunal den-

tro del poder ejecutivo y por ende ajeno al poder judicial; es de reconocerse de igual forma la valiosa participación de éste jurista tan completo en la creación de nuestro código de comercio que - por si fuera poco se le denominó en su primera época Código Lares. Resulta virtualmente imposible el avocarse al estudio del Recurso Administrativo, sin estudiar el origen, la evolución y la legalidad y constitucionalidad de los tribunales que conocen de él, es por ello que concatenadamente con el recurso se analizan los diversos órganos jurisdiccionales que en materia administrativa han ido apareciendo a lo largo de la historia y hasta nuestros días. Aunque propiamente éste estudio no está enfocado al aspecto procedimental, se contemplan en él diversos aspectos del procedimiento y la tramitación de los Recursos Administrativos, recogiendo de la Ley, de la doctrina, de la jurisprudencia y hasta del mío propio, el sentido práctico que hay que darle a las disposiciones vigentes, ya que es de todos conocido que en múltiples ocasiones los abogados no obstante ser buenos litigantes, se enfrentan a situaciones novedosas donde incluso las disposiciones no son de clara interpretación -como lo son en materia fiscal- teniendo que urgar en las Leyes Administrativas Fiscales "Aplicables" cuáles son:

- a) Los Recursos que se contemplan
- b) Las características de éstos recursos
- c) El plazo para su interposición
- d) La autoridad ante quien se interpone y la que conoce del asunto, etcétera.

Máxime cuando en la actualidad para cada caso existen en ocasiones más de 4 Leyes aplicables, por lo que se propone la creación de un Código Federal de Procedimientos Administrativos, el cual vendría a resolver en gran medida la problemática surgida de la diversificación de las normas procedimentales en los ordenamientos administrativos.

Este trabajo desea darle al lector una idea más clara de lo que -- son los medios de defensa en general en materia Administrativo-Fiscal, acercarle en un mismo plano de forma objetiva y práctica, algunos de los recursos administrativos con que cuenta para su defensa en materia fiscal y el análisis de las múltiples instituciones

### III.

jurídicas que los circundan, pero sobre todo pretende sembrar el - interés por el estudio de ésta disciplina tan inquietante que actualmente se encuentra en latente evolución, por lo que si logra - en efecto este sencillo pero tan importante objetivo, ha cumplido en realidad el cometido para el que fué creado.

Para encontrar la justicia  
es necesario serle fiel:  
como todas las divinidades,  
se manifiesta solamente a  
quien cree en ella.

PIERO CALAMANDREI  
El elogio de los  
jueces.



## C A P I T U L O I

### EL RECURSO ADMINISTRATIVO, CONCEPTO, TRATAMIENTO Y UBICACION DENTRO DE LA CIENCIA DEL DERECHO

#### 1.1 EL RECURSO, SU ETIMOLOGIA Y CONCEPTO

Antes de entrar en materia, resulta conveniente el dilucidar lo que comunmente entendemos por recurso, semántica, fonética y gramaticalmente hablando.

Dentro de un Estado, considerando como Estado de Derecho, nacen concatenadamente con los Actos y Mandatos de la Autoridad, mismos que en los comienzos del Derecho Administrativo eran considerados como "Manifestaciones de Poder", "Actos de Imperio", "Actos Gubernativos", etc., los "Derechos Subjetivos Públicos", como una barrera inviolable e infranqueable de los Actos de la - - Autoridad Pública, conocida en nuestros días como una Garantía Constitucional, de ésta forma los referidos mandatos de Autoridad tendrán plena fortaleza y autonomía, hasta el propio límite trazado por la Garantía Constitucional, ya individual, ya social, toda vez que tutela a toda persona Física o Moral en última instancia, contra los multicitados Actos de la Autoridad Pública.

De ésta forma y si entendemos que la propia Constitución Federal consagra las consabidas Garantías Constitucionales, como límite Jurídico-Político a los Actos de Autoridad, es aquí donde se encuentra el sustento y la piedra angular de los Recursos o medios jurídicos de que goza el particular, para solicitar de la Autoridad que un acto sea modificado, revocado, anulado, etc., ya que para que efectivamente la Norma Jurídica guarde un equilibrio en su aplicación exacta, es menester que tenga un "Medio Legal" que proteja la Esfera Jurídica del Gobernado, de lo contrario estaríamos frente a la libre y absoluta autonomía y discrecionalidad de los mandatos de la Autoridad Pública, no propios del llamado

## Estado de Derecho.

En el mismo orden de ideas, apunta el maestro Ignacio Burgoa - Orihuela, en su libro "Las Garantías Individuales" al referirse a que "La justicia social no es, sino la síntesis deontológica - de todo orden jurídico y de la política y gubernativa del Estado ...". "Es una situación consistente en una síntesis armónica y de respetabilidad recíproca entre los intereses sociales y los intereses particulares del individuo, ya que sin esa esencia sintética, no puede válidamente hablarse de justicia social, ya que al romperse el equilibrio que supone, se incide fatalmente en cualquiera de éstos dos extremos indeseables que son: El totalismo - colectivista y el individualismo, que solo atiende a la esfera - particular de cada quien ..." (1)

Ahora bien, lo que el maestro Burgoa nos trata de explicar, es - que aún dentro del habitat jurídico del hombre, debe atenderse - siempre en las decisiones del estado a la "voz colectiva", al - "hecho social", o sea, al predominio de la razón y la necesidad de la colectividad. Debiendo anteponer el interés colectivo, sobre el interés individual aislado, empero, sin ignorarlo y dándole el tratamiento que sustancial y jurídicamente merece; "La - autolimitación - continúa diciendo el maestro Burgoa - y por ende las limitaciones o restricciones a la conducta de las autoridades, se establecen por todo el orden jurídico del Estado, independientemente de la índole jerárquica de las distintas normas - que lo integran, siguiendo diversos criterios y frente a diversos factores que no son del caso mencionar; ahora bien, directa y primariamente frente a los miembros singulares del estado o gobernados, la autolimitación estatal y las limitaciones jurídicas a la actuación de las autoridades, se revelan en las garantías - individuales, por tanto, éstas se traducen jurídicamente en una

---

1 Burgoa Orihuela Ignacio "Las Garantías Individuales"  
Ed. Porrúa, México, D.F. 1981, Págs. 50, 51 y 52.

relación de derecho, existente entre el gobernado como persona - física o moral y el estado como entidad jurídica y política, con personalidad propia, y sus autoridades, cuya actividad en todo - caso, se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la autoridad estatal. En realidad los sujetos inmediatos y directos de la relación jurídica que implica la garantía individual, están constituidos por el gobernado, por una parte, y las autoridades del estado por la otra, puesto que es la conducta de éstas mismas, la que está limitada o restringida de modo directo por - dicho vínculo de derecho ..." (2)

En efecto apoyando a lo anteriormente citado, no debemos soslayar la "aplastante" manifestación del gobierno en otros tiempos, donde el individuo como tal era ignorado al dictarse los actos - de la autoridad pública, sin importar si éstos se extralimitaban en su función y agredían a la esfera jurídica del individuo, todo esto sin que éste último, primero, tal vez por ignorancia, luego tal vez por apatía, pero principalmente por no existir un "medio" jurídico, que pudiera combatir los arbitrarios e inequitativos - mandatos de la autoridad que lograran ya frenarlos, ya limitar-- los o bien suspenderlos temporalmente, situación a la que como - una "Panacea" vino a poner remedio el Juicio de Amparo, y aunque el trabajo que hoy nos ocupa no contempla como objetivo principal el estudio del referido juicio, es totalmente apropiado y -- hasta necesario citarlo, cuando tratamos el origen jurídico del recurso, como medio para modificar, revocar y/o confirmar los -- actos de la autoridad pública.

Según el Diccionario Hispánico Universal, la palabra recurso, -- proviene del latín "Recursus" que quiere decir "acción y efecto de recurrir, petición por escrito; solicitud; la acción que queda a la persona condenada para poder reclamar contra la resolución dictada" (3)

2 Opus Cit. pág. 164

3 W. M. Jackson "Diccionario Hispánico Universal"  
Enciclopedia Ilustrada pág. 1209.

Por su parte el Licenciado Froylan Bañuelos Sánchez, menciona -- que " ... Los recursos son los medios más eficaces, usuales y -- frecuentes por virtud de los cuales se procede a la impugnación de las resoluciones judiciales, pero no son los únicos ..." (4) Eduardo Pallares, nos dice que " ... El recurso es el medio de - impugnación que concede la Ley a las contrapartes y a los terceros para que obtengan mediante ellos, la revocación o rescisión de una Sentencia, o en general de una resolución Judicial, sea - ésta auto, decreto o sentencia, excepcionalmente el recurso tiene como fin nulificar la resolución ..." (5)

Por su parte el Licenciado Rafael de Pina, junto con el Licenciado Don José Castillo Larrañaga, en su obra titulada "Instituciones de Derecho Procesal", nos dicen respecto de los recursos que "... Son los medios más frecuentes, por virtud de los cuales se - procede a la impugnación de las resoluciones judiciales ..." (6) El maestro Emilio Margain Manatou define el recurso como "... To do medio de defensa, al alcance de los particulares, para impugnar ante la Administración Pública, los actos y resoluciones por ella dictados, en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o a falta de aplicación de la -- disposición debida ..." (7)

---

4 Bañuelos Sánchez Froylán "Práctica Civil Forense"

Ed. Cárdenas la. Edición México 1969 Pág. 527

5 Pallares Eduardo "Derecho Procesal Civil"

Ed. Porrúa México 1986 Pág. 556

6 De Pina Vara Rafael y Castillo Larrañaga José "Instituciones de Derecho Procesal Civil" Ed. Porrúa México 1979 Págs. 45 y 77.

7 Margain Manatou Emilio "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" Universidad de San Luis Potosí

Ed. Universitaria Potosina México 1982 Págs. 161, 162 y 163.

Ahora bien, en lo particular y retomando los puntos de vista de los distintos tratadistas antes vertidos, considero que por recurso administrativo podemos entender, aquel que debe contenerse en la Ley, que configura un medio de defensa para el particular contra los actos de la Autoridad Pública, que afecten, violen o restrinjan sus derechos, y que tiene como finalidad en virtud de su interposición, la modificación, revocación, anulación y/o con firmación del acto de autoridad y que se puede intentar conforme a la Ley que lo contemple, ya ante la autoridad emisora del acto, ya ante otra de carácter superior jerárquicamente, o bien ante una tercera que esté facultada y legitimada jurídicamente para ello.

### 1.2 EL RECURSO COMO MEDIO DE IMPUGNACION

Existen diversos tratadistas que mencionan que el recurso administrativo es un medio de impugnación, también los hay quienes dicen que es una petición o solicitud, y otros tantos podemos encontrar que nos digan que es una acción o un derecho del particular frente a la autoridad pública, pero siempre aportando un elemento conceptual para nuestro estudio, de ésta forma encontramos por ejemplo al Maestro Niceto Alcalá Zamora, quien menciona respecto de los recursos que "... son los medio de impugnación, en su mayoría actos procesales de las partes, encaminados a obtener un nuevo exámen total o parcial limitado a ciertas partes del litigio ..." (8) y es precisamente aquí donde ya encontramos las primeras diferencias y puntos de interés, que le llegan a dar a nuestro tema el carácter de controversial; encontramos de ésta forma que el recurso es un medio de impugnación y también es conocido como "Actos Procesales", pero en realidad ¿No estamos hablando de cosas distintas?

---

8 Alcalá Zamora Niceto "Derecho Procesal Penal"  
Vol. II Ed. Porrúa México 1980 Pág. 258.

- A) Medios de Impugnación
- B) Recursos
- C) Actos Procesales

En efecto, dada la práctica jurídica en nuestro país, podemos encontrar distintos significados para cada connotación; por su parte el maestro Cipriano Gómez Lara en su obra denominada "Derecho Procesal Civil", señala al respecto que "... La impugnación es - un tema que rebasa las fronteras de los estrictamente procesal y jurisdiccional; la impugnación constituye en general una instancia reclamadora de la legalidad o procedencia de un Acto de autoridad, instancia que se hace valer ante la misma autoridad u - - otra jerárquicamente superior o ante un órgano revisor específico, para que califique la procedencia o la legalidad, o ambas cosas respecto del acto que se reclama ..." (9) de lo que se desprende sin adelantar ya propiamente un juicio, que no se está -- hablando de cosas divergentes u opuestas, sino de la misma pero en sentido diverso, simple y llanamente podría llamarse: El Género y la Especie; la diferencia radica en que los medio de impugnación abarcan y albergan a los recursos, de ahí que: Todo Recurso es un Medio de Impugnación, más no todo Medio de Impugnación es un Recurso. Ahora bien, como se ha analizado de los conceptos antes vertidos que le otorgan los diferentes autores al recurso administrativo, se desprende que la existencia misma del recurso tiene un carácter estrictamente jurídico, por lo que resulta claro y contundente el que para lograr la revisión de un acto dictado por la autoridad dentro de sus facultades o fuera de ellas, - que lesione o agreda la esfera jurídica del gobernado, el medio que habremos de valernos para combatirlo, tendrá que ser un Medio Jurídico, o sea que debe contenerse en una ley vigente, y tener por finalidad natural la impugnación de un acto de autoridad, ya que no podemos pensar siquiera en pretender se modifique un acto de autoridad, si jurídicamente no existe un medio para llevarlo a cabo. A mayor abundamiento es conveniente señalar que tal co-

---

9 Gómez Lara Cipriano "Derecho Procesal Civil"  
Ed. Trillas México 1984 Págs. 137 y 138.

mo se indicó anteriormente, si un acto de autoridad afecta nuestra esfera jurídica, buscaremos un medio en la Ley para tratar de combatirlo y se nos restituya en el o los derechos que nos -- hayan sido violados y/o privados, empero dada la práctica jurídica en nuestro país en materia administrativa, resulta que en graves y constantes ocasiones, no existe un medio de defensa mediato, contemplado en la Ley, antes de acudir a un Tribunal (en la fase contenciosa) para nulificar el acto de autoridad que nos -- afecta, surgiendo Ipso-facto la pregunta correspondiente: ¿Qué recurso podemos hacer valer contra dicho acto?

En realidad lo que sucede es que la Ley como fuente formal del Derecho en México, contempla las situaciones de carácter generales, abstractas e impersonales, empero, así como muchos actos están elaborados por hombres como nosotros, que por una u otra circunstancia omiten determinadas situaciones al llevar a cabo el -- conjunto de normas jurídicas, máxime cuando sabemos de sobra que la vida práctica jurídico-administrativa en México, conlleva un proceso acelerado que en muchas ocasiones no da margen de tiempo para actualizar dichas normas jurídicas y en otros tantos casos la laguna de la Ley permanece inamovible, para lo cual no cabe -- respuesta lógica y legítima alguna, ya que la idea es que toda -- Ley administrativa contemple un recurso que pueda hacer valer el particular ante la propia autoridad que emitió el acto, antes de acudir a un Tribunal cuyo fayo pudiese revocarlo o modificarlo; no obstante en éstas circunstancias el particular y/o litigante se ve en aprietos y opta por "inventar" un medio jurídico de defensa para pretender combatir el acto de autoridad que le afecta, situación que no suena muy aceptable jurídicamente, sin embargo, tal como si se tratase de un recurso contemplado en la Ley, el -- particular impugna el acto reclamado con un supuesto "recurso" autodenominándolo ya de "Revisión", ya de "Revocación" o bien de "Reconsideración", arguyendo desde el nombre del mismo lo que él pretende al interponerlo. Tal es la importancia de éste tipo de asuntos, que en materia Tributaria la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación se vió en la necesidad de emitir Juris--prudencia en éste sentido, mencionando que: "Si el recurso admi-

nistrativo no ha sido establecido en la Ley, no puede tener ningún efecto la interposición del mismo como recurso". (10)

Por lo tanto el particular no debe intentarlo antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación por que quedaría sin defensa, - debiendo tener en cuenta que la autoridad ante quien un particular hace una petición, con solo el fundamento del artículo 8° -- Constitucional, no está obligada a estudiar el fondo del problema de que se trate y su única obligación es contestar por escrito la solicitud del interesado; consiguientemente, si el particular recurriera algún acto en la forma indicada, se expondría a perder el derecho de objetar la resolución ante el Tribunal Fiscal de la Federación. En el mismo orden de ideas el maestro Andrés Serra Rojas, en su libro titulado "Derecho Administrativo" nos dice respecto del recurso administrativo que "... es una defensa legal que tiene el particular afectado, para impugnar un - acto administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme, -- una vez comprobada la legalidad o inoportunidad del acto; los re cursos administrativos forman parte del procedimiento administrativo, su resolución es administrativa ... " (11)

El maestro Margain Manatou, pretendiendo en pocas líneas darnos

- 
- 10 Jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación: Revista de Tribunal Fiscal de la Federación N° 1938 Pág. 200 Tesis 880 Tomo III Pág. 1628
- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo 18 Pág. 2137
- Semanario Judicial de la Federación Tomo XV Pág. 102
- "Un recurso no es tal, porque alguno le dé esa denominación, ni porque se pretenda, usándolo como medio para obtener el cambio de una resolución, sino cuando el sistema jurídico lo establece como camino para llegar a un cambio en el contenido de dicha resolución".
- Semanario judicial de la Federación Tomo 82 Págs. 2565 5a. Época
- 11 Serra Rojas Andrés "Derecho Administrativo"
- Ed. Porrúa México 1985 Pág. 583.



una idea clara y precisa de lo que en realidad debemos entender por el recurso administrativo y completando lo antes citado comenta "... Cuando se está frente a una decisión administrativa - con cuyo contenido existe desacuerdo, debe precisarse de inmediato cual es el camino legal para impugnarla:

Juicio ante un Tribunal Administrativo

o

Juicio ante un Tribunal Judicial

o

Previamente deberá agotarse un Recurso Administrativo

Pues el Juicio ante el Tribunal de naturaleza que sea, no procede si contra el acto hay defensa ante las autoridades administrativas, por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o anulado; es improcedente pues precisar si en el ordenamiento conforme al cual se emitió el acto, o en otro de naturaleza general - existe algún medio de defensa ante la propia autoridad administrativa pues de estar previsto, la resolución no tiene para un tribunal el carácter de definitiva ..." (12). En efecto, el brillante y acertado punto de vista del Licenciado Margain Manatou, resume y da la pauta en breves líneas de forma tajante pero correcta, acerca del camino y la forma en que hay que impugnar los actos de la autoridad, primeramente como lo habíamos citado, si hay recurso en la ley que agotarse, y segundo, si no lo hay, de acuerdo a la materia procederá su impugnación (teniendo en cuenta el Principio de Definitividad) ante un Tribunal, cuya competencia le permite conocer del asunto de que se trate. Resulta inquietante el adentrarnos cada vez más en el estudio del recurso administrativo, y aunque la idea es estudiarlo gradual -

---

12 Margain Manatou Emilio "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" Ed. Universitaria Potosina San Luis Potosí México 7a. Edición México 1983 Págs. 164, 165 y 166.

sistemática y hasta didácticamente, es conveniente señalar que - de acuerdo al tipo de recurso existen los que son:

1.- De Agotamiento Obligatorio antes de acudir a un Tribunal.

2.- De Agotamiento Optativo antes de acudir a un Tribunal.

En efecto, la decisión de interponer un medio de defensa, dígase recurso o cualquier otro medio de impugnación es total y absolutamente optativo para los particulares y nadie puede forzarlos a recurrir o solicitar la revisión de "X" o "Y" acto, sin importar los resultados que por recurrirlo o no se puedan tener, empero - la idea no se centra en ésta discrecionalidad de recurrirlo o no, sino en la obligación que establece la Ley de Agotarlo, si es - que queremos acudir a un Tribunal que pudiese anular también dicho acto. En Otras palabras la Ley establece si es obligatorio u optativo el agotar el recurso de que se trate, si lo hay, antes de poder entrar a la actividad contenciosa ante el Tribunal competente; de ésta forma la propia Ley indica cuando el acto ya es definitivo, por ejemplo cuando no establece recurso alguno; y -- cuando no lo es, cuando establece recurso que agotar. De éste último caso se desprenden dos situaciones a saber:

- A) Cuando establece recursos de agotamiento obligatorio antes de acudir al Tribunal competente.
- B) Cuando estableciendo recurso da la opción al particular de poder impugnar el acto de autoridad con ése recurso o ante el -- Tribunal competente de que se trate. (Llamado también de agotamiento optativo).

En el primer caso o caso "A", el acto no es por ningún motivo definitivo, tendrá que adquirir tal carácter cuando pase en exceso el término para la presentación del recurso o al dictarse la resolución correspondiente al recurso planteado, si es que la Ley reguladora del acto o bien cualquier otra, no contempla algún -- otro medio de defensa que tenga que agotarse. Y en el segundo - caso o caso "B", el acto de autoridad es en principio definitivo hasta en tanto no se interponga el recurso de agotamiento opcional contemplado en la Ley, o bien, se impugne el acto ante el -- Tribunal correspondiente. El caso anterior no resulta tan complejo como lo es el de los términos y la doble presentación de -

uno y otro medio de impugnación, tal como se puede desprender -- del caso "B" antes señalado, que cualquier jurista con cierta inquietud en la materia que nos ocupa puede cuestionarse:

1.- Dentro de la situación que contempla el recurso de agotamiento optativo antes de acudir ante el tribunal correspondiente surge la primera pregunta:

¿Si se opta por el caso de impugnarse ante el tribunal que corresponda, cuando comienza a correr el plazo?

2.- En la misma situación, si se presentan ambos medios de impugnación:

¿Se resolverán ambos?, ¿Se resolverá solo uno? y en su caso - ¿Cuál?

Dando respuesta a la pregunta número uno, lógicamente si los plazos habrán de empezar a correr tomando como fecha de partida la notificación del acto de autoridad, dicha notificación sirve para uno y otro caso, teniendo siempre en cuenta el plazo que para cada medio señala la ley; sin ser una regla, generalmente es más breve el plazo de presentación de los recursos administrativos, que el de presentación ante los tribunales en la fase contenciosa, por ejemplo de 15 y 45 días respectivamente, de ahí que incluso si se nos va un término, podemos presentarlo ante el tribunal que corresponda, es más, muchos litigantes por considerar -- que el tribunal fallará más equitativamente, y sin perder tiempo en la tramitación del recurso administrativo, optan por compenetrarse ya en la fase contenciosa y lo presentan ante el tribunal contencioso correspondiente.

Por lo que hace a la pregunta número dos, no resulta lógico jurídicamente que se resolvieran ambos, aunque no es del todo imposible, debiendo tomarse en cuenta cuál se presentó primero y por -- ende se renunció al posterior, operando en todo caso la figura -- jurídico-procesal de la "acumulación de autos", y por otro lado -- debido a que en ambos, la autoridad responsable participa en ese conflicto de intereses, ya como parte, ya como autoridad revisora de sus actos, se daría cuenta inmediatamente de la duplicidad de actuaciones, solicitando en su caso se sobresea el procedi- -

miento más reciente, de lo contrario estaríamos frente a la duplicidad de actuaciones, posiblemente contradictorias, que en nuestro país no resulta del todo imposible.

### 1.3 LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA

Toca analizar dentro del campo Jurídico - Procesal del Derecho - Administrativo el papel que juega el recurso Administrativo, como una pieza determinante en el movimiento del motor jurisdiccional. El proceso guarda un estrecho vínculo respecto del recurso administrativo, encontrando además que en ambos existe como condición para su vida jurídica, como un supuesto "Sine qua non" un litigio, entendiéndose por esto una controversia respecto de un punto de análisis entre el particular y la autoridad Juzgadora-Revisora, caracterizado por la pretensión de una de las partes, dígase particular, recurrente o impugnante, y la aseveración imperiosa de una Autoridad; así mismo encontramos que en las dos se encuentra una función materialmente jurisdiccional, llamada de acuerdo a cada sujeto, competencia o jurisdicción, y de otra pretensión jurídica, basado en un interés jurídico, (interés legítimo) empero cabe afirmar que proceso y recurso no es lo mismo, ya que la diferencia medular radica en que tal como los precursores del derecho procesal en México han determinado, el Proceso es Triangular:

#### AUTORIDAD JURISDICCIONAL

AUTORIDAD

PARTICULAR

Mientras en el Recurso es Lineal:

AUTORIDAD EMISORA - ADMINISTRATIVA

PARTICULAR - (RECURRENTE)

De lo anterior podemos deducir que el Recurso es la herramienta indispensable para impugnar un acto de autoridad que no haya sido dictado conforme a derecho y que lesione los intereses del -- particular, así mismo y entrando al estudio del objeto que nos -- ocupa, el recurso administrativo tiene su origen precisamente en el campo del derecho privado; sin ahondar mucho en estudios Romá-- nicos y Germanos del derecho privado, y ya que es el primero en aparecer, es ahí precisamente donde encontramos los primeros me-- dios de impugnación o recursos contra los actos de autoridad; -- ahora bien, podía decirse que el derecho administrativo, marco -- jurídico del tema que hoy nos ocupa, es relativamente nuevo, es más, me atrevería a aseverar que aún se encuentra en sus albores, y en constante y latente transformación, y comprende un conjunto de normas jurídicas que se vale de los principios básicos y de las instituciones necesarias para la administración de los bie-- nes de la Federación, y dado a que dentro del ámbito administra-- tivo las normas y leyes que regulan su vida, así como los órga-- nos públicos encargados de la aplicación de dichas leyes imposi-- tivas y de la vigilancia de su cumplimiento son de carácter adm-- nistrativo, por tanto la actividad de éstos organismos está regu-- lada a la vez por las Leyes Fiscales y las Administrativas; son variados los tratadistas que de diversas maneras abordan el tema en estudio y arguyen cada quien por su parte, que la actividad -- administrativa es una amalgama de actividades y de funciones, y una fuente inagotable de alternativas y posibilidades que le o-- torgan sus propias facultades, que emanan siempre de la Ley. Es de ésta forma que el maestro Andrés Serra Rojas en su libro deno-- minado "Derecho Administrativo" y siguiendo a Alessi, menciona -- que "... El conjunto de la actividad administrativa se puede en-

cuadrar en cuatro grandes grupos:

- 1.- Una actividad que se refiere a la organización jurídica objetiva o subjetiva del ente administrativo.
- 2.- Una actividad para conseguir los medios necesarios para el funcionamiento de la maquinaria estatal.
- 3.- Una actividad dirigida a asegurar el orden jurídico y la seguridad social, en las relaciones externas y la seguridad del Estado.
- 4.- Una actividad dirigida a proporcionar utilidad a los particulares, bien de orden jurídico, como el Registro de la Propiedad (SIC), bien de orden económico o social, en relación con las necesidades físicas, económicas, intelectuales, pero - - siempre atendiendo a los intereses de la población, ya que - para ella son elaboradas las normas jurídicas en esencia, a fin de proporcionarle la seguridad y la protección jurídica que necesitan los gobernados ..." - Así mismo Serra Rojas -- transcribe lo que menciona André Butenbach respecto de la - acción del estado, donde apunta "... La acción del Estado -- puede tener por objeto:
  - A) La reglamentación, la vigilancia y el control de la actividad privada.
  - B) La ayuda a la iniciativa privada y a las empresas privadas de interés colectivo.
  - C) La creación y la gestión de servicios públicos
  - D) La administración juzgando los conflictos, es decir, lo que se denomina el contencioso administrativo ..." (13).

Como se observa de lo anterior, si se continúa indagando sobre la actividad administrativa, se puede encontrar que de muy diversas formas muchos tratadistas pretenden ordenar para su estudio el aspecto funcional de los actos del Sector Público; hay quienes se aventuran a clasificar su actividad por áreas, por tareas, por disciplinas, por funciones, por importancia, por duración o por el conocimiento práctico que de dicha actividad tengan. Sin pretender dar un axioma y mucho menos ordenar un sistema de actividades administrativistas, me atrevo a decir que la función de la autoridad pública debe, de manera absoluta, tener su origen en la Ley que la crea y en toda aquella disposición jurídica que le de atribuciones, dando cumplimiento al programa que para cada caso se señale, y siempre en aras de buscar la armonía y el bienestar de la colectividad, digase de la sociedad para la cual está creada. De ésta forma y dado a que como se ha señalado anteriormente las facultades de la autoridad administrativa, conocidas también como facultades de imperio, otorgadas a la misma por la ley para cumplir con una función de carácter público, pueden ser dictadas en ocasiones en contravención con lo establecido en la propia norma jurídica y por ende causarle serios perjuicios al particular, situación que da lugar al surgimiento del mencionado "Recurso Administrativo"; por su parte el tratadista Don Miguel Marienhoff comenta respecto del recurso administrativo que "... es un medio de impugnar una decisión definitiva de una autoridad administrativa con el objeto de obtener en sede administrativa - su reforma o extinción ..." (14).

Según el Lic. Gabino Fraga "... el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo de carácter definitivo, para obtener en los términos legales de la autoridad ad-

ministrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme, en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo ..." (15)  
 La doctrina apoyada principalmente por el Lic. Margain Manatou y por el Lic. Raúl Rodríguez Lobato entre otros, clasifican a las autoridades administrativas en:

Administradoras y exactoras.- Entendiendo por las primeras, las que tienen a su cargo la administración de los tributos y por lo tanto son las que llevan a cabo la interpretación legal, la determinación de los tributos, la resolución de consultas, etc., y por las segundas, las que tienen como función principal la recaudación y ejecución en materia tributaria y/o hacendaria, aplicando así mismo las órdenes y resoluciones de las autoridades administradoras; en este orden de ideas resulta conveniente señalar lo que por autoridad jurisdiccional en materia administrativa se debe entender; como es de explorado derecho, las autoridades jurisdiccionales son aquellas que conforme a la ley tienen plenas facultades para aplicar y ejercer la jurisdicción, osea, tienen como función principal dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública cuando exista una oposición legítima de intereses con motivo de la aplicación de una ley administrativa y/o tributaria; a su vez estas autoridades se pueden subdividir en judiciales y formalmente administrativas, según formen parte del poder judicial o del poder administrativo o ejecutivo respectivamente, reiterando que se comprenden dentro del aspecto formal, toda vez que por lo que nace al aspecto material, ambas coinciden en desempeñar una función - jurisdiccional (16), (17). Al efecto es conveniente señalar lo -

15 Fraga Gabino "Derecho Administrativo" Ed. Porrúa México 1983  
 Pág. 463.

16 Rodríguez Lobato Raúl Germán "Derecho Fiscal" Ed. Hermes  
 México 1986 Págs. 115 a 156.

17 Margain Manatou Emilio "Introducción al Estudio del Derecho  
 Tributario Mexicano" Universidad de San Luis Potosí Ed.  
 Universitaria Potosina México 1982 Págs. 140 a 163.



que menciona el maestro Guillermo Cabanellas en su "Diccionario de Derecho Usual" respecto de la jurisdicción: "La jurisdicción es la potestad de conocer y fallar en asuntos civiles criminales o de otra naturaleza, según las disposiciones legales o el arbitrio concedido", lo que en otras palabras se entiende como "La competencia" y/o las facultades otorgadas a la Autoridad por la Ley para conocer de determinados asuntos jurídicos, así mismo -- Cabanellas al referirse a la jurisdicción administrativa, arguye que "Es la potestad que reside en la administración o en los funcionarios o cuerpos que representan ésta parte del poder ejecutivo para decidir sobre las reclamaciones a que dan ocasión -- los propios actos administrativos, así mismo, es pertinente indicar que la jurisdicción administrativa se divide en contenciosa y voluntaria, la primera es el derecho o potestad que se tiene -- en el órden administrativo para conocer y sentenciar con las formalidades de un juicio en los asuntos contenciosos -- administrativos, esto es, aquellos en los que hay oposición legítima entre -- el interés público y el privado o bien las relaciones y oposiciones de los que se creen perjudicados por los actos de la administración; por lo que hace a la jurisdicción administrativa voluntaria, es aquella que se ejerce por uno o varios particulares -- sin controversia ni figura de juicio, para atacar los actos emanantes del poder discrecional de la administración y que hieren los intereses de los reclamantes ..." (18).

Complementando lo antes señalado por el maestro Cabanellas, es importante señalar que dentro de la esfera administrativa, pueden suscitarse controversias surgidas en la aplicación de diversos -- actos administrativos que causen lesiones al gobernado, ya por -- su inexacta aplicación, traduciéndose en violaciones en la legalidad, ya por extralimitación dentro de las facultades discrecionales de la autoridad, y donde se pueden encontrar dos momentos, o dos etapas distintas a saber, de acuerdo a su nacimiento y fun

ción, con variadas e importantes diferencias, y me refiero a la Fase Oficiosa y a la Fase Contenciosa Administrativas.

La Fase Oficiosa del Recurso Administrativo comprende en general una infinidad de posibilidades y alternativas, que configuran to da una actividad del particular frente al movimiento del motor - administrativo. La Administración Pública manifiesta su vida dentro del derecho de muy variadas formas, que se traducen prácti camente en actos administrativos, ya de forma unilateral, ya bilateral, o contractual y que crean distintas situaciones de derecho. Tal como se comentaba líneas atrás, el derecho administrati vo es reciente y se encuentra en constante transformación y desarrollo, por lo que no existe con precisión un concepto o definición jurídicos (Dentro de la Ley), de lo que por acto administrati vo se debe entender, de ahí que se tenga que recurrir a la doctrina, que brinda algunas posibilidades y formas de conocerlo y estudiarlo. El Licenciado Andrés Serra Rojas siguiendo al maestro Jean Rivero comenta que "... El acto administrativo es un ac to jurídico, una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, externa y ejecutiva, que constituye una decisi ón ejecutoria que emana de un sujeto: La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica -- subjetiva, y su finalidad es la satisfacción del interés general ..." a lo que el propio Serra Rojas completa diciendo "... La de finición que proponemos, resume los caracteres del acto administrativo en los términos siguientes:

- A) El Acto Administrativo es una acto jurídico de Derecho Público que emana de la Administración Pública y se encuentra scme tido al Derecho Administrativo.
- B) Su naturaleza es no normativa, resultado de distinguir los ac tos administrativos y las normas jurídicas; la norma administrativa mantiene su vigencia, en tanto el acto administrativo se agota con su cumplimiento, guarda estrecha vinculación, pe ro actos y normas obedecen a diverso régimen jurídico.

- C) Es una decisión ejecutoria, no contenciosa.
- D) Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en el ejercicio de la función administrativa.
- E) Es unilateral, ejecutiva y oportuna que produce una situación jurídica concreta.
- F) La administración crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva.
- G) Se propone la satisfacción de un interés general en ejercicio de una función administrativa ..." (19).
- Aunque en lo particular no comulgo del todo con el maestro Serra Rojas, específicamente en lo que manifiesta en su inciso B, toda vez que el acto administrativo no obstante que por su propia naturaleza se agote con su cumplimiento, podría pensarse que siempre llega a ejecutarse, incluso cuando trae aparejado un perjuicio al particular, situación que se desvirtúa precisamente con la revocación o anulación que al efecto traiga consigo la resolución dictada, por ejemplo a un recurso administrativo; completando la idea antes vertida, en efecto, considero en lo particular muy acertado el punto de vista del maestro Serra Rojas, ya que nos resume en breves líneas de manera esquemática, lo que el acto administrativo es en esencia, diferenciándolo de la norma jurídica. Existen autores que señalan que todo acto de autoridad -- efectuado por la autoridad administrativa en cumplimiento o en ejercicio de sus facultades otorgadas en la Ley, serán actos de carácter estrictamente administrativo. Otros autores más, pre-

tendiendo diferenciar los actos privados de los públicos arguyen que la Autoridad Administrativa se encuentra investida de dos tipos de personalidad a saber: LA PÚBLICA Y LA PRIVADA, lo que a mi juicio resulta equívoco e infundado, ya que no por que un acto de autoridad se realice con características de derecho privado, éste adquiera tal carácter o bien cuando en él participen -- los particulares se pueda considerar como tal, ya que en general todo acto de autoridad tiene directa o indirectamente como finalidad al propio particular, efectuándose dichos actos en aras de satisfacer el interés colectivo; así mismo es menester señalar -- que la característica primordial del acto administrativo, no obstante la variedad que de estos haya, es que llevan consigo el -- carácter de OBLIGATORIEDAD, lo que en otras palabras podríamos -- llamar "Coercibilidad implícita en el acto mismo", toda vez que no es necesario, dadas las facultades de imperio de la autoridad administrativa, el que para su cumplimiento tenga que recurrirse a Tribunal o Juzgado alguno, sino que la propia autoridad los -- puede ejecutar, siempre y cuando se respeten las garantías de Legalidad y de Audiencia, consagradas en nuestra Carta Magna. Ahora bien, por lo que hace a la fase oficiosa del recurso administrativo, primero hay que indicar de manera necesaria, que dentro de la fase oficiosa se encuentran todas aquellas funciones que realiza "La Administración Pública" a instancia del particular, o bien puramente de oficio; en efecto toda aquella solicitud que lleve a cabo el particular a la Autoridad Administrativa, trae -- necesariamente como consecuencia la actuación de la Administración Pública, dichas solicitudes pueden ser de mero trámite, como lo es por ejemplo el cumplimiento de requisitos, (Donde la -- única petición es que acuerden el escrito como cumplido) o bien de carácter tributario, por ejemplo la solicitud de condonación de recargos o consultas en determinado tributo o cuota a aplicar se, situación que debe tener por fundamento el artículo 34 del -- Código Fiscal de la Federación, amén de tener implícitamente por sustento jurídico al artículo 8º de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra el derecho de "Petición" y que debido a su redacción, tuvo que ser objeto de in--

interpretación doctrinaria, jurisprudencial y hasta de reforma administrativa en el ordenamiento ordinario, y no obstante que este tema será agotado en el inciso siguiente de este mismo capítulo, es conveniente aquí al menos hacer alusión a él de forma somera. En efecto el artículo 8° constitucional en lo conducente -- menciona que:

"... Los Funcionarios y Empleados Públicos respetarán el Derecho de Petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa ..." "... a toda Petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerla conocer en breve término al peticionario ..." lo que causó en un tiempo serios problemas, que se fueron dirimiendo sobre la marcha, y mediante los cambios jurídicos antes mencionados. Primeramente la Doctrina en su conjunto establecía que - Para dar cumplimiento en lo dispuesto en la Constitución, bastaba que en un breve tiempo a juicio de la autoridad se le diera contestación a la petición planteada, empero - sin más sentido que el que ella misma le pudiera dar - por lo -- que al efecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió - Jurisprudencia diciendo que: "Por breve término debe entenderse ciento veinte días, ya que es tiempo suficiente para que la autoridad rinda y notifique la contestación que corresponda". (20) Ahora bien por lo que hace al sentido de la resolución, existen muchas y variadas Tesis Jurisprudenciales que en términos generales mencionan que: "Basta con que se conteste al particular, diciendo que se ha dado trámite a su solicitud, para cumplir con lo dispuesto en la Constitución Federal", otras Tesis Jurisprudenciales en beneficio del particular, pero en franca oposición con la anterior, establecen que: "No debe solo mencionarse que se ha dado trámite, sino que dicho acuerdo debe versar sobre la pe-

---

20 Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:  
 Semanario Judicial de la Federación Tesis 768 Tomo 114  
 Págs. 498 y 965 Tomo 115 Págs. 116 y 833.

tición planteada ..." sin embargo, tampoco ésta vez fué la panacea, y no fué sino hasta que se creó la figura jurídica de la Negativa Ficta y del plazo para la contestación, caso que podemos encontrar en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 37 que menciona que si la autoridad no contesta en un plazo de cuatro meses, el particular puede optar entre esperar la contestación o impugnarlo en "Negativa Ficta", haciendo valer los medios de defensa correspondientes, dándole aparente solución a dicho problema que solo tenía como posible salida el juicio de Amparo contra el silencio de la autoridad administrativa.

Retomando las ideas vertidas inicialmente en el inciso en estudio y a cuyo tema especial hay que abocarse, se puede indicar que la fase oficiosa del recurso administrativo supone una situación donde dicho recurso o mejor dicho, en virtud de su presentación, la autoridad administrativa revisa sus propios actos, calificándolos y observando si fueron dictados conforme a derecho y dentro de las facultades de la propia autoridad, sobre todo si debido a alguna falla al emitirlo lesiona los intereses del particular, para que en su caso lo modifique, lo revoque, o si considera que es legal y procedente lo confirme .

Por su parte el Licenciado Héctor Fix Zamudio nos dice al respecto que "El Recurso Administrativo permite al poder público revisar y modificar sus actos a instancia de un particular que se sienta agraviado con una resolución administrativa ilegítima, dentro del procedimiento administrativo deben quedar incluidos los relativos a la producción, ejecución, autocontrol, impugnación y de todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa ..." (21)

El Licenciado Emilio Margain Manatou nos comenta respecto a las diferencias entre el Recurso Administrativo en la fase oficiosa -

---

21 Fix Zamudio Héctor "Derecho Administrativo" Ed. Porrúa México 1983 Págs. 472 y 473.

y el Juicio Administrativo en la fase contenciosa que: "El Recurso Administrativo y el Juicio tienen de común el que en ambos -- hay un litigio, siendo sus principales diferencias las siguientes:

- A) El primero constituye a la Administración en Juez y Parte; el segundo constituye a la Administración sólo en parte.
- B) El primero origina una controversia Administrativa; el segundo origina un proceso.
- C) El primero traerá consigo que se ejerza una función Administrativa; el segundo una función jurisdiccional.
- D) El primero promoverá que la Administración busque el esclarecimiento de la ley, en bien de la función Administrativa; el segundo que el Órgano jurisdiccional busque el esclarecimiento de la ley, en bien del interés público
- E) El primero permite a la Administración como Juez, actuar sin someterse a un procedimiento rígido y fatal; el segundo sólo permite al Juez por excepción de oficio actuar.
- F) El primero desembocará en una resolución Administrativa, sólo reclamable ante el Órgano jurisdiccional, sea administrativo o judicial; el segundo en una sentencia, sólo impugnable mediante los recursos jurisdiccionales correspondientes ante el tribunal de alzada" (22).

Aunque en lo particular no estoy muy de acuerdo con lo que al -- afecto menciona el maestro Emilio Margain Manatou en diversos --

---

22 Margain Manatou Emilio "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" Universidad de San Luis Potosí Ed. Universitaria Potosina México 1983 Págs. 164 y 165.

puntos, considero válido su punto de vista en otros aspectos de lo anteriormente transcrito tal como se verá más adelante.

Particularmente en lo que toca a que en la fase oficiosa la autoridad debe ser considerada como Juez y parte, no lo considero -- cien por ciento válido, ya que no podría entenderse a la luz de la justicia y la razón el que concitáramos a una autoridad como juez y parte de sus propios actos, cayendo además en una aberración jurídica y procesal, no propia de la legislación o la doctrina en nuestro país. Ahora bien, de lo anteriormente citado no debemos entender que se trata de un litigio en estricto sentido, y mucho menos de una actividad contenciosa, ya que precisamente la fase oficiosa se distingue de aquella por que no supone propiamente un litigio, entendiendo por esto "Un pleito jurídico" y una "contienda" propiamente dichas entre la Autoridad y el particular, razón por la cual se desvirtúa también la aseveración de que la autoridad puede ser juez y parte a la vez, en efecto no es, ni lo puede ser, ya que en la fase oficiosa solo revisará -- los actos emanados o dictados por ella, a petición del particular, apreciando si se hallan dentro del Derecho, pero no entra en conflicto con el particular en forma contenciosa, a mayor -- abundamiento, existen variados e innumerables recursos en la fase oficiosa en la que el ordenamiento correspondiente prevé inclusive el que el particular puede aportar pruebas, a fin de demostrar a la Autoridad que el acto cuya revisión solicita ha sido dictado en contravención con lo que para el efecto disponen las leyes, y ni aún así nos encontraremos frente a una actividad contenciosa o de juicio, sino, reitero de simple revisión que de -- sus actos lleve a cabo la Autoridad Administrativa. Ahora bien, dada la práctica jurídica en esta materia, puedo sin embargo atreverme a decir, sin que esto pueda representar una negación de lo anteriormente plasmado, que cuando un particular dentro de la fase oficiosa recurre el acto para su revisión ante la Autoridad Administrativa, existe ya un "conflicto de intereses" que inclusive puede desembocar en un perfecto litigio ante el tribunal -- que corresponda, con lo que se confirma mi punto de vista, pero



que no pretendo contraponer a lo anteriormente vertido.

#### 1.4 EL CARACTER JURIDICO DEL RECURSO (CARACTERISTICAS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO)

Nuestro país no obstante las constantes y profundas modificaciones legislativo-jurisdiccionales, así como la injusta e inadecuada administración de la justicia, puede considerársele todavía como un "Estado de Derecho" y cabe recordar en estas líneas, lo que caracteriza a un Estado de éste orden, como lo es la conformación y creación de normas jurídicas que regulan la vida del -- hombre en sociedad, la creación de Instituciones y organismos que tutelan los intereses de los particulares, la creación y vigencia de los llamados Derechos Subjetivos Públicos, y la facultad de elegir a sus gobernantes, tal como apunta el Lic. Porrúa - - Pérez "...El estado no simplemente se conforma de una sociedad -- que se establece en un determinado territorio sino que además se encuentra estructurada y regida por un orden jurídico, que es -- creado definido y aplicado por un poder soberano ..." así mismo, señala que "... La aparición del Estado como tal coincide con la creación del orden jurídico ..." (23)

Toda vez que no podríamos hablar de la conformación del estado - moderno, antes de haberse creado el Derecho, que lo Estructura, Administra, y lo proyecta en el mundo de las Instituciones Sociales, sede y habitat del hombre, mismo que no cesará su incansable afán de lucha jamás, siempre deseando la completa y grandiosa transformación del mundo que ha creado, de sus propios satisfactores, y todo aquello material e intangible que hace su vida más placentera, en lo largo y ancho del orbe que ocupa; el Estado moderno hubo de pasar por grandes e importantes transformaciones institucionales y de organización, que la historia se ha en-

cargado de seguir paso a paso, y que no ha sido tarea fácil llegar a conformar lo que ahora es; de esta forma resulta necesario y hasta indispensable hacer una clara y primaria diferenciación entre los actos de la Autoridad Pública (Administrativa) y las - Resoluciones Judiciales, ya que éstas últimas tienen vida y origen dentro del poder judicial o jurisdiccional, y es éste quien se encarga exclusivamente, ya en su aspecto Federal o Local de - dirimir las controversias que se susciten entre los particulares, empero no de los actos puramente dictados por la Autoridad Pública Administrativa, siendo aquí donde podemos dentro del género - Administrativo realizar una primera clasificación, que consiste en que, si bien es cierto que debido a la Actividad Administrativa el gobernado se ve afectado en su esfera jurídica, por los -- actos de dicha autoridad, no todos los actos lo afectan de la -- misma forma, es decir, los intereses que afectan al particular - no siempre resultan ser los mismos, ya que el Individuo (connotación que originalmente nos habla del Hombre como uno solo, e indivisible) alberga muchas facetas y aspectos consubstanciales a su esencia humana y quehaceres cotidianos, de acuerdo a su posición, condición, actividad, etc. y se puede ver afectado en momentos y en intereses distintos, de ahí que los actos de la Administración pública pueden ser de 3 tipos:

- A) Actos puramente Administrativos.
- B) Actos Administrativos cuyo contenido y esencia repercuten en el ámbito del Derecho Privado, siendo los tribunales ordinarios de carácter federal o local los encargados de Dirimirlos
- C) Actos Administrativos Tributarios (Actos Fiscales)

Ahora bien, no por esto quiere decir que sean opuestos o del todo disímiles, y mucho menos si nos percatamos que el género del que derivan es "El Acto Administrativo" y a su vez uno de ellos, en la especie también lo es, lo que sucede es que no obstante - que tienen un origen común, han adquirido características propias y como lo analizaremos más adelante serán cada quien por su parte susceptibles de ser reformados, o revocados por sendos Recursos Administrativos contemplados y/o previstos en la ley.

Dentro de la práctica jurídica ha resultado que en determinados

casos no obstante que el origen del Acto de Autoridad sea estrictamente "Administrativo", sus manifestaciones y consecuencias redundan en terrenos totalmente distintos, como lo son el "Civil" o "Privado", o bien, lo que puede crear una controversia, el que la ley señale dos caminos para su impugnación, y que pone en aprietos al particular al tratar de recurrirlo, ya que no se trata de decidir entre agotar un recurso o ir a juicio ante un tribunal, sino que, siendo el acto "definitivo" no se sabe cual camino seguir, si impugnarlo en la vía Administrativa o en la judicial, a lo que da contestación la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante jurisprudencia, al indicar que: "... Cuando la Ley señala dos caminos, el Administrativo y el Judicial, y ya se ha hecho uso de alguno, porque aún cuando procediera también el otro, habiéndose ya estudiado y discutido el acto que se reputa atentatorio y oído al quejoso en defensa, sería innecesario exigirle la prosecución de un segundo procedimiento sin beneficio para parte alguna ..." (24). De lo que se desprende que de acuerdo a la materia específica, así como a los intereses que directamente se vean afectados por parte del particular, se podrá optar entre una y otra competencia; en el caso que nos ocupa cabe mencionar que tal como apuntamos en líneas atrás, una de las manifestaciones del poder público es la tributaria o fiscal, la cual tiene su origen, al decir del Licenciado Margain Manatou en "... La obligación Tributaria, o sea en el vínculo jurídico en virtud del cual el estado denominado Sujeto Activo, exige a un deudor denominado Sujeto Pasivo, el pago de una obligación Constitucional de carácter Pecuniaria y excepcionalmente en especie ..." (25), idea que completa el Licenciado Sergio Francisco de la - -

---

24 Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Semanao Judicial de la Federación N°93 Tomo 63 Págs. 299,  
2742 y 4742.

25 Margain Manatou Emilio "Artículo en la Revista del Tribunal  
Fiscal del Estado de México" Enero-Abril 1985 N°23 Año IX  
Pág. 30

Garza quien menciona que "... De la realización del presupuesto legal conocido como "Hecho imponible" surge una relación jurídica que tiene la naturaleza de una obligación, en cuyos extremos se encuentran los elementos personales, un Acreedor y un Deudor y en el centro un "contenido" que es la Prestación del Tributo . . ." (26) de lo que desprende tal como lo comentábamos anteriormente que los caminos o ramificaciones administrativas han cobrado importancia individual sin restarle el carácter público que le proyecta desde su nacimiento la actividad administrativa; por el momento y ya que en el capítulo respectivo se analizarán los recursos administrativos fiscales (tributarios) en la fase contenida, ahora se estudiará al recurso administrativo en lo particular, siendo necesario para nuestro estudio mencionar sus características:

Según el Licenciado Francisco Lerdo de Tejada G. "... Todo recurso Administrativo contiene los siguientes elementos esenciales:

- 1.- La Ley (No reglamento ) que establezca el recurso.
- 2.- El Acto Administrativo o Resolución Administrativa de carácter definitivo.
- 3.- El Derecho Afectado o Lesionado por el acto o resolución definitivos.
- 4.- Competencia de la Autoridad Administrativa para conocer el asunto ..." (27)

Ahora bien, como se observa de la primera característica del Recurso mencionada por el maestro Lerdo de Tejada, debe contenerse en una Ley y no en un Reglamento, en efecto nuestra carta Magna

26 De la Garza Sergio F. "Artículo en la Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México" "Ensayos Jurídicos" Enero-Abril 1985 N°23 Año IX Pág. 30

27 Lerdo de Tejada G. Francisco "Ensayo de Instancia de Aclaración y Clasificación de Grado de Riesgo" "Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México" Enero- Abril 1985 N°23 Págs. 21 y 22.

en sus artículos 31 Fracción IV, 50, 70, 74, 76, 104 entre otros, se prevén las facultades que para la creación de Leyes Federales, reside exclusivamente en el Congreso de la Unión, como el Supremo Poder Legislativo, que tiene para ello facultades omnímodas, siendo que para ello en materia tributaria la propia fracción IV del artículo 31 Constitucional antes señalado establece que "... se contribuirá al gasto público como lo dispongan las leyes ..." pero no dice los Reglamentos o las circulares, de ahí que además no es posible el que un Recurso Administrativo Tributario cuya finalidad en todo caso es combatir algún acto de autoridad de ese carácter que lesione los intereses del particular tenga como origen otra fuente jurídica distinta a la Ley, así mismo no hay que soslayar que en nuestro Derecho Positivo Mexicano conforme a su jerarquía las leyes guarden una interrelación, pero está delimitada claramente tanto en su obligatoriedad como en su jurisdicción, por lo que nunca una ley de menor jerarquía podrá anteponerse a lo dispuesto en una jerárquicamente superior, como lo es por ejemplo una Ley Federal y mucho menos a nuestra Constitución Federal, siendo que incluso la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante jurisprudencia ha dejado clara esta situación, empero puede suceder que un Recurso Administrativo esté contemplado en una Ley Federal emanada del Congreso de la Unión y que un reglamento creado "expreso" lo detalle y explique, sin embargo no podrá ampliarlo, es decir darle más contenido y proyección que el que la propia Ley le ha dado, tal es el caso de la Ley del Seguro Social que prevé en su artículo 274 El Recurso de Inconformidad y que es claramente del tallado en el Reglamento del mismo nombre.

Por lo que hace a la segunda característica del Recurso que propone el Licenciado Francisco Lerdo de Tejada, cabe señalar que como es de explorado Derecho, todo acto de Autoridad que pretenda ser impugnado, ya mediante un recurso administrativo oficioso (Ante la propia autoridad emisora) ya mediante un recurso contencioso (ante un tribunal competente), o bien mediante el juicio de amparo, tendrá que reunir efectivamente esta característica que la doctrina ha denominado "Principio de Definitividad" y que simplemente y llanamente consiste en que para impugnarlo en cualquier ins-

tancia debe agotarse previamente el o los recursos que la Ley señale, debiendo aclararse, tal como se indicó líneas atrás, que - la propia Ley establece cuando el recurso es:

- a) De Agotamiento Obligatorio (Antes de acudir a otra instancia).
- b) De Agotamiento Optativo (Antes de acudir a otra instancia).

Siendo de una u otra forma el acto adquirirá el carácter de "Definitivo", de lo contrario si se interpone el Recurso Administrativo, en la fase que sea, éste se sobreseerá por adolecer de ésta característica.

Por lo que hace a la característica denominada por el Lic. Lerdo de Tejada como "El Derecho Afectado o Lesionado por el acto o resolución definitivos", éste se puede traducir en lo que se conoce procesalmente como "Interés jurídico", es decir para que un acto pueda impugnarse en la instancia de que se trate, debe - - "afortiori" causarnos algún perjuicio, es decir algún menoscabo o lesión en nuestra esfera jurídica, de lo contrario no resultaría siquiera lógico que solicitemos la revisión de un acto que - no nos perjudique, ni nos cause daño o menoscabo alguno.

Ahora bien tal como se ha señalado a lo largo de éste trabajo y por lo que toca a la última característica del Recurso Administrativo propuesta por el Licenciado Lerdo de Tejada que claramente la denomina como "competencia de la Autoridad Administrativa para conocer del asunto", hemos esbosado que dicha competencia - resulta ser de manera conceptual uno de los requisitos primordiales que debe tener toda autoridad, no sólo para conocer de un acto administrativo cuya revisión se solicite, sino que deba reunir la propia Autoridad emisora de todo acto, máxime cuanto éste pueda causar de forma directa o bien indirecta, alguna lesión a algún particular, es por ello que las Autoridades que se encuentran investidas de facultades mediante la Figura Jurídica-Administrativa de la "Delegación" deberán tener claramente delimitadas sus facultades, por lo que la Doctrina en general ha denominado a los actos que de ellas emanan, como "Actos Regla" ya que son precisamente materia y producto del ejercicio de un acto de

Autoridad "Reglado" y por ende conforme a Derecho.

En el mismo orden de ideas el maestro Margain Manatou amplía el concepto técnico del Recurso Administrativo y más aún lo detalla aportando valiosos elementos para nuestro estudio, a saber: "... Las clasificaciones más importantes de las distintas clases de recurso o medios de defensa que ante la Administración Pública pueden hacerse valer, atendiendo a sus finalidades, objetivos y naturaleza, tenemos que se clasifican:

- a) En atención a la Autoridad ante quien se interpone.
- b) En atención a quien lo interpone
- c) En atención al objeto que persigue
- d) En atención a la materia
- e) En atención al ordenamiento que lo establece
- f) En atención a su naturaleza ..." (28)

Siguiendo al Maestro Margain Manatou encontramos que en la primera clasificación existen dos tipos de recursos Administrativos:

- a) Los que se interponen ante la misma autoridad que emitió el - acto.
- b) De los que conoce otra autoridad sea el Superior Jerárquico u otra con facultades para ello.

En lo que toca a la segunda clasificación denominada "En atención a quien lo interpone" tenemos que se puede a su vez subdividir en:

- a) Por quien tenga interés jurídico Directo
- b) Por quien tenga interés jurídico Indirecto (29).

---

28 Margain Manatou Emilio "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" Universidad de San Luis Potosí Ed. Universitaria Potosina México 1982 Págs. 173 a 178.

29 Opus cit - Págs. 179 y 180.

Cabe señalar que por interés jurídico Indirecto, tanto nuestra Doctrina como la Legislación positiva vigente han establecido -- que los terceros, los herederos y causa-habientes, podrán así - considerarse; en la clasificación denominada "En atención al objeto que se persigue" el maestro Manatou nos dice que puede subdividirse en:

a) Recurso de Reconsideración o Revocación:

Cuya finalidad será que la propia Autoridad emisora del acto, revise el asunto de "forma"

b) Recurso de Revisión:

Que tiene por finalidad que la Autoridad jerárquicamente superior revise el fondo del negocio cuya impugnación se plantea.

En la clasificación denominada "En atención a la Materia" sólo se puede apuntar que, de acuerdo al carácter del acto, este tendrá - que regirse por una u otra materia jurídica, de ahí que encontremos recursos de Derecho Privado y del Derecho Público.

Por lo que hace a la clasificación denominada "En atención al ordenamiento que lo establece" se puede señalar de nueva cuenta -- que primeramente UN RECURSO lo es efectivamente, no por la designación propia y absoluta que de él hagamos , sino por que esté - establecido en un cuerpo formalmente legislativo, es decir, en - una ley emanada del Congreso - cabe hacer aquí una clara excepción - que se hace consistir en que como todos sabemos en los Reglamentos Administrativos no es posible el que se establezca en esencia un Recurso Administrativo, ya que dicho acto Legislativo no tiene en su origen el Procedimiento idóneo de la creación de una Ley, como lo es el emanar del Congreso de la Unión, sin embargo, si recordamos que los Reglamentos pueden ser "Autónomos" y "Heterónomos" (De acuerdo a la doctrina del Derecho Positivo - Mexicano) y que los autónomos son los que no obstante tener como origen el ejercicio de la Reglamentación, por parte del Ejecutivo, conforme al artículo 89, fracción I de nuestra Constitución - Política de los Estados Unidos Mexicanos; tiene como finalidad - regular directamente un ente con características propias, por --



ejemplo el "Reglamento de Policía y Tránsito" que no Reglamenta ninguna ley, sino que al ser Autónomo crea directamente el ámbito de aplicación de las disposiciones que en el mismo se contienen.

Por su parte los Reglamentos considerados "Heterónomos" explican, detallan y propiamente "Reglamentan" a un cuerpo jurídico que le da vida y proyección en el campo del Derecho, siendo que el Reglamento deriva su existencia de la Ley, no pudiendo prevalecer sin ella, pero no al revés, ya que la Ley no sustenta su existencia - en la creación y permanencia de Reglamento alguno. De ésta forma sólo en el caso del Reglamento autónomo podrá concebirse jurídicamente la creación de un recurso Administrativo, cuya finalidad sea la revisión y/o impugnación de un acto que tenga como origen el propio Reglamento Autónomo, excepción hecha de igual forma -- respecto al Decreto Ley y al Decreto Delegado (Arts. 29 y 131 - Constitucionales). Por último el maestro Manatou, en la clasificación que denomina "En atención a su naturaleza" menciona lo que ya se ha estudiado y que se refiere a la optatividad del Agotamiento del Recurso Administrativo, antes de acudir a otra instancia.

Por su parte el maestro Margain Manatou nos dice cuales son los "Elementos del Recurso Administrativo", siendo que primariamente los divide en 2 grupos:

- A) Los Elementos Esenciales o de Validez
- B) Los Elementos Secundarios

Como elementos esenciales el maestro Margain nos dice:

- 1) Que el Recurso Administrativo está establecido por el ordenamiento legal correspondiente - situación que ya hemos agotado debidamente en líneas atrás.
- 2) La existencia de una Resolución Administrativa - En este punto cabe señalar que la sola existencia de una Resolución Administrativa, no abre la posibilidad de poner en movimiento la "actividad Administrativa", por lo que dicha resolución tendrá que ser de manera "Sine qua non":

- a) Definitiva

- b) Personal y concreta
- c) Que cause un agravio
- d) Que conste por escrito (excepción hecha de la derivada de la "Negativa Ficta")
- e) Que sea nueva

De ésta forma y observando que casi todos los elementos que la Resolución Administrativa requiere para su eficacia y eventual impugnación resultan claros y objetivos, restará abundar solo un poco en el aspecto de "novedad" contemplado en el inciso e) antes apuntado; que la Resolución sea nueva significa que lo que ella resuelve debe referirse de forma directa y objetiva a hechos que no sean materia de una anterior impugnación, que no han sido materia de un recurso especial, pero sobretodo que no han sido consentidos.

Por lo que hace a los elementos Secundarios antes señalados, encontramos que son:

- a) El término dentro del cual ha de hacerse valer
- b) La autoridad ante quien se interponga
- c) El período de admisión de pruebas
- d) El plazo en el cual ha de resolverse el recurso, una vez desahogadas las pruebas
- e) La libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales jurisdiccionales. (30)

En efecto, tal como lo apunta el Licenciado Margain Manatou, el recurso Administrativo debe interponerse dentro del término que al efecto señala la ley que lo contempla, ya que de lo contrario se atendería supletoriamente a lo dispuesto por el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación; a decir verdad dentro del capítulo denominado "De los procedimientos Administrativos", título V, capítulo I, sección primera, del propio Código Fiscal de la Federación, se contienen "Las disposiciones generales de los recursos Administrativos", donde se prevén como únicos Recursos Admi-

nistrativos (en la fase oficiosa):

- El Recurso de Revocación
- El Recurso de Oposición al procedimiento Administrativo de Ejecución (31).

Y no obstante que la propia Ley (Código Fiscal de la Federación) nos indica cuales han de ser los requisitos de cada uno para su interposición, establece por ejemplo en su artículo 121 de manera general:

"Autoridad y Plazos para Interponer Recursos", dándole una dimensión enorme a dichas características, sin hacerlas privativas de los recursos antes señalados que la Ley contempla y obviamente, - presuponiendo jurídicamente la existencia de los recursos administrativos que las leyes de cada acto establezcan; es así como - el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación suple la deficiencia que alguna ley que establezca Recurso Administrativo pueda tener, por ejemplo al no indicar el plazo para la Interposición del Recurso, y que según dicha disposición será: "... dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación ..." Ahora bien, por lo que hace al segundo elemento secundario, denominado por el maestro Manatou como: "Autoridad ante quien deba hacerse valer", también el artículo 121 del citado ordenamiento establece a falta de disposición expresa en la ley que contemple el Recurso, la autoridad ante quien deba interponerse el Recurso Administrativo oficioso de que se trate, -

- 
- 31 Al quedar derogado el Recurso de Nulidad de Notificaciones - como tal, por la Reforma de 1988, por excepción puede seguirse interponiendo, no como recurso administrativo, sino "directamente" en la instancia oficiosa o contenciosa correspondiente, en otras palabras se podrá invocar la nulidad de notificaciones (Institución Jurídica que prevalece en nuestro Derecho Positivo), dentro del Escrito del Recurso o Juicio que corresponda, debiéndose por ende resolverse en el mismo expediente, y ahora con más celeridad que antes.

indicándonos al efecto que: "... El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado ...", añadiendo además que "... si el particular tiene su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, el escrito de interposición del Recurso podrá efectuarse en la Oficina exactora más cercana a dicho domicilio, o enviarlo a la autoridad que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado y con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que reside el recurrente. En éstos casos se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora, o se deposite en la oficina de correos ...".

A mayor abundamiento es pertinente señalar que la ley como fue formal del Derecho, sólo contempla de manera general, abstracta e impersonal, los casos y situaciones resultantes de la práctica, por lo que es necesario atender a diversos criterios de -- aplicación para su efectividad y cumplimiento dentro de la Ley, vemos por ejemplo, ahora que tocamos el punto de los Recursos - Administrativos en la fase oficiosa, que el propio Código Fiscal de la Federación es omiso respecto a la Autoridad ante quien debe interponerse los Recursos, así como de la Autoridad quien ha de resolverlos, lo anterior tratándose de los propios Recursos - Administrativos Oficiosos, contemplados en cada ley administrativa; de ésta forma encontramos por ejemplo que el artículo 125 del Código Fiscal de la Federación omite indicar ante qué autoridad se debe interponer el mencionado recurso administrativo, por lo que se debe presentar en cada caso, (donde Ley de la materia sea igualmente omisa) ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 121 antes -- mencionado; lo mismo sucede respecto del Recurso de "Oposición - al Procedimiento Administrativo de Ejecución", contemplado conjuntamente con el Recurso de Revocación en el Código Fiscal de la Federación como los únicos Recursos Administrativos que se -- pueden hacer valer contra los actos de las Autoridades Administrativo-Fiscales (En la fase oficiosa).

Por lo que hace al elemento denominado "Período de Admisión de Pruebas", es conveniente indicar que toda vez que es período de Admisión y no de ofrecimiento, compete exclusivamente a la Autoridad Administrativa el "Admitir" las probanzas ofrecidas por el particular dentro del curso del Procedimiento y antes de dictarse resolución; por su parte el artículo 130 del Código Fiscal de la Federación establece que: "... En los Recursos Administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las Autoridades mediante absolucíón de posiciones ... no se considera comprendida en ésta prohibición la petición de informes a las Autoridades fiscales respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos ..." Existen dentro de éste numeral dos principios que respetan la "garantía de Audiencia" consagrada en nuestra Norma fundamental, y que se traduce en la efectiva defensa de los particulares, antes de dictarse una Resolución que pudiera afectar a su esfera jurídica; en efecto, estos dos principios son a saber:

- A) El poder presentar pruebas supervenientes en cualquier tiempo y antes de que se dicte la resolución del Recurso.
- B) Que la Autoridad tiene plenas facultades para recibir cualquier tipo de prueba que pudiera normar su criterio y con las que se demostrará tanto los hechos del acto que se impugna, - como la legalidad o ilegalidad del mismo.

Por lo que hace al cuarto elemento, la ley de la materia, particularmente en su artículo 131 (Código Fiscal de la Federación), establece claramente que "... La Autoridad deberá dictar Resolución y notificarla en un término que no excederá de 4 meses, contados a partir de la fecha de interposición del Recurso, el silencio de la Autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado ..." éste precepto, en principio habla por sí solo, y se encuentra sustentado en la figura jurídica de la Negativa Ficta, comentada en líneas atrás; como ya se estudió, la Negativa Ficta consiste en que cuando una Petición formulada por un particular en términos del artículo 8º de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se ha resuelto, ni dado contestación en un plazo de 4 meses, se entiende como Contestada

en sentido Negativo, efectivamente como ya se analizó esta institución tiene como fundamento el artículo 8º Constitucional y garantiza al particular que las peticiones formuladas a las Autoridades, por escrito, de manera pacífica y respetuosa, le han de ser contestadas en un plazo no mayor de 4 meses, (art. 31 y 131 del Código Fiscal de la Federación) pudiendo tener como solución en el caso de no ser contestadas, las siguientes alternativas:

- a) Esperar la contestación
- b) Recurrir la Negativa Ficta mediante juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación
- c) Impugnar la falta de contestación mediante el Juicio de Amparo.

Cabe indicar que si se opta por recurrir el acto (Negativa Ficta) mediante juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se podrá llevar a cabo en cualquier momento, (después de haber pasado en exceso los 4 meses citados) y sin atender al plazo de 45 días, que ordinariamente se tienen en el mencionado juicio de Nulidad (Arts. 131 y 207 del Código Fiscal de la Federación) A mayor abundamiento cabe resaltar que ya que el particular al Impugnar la "Negativa Ficta" no conoce cuáles fueron las causas que tuvo la autoridad para no contestar, o bien el fundamento y la motivación de dicho acto, la ley de la materia en su artículo 210 prevé el que se dé un plazo de 45 días al particular, una vez que hubo contestado la demanda la autoridad, para ampliar su demanda, configurándose de esta forma un derecho pleno del particular contra el silencio de la autoridad administrativa, por último, no hay que soslayar que tal como se indicó líneas -- atrás, si el particular optare por recurrir el silencio de la -- autoridad mediante el juicio de Amparo, sólo podrá conseguir, en última instancia, y si se concede el amparo respectivo, el que la Autoridad rinda su contestación, pero sin algún sentido en -- particular, ya que la "Litis" prácticamente no se ha fijado, y sólo versará el Amparo sobre la violación a la garantía constitucional de la "Falta de contestación" (En plazo Breve o 4 meses). Retomando las ideas antes vertidas, respecto a los elementos del Recurso Administrativo, falta precisar el punto denominado "Li--

bertad para impugnar la nueva resolución ante los Tribunales jurisdiccionales", aquí sólo cabe indicar que toda resolución desfavorable al particular que se emita como consecuencia de algún recurso administrativo y que adquiera por cualquier forma el carácter de definitiva, deberá tener como un derecho consubstancial al propio acto y en favor del particular "La Libertad de poder Impugnar dicha resolución ante los órganos jurisdiccionales correspondientes".

## C A P I T U L O   I I

### EL CONTENCIOSO FISCAL

#### 2.1 EPOCA VIRREINAL

La conquista de las tierras del Anáhuac marcaron definitivamente en la historia de nuestro país toda una era, la cruz y la espada, símbolos de la dominación española, irrumpieron de manera inesperada pretendiendo sustituir la cultura pura, ancestral y grandiosa de nuestros aborígenes, por una nueva que preciándose de más humana asoló y arrancó de un tajo los inmensos tesoros culturales y los majestuosos señoríos que esperaban perpetuarse en la eternidad.

Los soldados y oficiales de Cortés nunca siquiera imaginaron poseer las riquezas con que fueron "compensados" al intervenir directamente en la hecatombe que significó la conquista del principal pueblo guerrero en la meseta central del Anáhuac, todo esto aunado a haber colmado los más bajos apetitos terrenales insatisfechos en una sociedad que no les había abierto ni en poco las puertas de la opulencia y el poder; resulta importante destacar que los titulares del Reino de Castilla en un principio eran ajenos a esta clase de atrocidades, sirvan a manera de ejemplo las cartas que envió Cortés al Rey Carlos IV de diversos puntos de nuestro país, conocidas como "Cartas de Relación", donde de manera exagerada en unos casos, omisa en otros y totalmente modificada en otros más, relata al monarca los pormenores de su encomienda en la conquista de los "Bárbaros", no obstante los Reyes de España - sin que nunca pisaran territorio americano patentizaron su noble espíritu al través de sus diversas Cédulas, Instrucciones, Pragmáticas y Ordenanzas donde otorgaban un trato humanitario y hasta cierto punto proteccionista a los naturales de las "Nuevas Provincias" y que no en pocos casos fueron desvirtuadas por sus encomendados, quienes en el mejor de los casos en vía de ejecución se li



mitaban a dictar: "Obedézcase pero no se cumpla".

La vida Institucional del Virreinato se inició en estricto sentido jurídico con la erección del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, constituyendo así mismo el primer Ayuntamiento de -- América, es precisamente aquí donde surgen los títulos de Hernán Cortés como Capitán General, Alcalde y Justicia Mayor de la Nueva España, siendo el propio Cortés quien promulgó las primeras cédulas que consagraban diversas normas jurídicas enfocadas a la estructura jurídica, política y administrativa de la Nueva España.

El Reino Español consideró prudente el organizar a México con el molde político-administrativo español, constituyendo al gobierno por Ayuntamientos, Corregidores, Alcaldes y Alguaciles; son los Alcaldes quienes administran justicia en primera instancia, tanto en el orden civil como en el penal, siendo Cortés, en la primera época en su carácter de Alcalde y Justicia Mayor quien constituya unipersonalmente el Supremo Tribunal de Apelación.

El absolutismo monárquico imperante en el Reino Ibérico fue trasladado administrativamente al gobierno de la Nueva España, sin -- que obviamente para ello se estudiaran las condiciones sociales, económicas y políticas que privaban en el nuevo mundo, por lo que resultó una verdadera confusión el ejercicio de las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional.

La justicia en su sentido más abstracto se impartía en nombre del Rey de España, quien en realidad pretendía desde su remoto trono definir el alcance de sus dominios, fiscalizar y cuantificar las riquezas conquistadas, implantar la religión católica y obtener -- mediatamente suficientes fondos para las arcas de la real hacienda, es por ello que expedía a granel cédulas reales, pragmáticas, provisiones, ordenanzas, instrucciones y cartas, además de los -- múltiples autos de gobierno y despachos monárquicos.

De esta forma las autoridades políticas, administrativas y judiciales del "Nuevo Mundo" eran los Alcaldes Ordinarios, Corregidores y Alcaldes Mayores, correspondiendo la ejecución de los mandatos a los alguaciles mayores y menores.

El 13 de Diciembre de 1527 se otorga en Burgos por el Rey Carlos

V la Primera Real Audiencia y Cancillería Real de la gran ciudad de Tenochtitlan y que originalmente se constituía de cuatro oidores y un presidente que fué el "Sanguinario Nuño de Guzmán" y que a su vez fué juzgado, paradójicamente por la 2a. Real Audiencia - en turno que presidió el Obispo de Santo Domingo Don Sebastián - Ramírez de Fuenleal.

### 2.1.1. LA JUSTICIA EN EL AMBITO TRIBUTARIO

La Corona Española después de haber invertido fuertes sumas en -- las numerosas expediciones a "las Indias", comienza a cobrar con -- "creces" su acometida conquistadora, de ésta forma amén del gran caudal de oro, plata y piedras preciosas, que se enviaban al Rey-- no Ibérico, fijan de manera potestativa, aniquilante y perpetua, la TRIBUTACION, que por la causa de ser territorio conquistado, -- deben pagar al Reyno dcminante; es del caso mencionar lo que -- Cortés le escribió en su segunda Carta de Relación al Rey de España: "Segunda Carta Relación de Hernán Cortés al Emperador Carlos V". Segura de la frontera 30 de Octubre de 1520.

"... Pasado este auto y ofrecimiento que estos señores hicieron -- al Real servicio de vuestra majestad, hable un día al dicho Mutezuma, y le dije que vuestra alteza tenía necesidad de oro para -- ciertas obras que mandaba hacer, y que le rogase que enviara algunas personas de los suyos y que yo enviaría asimismo algunos Españoles por las casas y tierras de aquellos señores que allí se -- habían ofrecido, a les rogar que de la que ellos tenían sirviesen a vuestra majestad con alguna parte, porque demás de la necesidad que vuestra alteza tenía, parecería que ellos comenzaban a servir y vuestra alteza tendría mas concepto de las voluntades que a su servicio mostraban, y que él mismo me diese de lo que tenía, por que lo quería enviar, como el oro y como las otras cosas que había enviado a vuestra majestad con los pasajeros. Y así se hizo -- que todos aquellos señores a que él envió dieron muy cumplidamente lo que se les pidió, así en joyas como en tejuelas y hojas de oro y plata y otras cosas de las que ellos tenían, que fundido to

do lo que era para fundir, cupo a vuestra majestad del quinto - - treinta y dos mil y cuatrocientos y tantos pesos de oro, sin todas las joyas de oro y plata, y plumajes y piedras y otras muchas cosas de valor que para vuestra sacra majestad yo asigné, y aparte, que podían valer cien mil ducados y más suma; las cuales además de su valor eran tales y tan maravillosas que consideradas -- por su novedad y extrañeza, no tenían precio, ni es de creer que alguno de todos los príncipes del mundo de quien se tiene noticia las pudiese tener tales y de tal calidad. Y no le parezca a vuestra Majestad fabuloso lo que digo, pues en verdad que todas las cosas criadas así en la tierra como en la mar, de que el dicho -- Mutezuma pudiese tener conocimiento, tenían contrahechas muy al natural, así de oro como de plata, como de pedrería y de plumas, en tanta perfección, que casi ellas mismas parecían; de las cuales todas me dió para vuestra alteza mucha parte, sin otras que yo le di figuradas y él las mandó hacer de oro, así como imágenes, crucifijos, medallas, joyeles y collares y otras muchas cosas de las nuestras, que les hice contrahacer ..." (33)

Cortés que se destacó ante el Reyno de Castilla como brillante -- soldado, no lo fué menos en sus actividades de político, manifestándolo de forma clara al reunir a los caciques y señores de -- coyoacán con el objeto de establecer a favor del Rey de España la obligación de pagar los tributos, eximiendo de éste deber como su jetos activos de la relación jurídico-tributaria a los Reyes de -- México, Texcoco y Tacuba.

Poco a poco las cargas tributarias se hicieron más honerosas y -- hasta impagables, por lo que los naturales tenían que vender cuanto tenían, en el menor de los casos, o bien sufrir el encarcelamiento, la esclavitud y hasta la muerte por dicha causa en otros

al efecto comenta Alonso de Zorita:

"... De pocos años a ésta parte se ha usado y se usa que los encomenderos alegan y dicen que sus indios les pueden pagar más tributos que les pagan, porque es mucha la gente ... Acabada la cuenta del pueblo, tráese a la Audiencia, y tásase, y acuden los indios a decir que la cuenta no está buena y a pedir que les desagracien, por que el tributo que les han impuesto es excesivo, dase traslado al encomendero, dura el pleito un año o medio o más o menos ..." (34)

Propiamente se puede considerar que éste procedimiento de Impugnación según lo narra Zorita, constituye el primer antecedente del Contencioso-Administrativo en nuestro país, dicha aseveración, la reafirma la lectura de la Ley XXXVI, Título V, Libro VI de la "Recopilación de Indias" que de alguna forma ya consagraba el principio AUDIATUR ET ALTERA PARS ("Derecho de Audiencia" a los gobernados) aunque fuese mero formalismo dentro de un régimen autárquico e impositivo:

"En las comisiones que se dieren á los que fueren á tasar tributos, mándese notificar á las partes, así encomenderos, como Indios, que en el término asignado hagan sus probanzas de lo que -- les conviniere, con apercibimiento que si se apelare de los tasadores, se ha de determinar por ellas, sin hacer más probanzas ninguna de las partes y así se guarde y cumpla ..." (35).

34 Zorita Alonso de "Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España" Segunda Edición Ed. U.N.A.M. México 1963 Págs. 11, 151 y 152.

35 "Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias" Reimpresión clásica de la "Quarta Impresión por la Viuda de Don Joaquín Ibarra en Madrid España 1791" Ed. U.N.A.M 1965 Págs. 70 a 79.

No es posible determinar con precisión la existencia de un órgano administrativo, contencioso o jurisdiccional que conociese de las impugnaciones de los particulares, contra los actos de las autoridades que fijaran, o incrementaran los tributos, sin embargo tal como se mencionó líneas atrás, se pretendía dar cumplimiento a -- las supuestas disposiciones de "Justicia" que la Corona Española emitía, y es de ésta forma que con visos de legalidad se ejecutan las decisiones injustas del nuevo Régimen.

### 2.1.2 LAS CARGAS TRIBUTARIAS

Es importante recordar que cuando España se manifiesta descubridora de las "Indias", esto despierta la atención de múltiples expedicionistas y aventureros, los cuales en su desenfadada ambición de poder y riqueza inician de igual forma sus viajes, ésta vez con un patrocinio seguro y hasta garantizado, tal es el caso de los propios portugueses, quienes negaron a Colón el patrocinio de la primera expedición a las Indias, y fueron los primeros, después de España, que iniciaron la oleada de la "Fiebre Conquistadora"; de ésta forma la Corona Española negaba rotundamente colaboración, ayuda o coadyuvancia a otra persona o potencia que quisiera disfrutar de igual forma de las riquezas recién descubiertas, es por ello que Portugal y España entran en un verdadero conflicto de intereses, aparentemente sin solución mediata alguna, por lo que dada la fuerza política que por antonomasia gozaba la Iglesia Católica, el propio Papa Alejandro VI pretende dirimir ésta situación, al emitir una "BULA" denominada "Bula inter-caetera de Alejandro VI", el 4 de Mayo de 1493 y que en su parte conducente mencionaba: "... Todas las Islas y tierras firmes halladas, y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren hacia el occidente, y Mediodía fabricando y componiendo una línea del polo Artico, que es el septentrion, al Polo Antártico, que es Mediodía ora se ayan (sic) hallado Islas, y tierras firmes, ora se ayan de hallar hacia la India, o hacia otra cualquiera parte, la qual línea diste de cada una de

las Islas, que vulgarmente dicen de los Azores, y cabo verde, -- cien leguas hacia el occidente y Mediodía ... por la Autoridad del omnipotente Dios, á nos en San Pedro concedida, y del Vicariato de Jesucristo, que exercemos en las tierras, con todos los señores - de ellas, ciudades, fuerzas, lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presente, -- las damos, concedemos, y asignamos perpetuamente a vos, y a los - Reyes de Castilla, y de León vuestros Herederos y sucesores: Y ha cemos, constituimos, y deputamos a Vos; y a los dichos vuestros - herederos y sucesores (sic) señores de ellas, con libre, lleno, y absoluto poder, autoridad y jurisdicción..." (36)

La anterior transcripción revela primeramente la omnipotencia jurídica de que gozaba la Iglesia, incluso para solucionar conflictos entre naciones; es claro el vago y primitivo conocimiento que de lo ya descubierto se tenía, no pocos estudiosos, años despues aseveraron que dicha Bula fué redactada en su totalidad por los - mismos españoles, ya que mencionaba Islas, y coordenadas Marítimas que solo ellos conocían; lo que si es valioso, al menos para el presente estudio, es que dejaba claro que todo lo descubierto y encontrado pertenecía perenemente al Reyno Español así como todo el territorio que se descubriera dentro de las expediciones hechas al territorio de " las Indias", lo que trajo consigo un profundo descontento por parte de los portugueses, quienes obviamente al no estar de acuerdo con tales disposiciones, desconocieron lo mandado por ellas y solicitaron al Pontífice que aclarara dicha situación, repartíendose en todo caso el territorio descubierto entre ambas naciones; en efecto lo anterior motivó la segunda y última Bula del papa Alejandro VI, quien en ésta ocasión otorgó a la segunda nación expedicionaria el Dominio de la mitad de las

leguas marinas que distaran de Europa al Nuevo Continente y por -  
excepción el Borde de Tierra descubierta al Sur, y que hoy se co-  
noce como Brazil.

Los ingresos del erario se clasificaban en 3 grandes grupos:

- a) La masa común de la Real Hacienda
- b) Los que tenían un destino Especial
- c) Los que eran ajenos a la Hacienda Real.

-La masa común de la Real Hacienda, comprendía entre otros los tri-  
butos, alcabalas, almojarifazgo, derechos del quinto, juegos de ga  
llos, media anata, oficios vendibles, y renunciables, papel sella-  
do , en suma comprendía treinta y cinco clases distintas de Impues  
tos, derechos y aprovechamientos.

-Los ingresos que tenían un destino especial eran las penas de cáma  
ra, Bulas de la santa cruzada, diezmos eclesiásticos, vacantes ma-  
yores y menores, media anatas, y mesadas eclesiásticas.

-Los ingresos ajenos a la Hacienda Real eran entre otros, el fondo  
piadoso de Californias, Hospital Real de Indios, desagüe de Huehue-  
tocha, peaje, impuesto de pulques para crimen y acorruada y Banco  
Nacional.

### 2.1.3. LA AUDIENCIA Y EL VIRREY

El Gobierno Español otorga diversas funciones a las Autoridades -  
de la Nueva España, tratándo con esto que el poder no se encontra-  
ra depositado en una sola persona o ente, así como de Delegar di-  
versas actividades que trajeran como consecuencia la mejor aplica-  
ción de las acciones encomendadas.

Existía una original división de funciones entre el Virrey y la -  
Audiencia, le correspondía al primero la plena función Administra  
tiva es decir el conocimiento de las distintas materias del go- -  
bierno, y a la Audiencia conocer de los negocios de justicia (fun-  
ción jurisdiccional) con ésta primaria división la Corona Español-  
la da un paso agigantado en el camino de la División de poderes y

da la pauta de la estructuración de las Instituciones del gobierno del Estado Moderno.

Dentro de las funciones de la Audiencia se encontraban además el que conociera en el ámbito jurisdiccional como Tribunal de Apelación de las Impugnaciones contra los fallos de los gobernadores, corregidores y alcaldes, dictados en los negocios contenciosos; y en materia administrativa conocía en alzada (En apelación) de las resoluciones que en asuntos de gobierno pronunciaban los virreyes. Es del caso mencionar que la Audiencia en su competencia como "Tribunal de Apelación" tenía un límite en la cuantía de los negocios que conocía que era de hasta cinco mil maravedís, de lo que se desprende que el criterio imperante en la organización de ésta época Virreynal fué el judicial o judicialista.

Confirma la anterior división de atribuciones, la ley XXXII, Título XV del Libro II de la "Recopilación de Indias" que establecía que los Virreyes de Lima y México no tienen voto en las materias de justicia y se les ordena que dejen la Administración de ellas a los oidores de las Reales Audiencias, así mismo se les prohibía a los presidentes de las Audiencias votar en la Ejecución de aquellas causas o juicios contenciosos que tuvieran su origen en las cédulas Reales enviadas a las propias Audiencias. (37)

La aparición de la figura del "Virrey" en la Nueva España, resulta de la consolidación del poder de la Corona Española en las tierras conquistadas, de la fundación de Villas y Ciudades, pero sobretudoo de la necesidad de regular las relaciones sociales, económicas y culturales de los pobladores y habitantes de la Nueva España, ya que poco a poco se hizo materialmente imposible que un cuerpo colegiado como la Audiencia pudiera dar eficaz solución a

---

37 "Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias" Reimpresión Clásica de la "Cuarta Impresión por la Viuda de Don Joaquín Ibarra en Madrid España 1791" Ed. U.N.A.M Págs. 80 a 84



todos los problemas Administrativos, Legislativos y Jurisdiccionales.

El 17 de Abril de 1535 en Barcelona, mediante Real Cédula el Rey Carlos V le otorga a Don Antonio de Mendoza el título de Virrey y gobernador de la Nueva España y sus Provincias, designándolo así mismo presidente de la Real Audiencia, aclarándole el Monarca respecto del título de Presidente de la Real Audiencia, que "... y porque vos no soys letrado, no aveys de tener voto en las cosas - de la justicia ..." (38) de esta forma los que impartían justicia eran los demás miembros de la Audiencia, es decir los oidores. Es del caso mencionar que se encontraba perfectamente previsto -- cuando por alguna causa el Virrey no se encontrase en funciones, incluso cuando dicho cargo estaba vacante, las Audiencias Reales en turno desempeñaban el cargo de "Gobernantes" de sus correspondientes territorios o jurisdicciones.

Resulta muy importante para el presente estudio el comentar que el gobierno del Virreynato contemplaba dentro de su estructura, - la existencia de un Procurador Fiscal el cual debía como abogado salvaguardar los intereses de la Real Hacienda, por lo que se le otorgaban plenas facultades; éste funcionario tenía consubstancialmente a su cargo el ejercicio de todas las acciones y excepciones necesarias en la defensa de los intereses del gobierno surgidos - de impugnaciones de carácter fiscal, y es precisamente aquí donde se encuentra uno de los primeros intentos en relación con los impedimentos naturales que debía tener todo funcionario público, al ejercer su cargo, lo anterior se recoge de las "Ordenanzas de Audiencias" expedidas en Madrid el 20 de Abril de 1528 y en las cua

les se le hace saber al Procurador Fiscal recientemente nombrado que: "... no pueda ser ni sea abogado, ni de Patrocinio en causas algunas civiles (sic) ni criminales en la nuestra Corte y chancillería (sic) ni en la ciudad, villa o lugar donde estuviere, ni en otra parte alguna, salvo por nos y en las nuestras causas fiscales ..." (39)

Con el tiempo los cargos de abogacía se hicieron indispensables dentro de la Administración de la justicia y fué cuando se comenzaron a designar 2 fiscales en cada una de las Audiencias de Lima y México, atendiendo el uno Negocios del Orden Civil y Negocios del Orden Penal el otro.

#### 2.1.4. LA CASA DE CONTRATACION DE SEVILLA

No puede escapar a nuestro estudio, el mencionar brevemente al menos lo que era en esa época "La casa de Contratación de Sevilla"; al despuntar en el Viejo Mundo España como una Nación eminentemente navegante, era necesario y hasta indispensable el crear una -- Institución que velara por los intereses de la corona precisamente en todos aquellos conflictos surgidos en la comercialización, traslado Marítimo, y tráfico de las "materias" traídas del "Nuevo Continente", es por ello que se constituye este "Tribunal Especial", y más que especial sui-géneris, ya que además de tener como función fundamental el control marítimo, gozaba de facultades omnímodas en tres órdenes:

- a) Legislativas
- b) Administrativas o Ejecutivas y
- c) Jurisdiccionales o Judiciales

La casa de contratación tuvo primeramente como sede Sevilla, de acuerdo a la Real Ordenanza del 20 de Enero de 1503, y no fué sino después de 214 años que fué trasladada a la ciudad de Cádiz, -

de conformidad con lo dispuesto en la Real Cédula del 8 de Mayo de 1717, por lo que se confirma plenamente la gran actividad y -- efectividad que tuvo en más de 2 siglos.

La casa de contratación cuidaba con gran esmero que ningún barco que no fuera Español podía comerciar con las provincias de las In dias, reglamentándose de igual forma el tráfico y navegación de -- barcos mercantes y hasta los de pasajeros, que ya por esa época -- cobraban gran auge.

En el año de 1540 los problemas en la comercialización de los pro ductos, su calidad, cantidad, traslado, y tiempos de entrega se -- vieron multiplicados, razón por la cual anexa a la Casa de Contra tación se instituyó el 23 de Agosto de 1543 "La Universidad de -- Cargadores" que no era otra cosa que un pequeño Tribunal que se -- encargaba de resolver dichos conflictos mediante procedimientos -- sumarios y expeditos; sin embargo la gran distancia a que se en-- contraba éste tribunal de las provincias americanas donde surgían muchas veces los problemas, y la inequidad de sus resoluciones -- tal vez motivadas por ésta causa, dió lugar a la erección de los llamados "Consulados Comerciales" tanto en México como en el Perú y aunque la fecha precisa de su nacimiento no se conoce, sus primeros fallos datan de finales del siglo XVI, particularmente del año de 1592. (40)

### 2.1.5. EL CONSEJO REAL Y SUPREMO DE INDIAS

El conocimiento de los asuntos de las "Indias" lo tuvo primera-- mente un grupo especial del Consejo de Castilla, pero no fué sino hasta 1524 cuando se crea "exprofeso" lo que fuera después del Rey Español la máxima autoridad Política, Administrativa, Legislativa y Judicial de la Nueva España, denominado "El Consejo Real y Su-- promo de Indias".

La pretensión de la Corona era el tener delegado en un órgano complejo y completo "La Administración general" de las nuevas provincias, dicho consejo se integraba con un presidente, con un gran -canciller de las Indias (consejero) y con los consejeros letrados mismos que jugaban un papel muy importante en el desempeño de sus funciones de éste organismo; los consejeros eran en total ocho, - un fiscal, dos secretarios, un teniente de gran canciller, tres - relatores y un escribano de Cámara de Justicia, sin contar con los cuatro contadores de cuentas, un tesorero general, dos solicitado res fiscales, un cronista mayor y cosmógrafo, un catedrático de matemáticas, un tasador de los procesos, un abogado, un procurador de pobres, un capellan que diera tanto la Instrucción Católica, como la misa los Domingos, un alguacil y cuatro porteros; como se puede observar de lo anterior los Reyes Católicos no descuidaban ningún detalle en las comisiones e Instituciones que ellos organi zaban, y en aras de lograr un eficiente resultado, se hacían ro- dear de todos los "conocedores" en las ciencias y métodos de ésta época, para que incluso el criterio de aplicación de sus disposiciones fuese "Bien estudiado y probado".

Sin lugar a dudas, la principal función del Consejo Real fué "La Suprema Jurisdicción de las Indias" que se traducía en otorgar - un trato humano y justo a los Indios, además de lograr su comple ta conversión a la fe.

No es difícil pensar tal como se apuntó líneas atrás, que en mu- chas ocasiones la voluntad de los Reyes de Castilla fuese desvir- tuada por sus encomenderos, para lo cuál ésta Institución preven- nía en sus facultades el entablar "Juicios de Residencia" (Respon- sabilidad) contra los gobernadores de las provincias principales, fiscales de las Audiencias, Alcaldes del crimen, oidores, presi- dentes de las Audiencias, y hasta contra los Virreyes; teniendo - que consultarse con el Rey de España sobre la prosecución de ta- les responsabilidades, según su importancia en unos casos, y ac- tuando con libre y absoluta discrecionalidad en otros; conocía - también de cuestiones de competencia (Recursos de fuerza) en últi- ma instancia, entre la justicia eclesiástica y la secular y por - sí lo anterior fuera poco, conocían igualmente en alza en los -

pleitos civiles, derivados de la "Casa de Contratación de Sevilla", y cuyo monto fuese mayor de 600 mil maravedis. Resulta interesante el señalar que en algunas ocasiones, no obstante las omnímodas atribuciones de que gozaba el consejo Real, cuando se trataba de "ejecutar" las penas por él sentenciadas en el ámbito penal, y que se hacían consistir en mutilación o pena de muerte, pedían inmediata autorización del Rey Ibérico, quien - tratándose de legitimar aún más tal disposición lo consultaba a - su vez con el Papa, a efecto de que otorgara la Licencia necesaria .(41)

En el aspecto Tributario, el Consejo nombraba a todos los ministros y oficiales a quienes les encomendaba la buena administración de la Real Hacienda; es del caso señalar que el Fiscal del Consejo lo era tanto en el ámbito Administrativo-tributario, como en el judicial, así mismo era considerado como el "representante legal" del Estado, en todo lo relativo al Gobierno de las Indias, era algo así como un secretario de Hacienda en una organización Administrativa como la que existe actualmente en nuestro país.

## 2.2. EPOCA INDEPENDIENTE

Después de trescientos años de opresión Española sobre un pueblo que no lograba aún el digerir su condición esclavizada e infrahumana, fueron brotando principalmente dentro de una clase social meridional, los primeros destellos del afán libertario, revolucionario y transformador; las clases sociales más bajas, no lograron en estos tres siglos el aspirar siquiera a escalar un peldaño en la tazada estratificación social del Virreynato, debido tal vez a su escasa cultura, debido posiblemente a su condición de clase, - fué entonces cuando en todo el orbe se sucedieron diversos acontecimientos que más que sembrar un espíritu bélico y Revolucionario,

---

41 Ibidem Págs. 50 a 54.

difundieron una Ideología Libertaria e Igualitaria, tal es el caso de la Revolución Francesa, el Enciclopedismo y el dominio francés sobre el gobierno Español; De ésta forma y con un terreno propicio el día 15 de Septiembre de 1810 el Cura Don Miguel Hidalgo y Costilla quien llevaba en sus venas sangre española, da comienzo al movimiento armado de Independencia, misma que termina el 28 de Septiembre de 1821 cuando se firma el Acta de Independencia y se reconoce ésta plenamente por el Gobierno Ibérico.

Recoje nuestra Historia Patria pasajes tan importantes como la imposición en el trono Español del Hermano del Emperador Napoleón Bonaparte, a quien por sus hábitos en el consumo de Alcohol se le conocía como Pepe Botella; no obstante que el Rey heredero Felipe VII se había legitimado en el trono, Carlos IV es obligado a abdicar para salvar su vida, en favor de José Bonaparte, originando un profundo descontento, no sólo entre los gobernados Españoles, sino incluso entre los propios insurrectos protagonistas de la Lucha Independiente en México, quienes con una clara falta de identidad adoptan toda Ideología que fuera contra los principios y el orden de la Corona Española, de ésta forma el original grito de Independencia resulta matizado con los recientes acontecimientos del viejo Mundo: "... Viva la Independencia de México, Mueran los Gachupines, Muera el Mal Gobierno, Viva Felipe VII, Viva México ..."

#### 2.2.1. LAS PRINCIPALES NORMAS JURIDICAS QUE SE DIERON A PARTIR DE 1810, EN EL ASPECTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

Uno de los primeros intentos que se conocen por la lucha contra las cargas tributarias, lo constituye una figura jurídico-política denominada El Bando de Hidalgo, que fué promulgada el 6 de Diciembre de 1810 en Guadalajara por Don Miguel Hidalgo y Costilla y que en su texto principal destacan como puntos culminantes:

- La abolición de la Esclavitud
- La Liberación del pago de tributos a todas las castas y a todos los Indios.

La opresión fatalista Española, tenía principalmente un soporte - que permitió vivir a España los años más dorados de su historia, éste soporte lo constituía el Aspecto Fiscal que se encontraba ra mificado en Impuestos, Derechos, Gabelas, Alcabalas, Tributos y Diezmos entre otros.

Con la misma tendencia liberadora que Hidalgo, Morelos en sus - - "Sentimientos de la Nación" refrenda el desconocimiento de múltiples tributos, y ante la poco posible revocación del Impuesto que gravaba el Salario, se limita en dicho documento de manera realis ta a proclamar la reducción a un 5%, por considerarlo más equitativo, y más soportable:

"... Que se quite la infinidad de Tributos, pechos e imposiciones que nos agobian y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias, u otra carga igual ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues con esta - corta contribución y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de Empleados ..." (42)

Con unas instituciones jurídicas y administrativas tan deplorables e insuficientes, resultado de un proceso de transformación abrupto, la Constitución de Apatzingán vino prácticamente a cumplir en la Historia de México el papel fundamental de ser la fundadora -- del Estado Mexicano. (43)

Conforme a éste ordenamiento la Administración de la Hacienda pública residía en una Intendencia General que se integraba por 6 - miembros que eran a saber:

- Un fiscal
- Un asesor letrado
- Un secretario
- Dos ministros
- Un Jefe principal (también conocido como Intendente General).

---

42 Ibidem Págs. 55 y 56

43 Ibidem Págs. 56 y 57.

De igual forma que se establecen Intendencias en la provincia, - que dependían directamente de la Intendencia general. Esta Institución tenía una característica muy singular, incluso - para la época, ya que era el propio intendente quien podía conocer y resolver los conflictos de naturaleza tributaria, facultad que tenía delegada mediante la antigua ordenanza de Intendentes, sirva a manera de ilustración la siguiente transcripción:

"Art. 210 Los intendentes ceñirán su inspección al ramo de Hacienda y sólo podrán administrar justicia, en el caso de estar desembarazadas del enemigo las capitales de sus provincias, sujetándose a los términos de la antigua ordenanza que regía en la materia"

Sólo como mera referencia es conveniente destacar que La Constitución Española de Cádiz tuvo simultáneamente durante el movimiento Independiente vigencia en México como en España, sin embargo resulta escasa la aportación que pudiese brindar a éste trabajo, ya que por ejemplo resultaban omisas las facultades del consejo de - Estado, para conocer de los procedimientos contenciosos-Administrativos, y solo deja entrever éste ordenamiento que la influencia del pensamiento francés ya resultaba importante toda vez que se enfatizaba en la división de los poderes al indicar que "el manejo de la Hacienda pública estará siempre independiente de toda autoridad ..." (44)

#### 2.2.2. DISPOSICIONES DE CARACTER SECUNDARIO QUE MOTIVARON UNA ACTIVIDAD CONTENCIOSA TRIBUTARIA, DURANTE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA.

El día 9 de Octubre de 1812 fué expedido por las "Cortes Generales y Extraordinarias" el "Reglamento de las Audiencias y Juzga-

---

44 Ibidem Págs. 57 y 58.



dos de Primera Instancia" en donde se establece la subsistencia - de los "Juzgados de Hacienda Pública", lo que constituye el más - remoto antecedente en nuestro derecho positivo del Sistema Judi- cialista, ya que éste tribunal contencioso- tributario cobra vida dentro del ámbito del poder judicial.

En este mismo ordenamiento se le otorga exclusivamente a las au- diencias de Guadalajara y México la facultad de conocer como tri- bunales de apelación en asuntos jurisdiccionales, así mismo se -- les prohíbe intervenir en los asuntos gubernativos y económicos - de la jurisdicción a la que pertenecían.

La competencia de los jueces de Primera instancia que conocían or- dinariamente de asuntos del orden civil fueron investidos de fa- cultades plenas para conocer también de los litigios de carácter fiscal, mediante real orden publicada en la Ciudad de México el 9 de Junio de 1820.

El 23 de Julio de 1814 se promulgó en la Nueva España "el Nuevo - Reglamento de la Hacienda Pública en lo contencioso", el cual dis- ponía que "... todos los negocios de la Hacienda Pública sobre co- branzas de contribuciones, pertenencia de derechos, reversión e - incorporación, amortización, generalidades, correos, patrimonio - real, contrabandos, delitos de los Empleados en el ejercicio de - sus funciones y las demás causas y pleitos de que han conocido - ahora los intendentes y subdelegados de Rentas y el Consejo de Ha- cienda se sustanciarán en cada provincia en primera instancia por jueces letrados, y en segunda y tercera instancia por las Audien- cias respectivas, así en la península e Islas adyacentes como en ultramar ..." (artículo primero) (45)

---

45 Quintana José Miguel "Reseña Histórica del Contencioso Administrativo Fiscal en México" Citado en la Publicación JUS N°56 México Marzo de 1943 Tomo X Pags. 197 a 214.

Lo que significaba que no obstante tener el poder judicial facultades para conocer de asuntos de orden Administrativo-Tributarios, se le conferían también diversos atributos que hoy conocemos como privativos de los Tribunales Administrativos modernos de "Plena Jurisdicción".

### 2.2.3. EL CONTENCIOSO TRIBUTARIO EN LAS CONSTITUCIONES

Una vez consumada la Independencia, durante el breve Imperio de Iturbide se instaló la "Junta Nacional Instituyente" como el supremo órgano legislativo, la cual expidió con calidad de "temporal" y mientras se promulgaba la Constitución política correspondiente, (la de 1824) en el mes de Febrero de 1823 "El Reglamento Político Provisional de Imperio" que estaba enfocado a dar las principales pautas gubernativas a seguir.

De éste ordenamiento es conveniente señalar lo que en lo conducente establecía su artículo 57:

"... subsisten los juzgados y fueros militares y eclesiásticos, para los objetos de su atribución, como los peculiares de minería y de hacienda pública, que procederán como hasta aquí, según la ordenanza y leyes respectivas ..."

de lo que se desprende que en términos generales dicho Reglamento no era sino un instrumento legislativo legitimador de un nuevo régimen, pero muy pobre administrativa y normativamente, pues sólo reafirmaba la existencia de Instituciones que ya existían y funcionaban, sin limitar, ni ampliar sus facultades.

La Constitución de 1824 implanta el sistema "Federalista" y desconoce a los juzgados de Hacienda en materia Federal, reconociendo por otra parte la existencia de los fueros Militar y eclesiástico.

Algo que es muy importante destacar es que éste ordenamiento constitucional durante toda su vigencia (su abrogación fué el 23 de Octubre de 1835 con las "Bases Constitucionales") hizo desaparecer del ámbito jurídico nacional a los órganos y a los procedimientos contenciosos-tributarios como tales y en cambio hace que co-

nozcan de tales asuntos a los Tribunales que integran el Poder Judicial Federal.

Por su parte el Licenciado Nava Negrete arguye que la actividad - Contenciosa-Fiscal en dicha Constitución se funda en el artículo 137, Fracción V punto sexto, no obstante que se comprenda dentro del ámbito del poder judicial (46), en contra posición con lo -- que esgrime el Licenciado Jacinto Pallares al referirse que tanto en 1812 como en 1824 el individuo tiene como una causa y obligac-- ción civil el pagar impuestos, por lo que dicho asunto deberá co-- nocer el Poder Judicial, y ninguna otra autoridad, encontrándose el sustento de la actividad contenciosa Tributaria en el artículo 160 de la misma Constitución de 24 (47).

El mencionado precepto 160 contemplaba la competencia constitucio-- nal del poder judicial de cada Estado de la Federación, y es pre-- cisamente en dicho artículo y con el citado argumento donde el -- maestro Pallares pretendía sustentar la existencia del Contencio-- so-Tributario.

El maestro Nava Negrete completa su estudio gracias a una tesis del Lic. Antonio Carrillo Flores al realizar un análisis exegético de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857 - (que sería con algunos cambios la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917) y que da como resultado el que dicho pre-- cepto en efecto sirve de apoyo a una intervención judicial (no -- por la vía de amparo) enfocada a conocer de las reclamaciones que lleven a cabo los gobernados contra los actos del poder público; (48) (49).

---

46 Nava Negrete Alfonso "Derecho Procesal Administrativo"  
Ed. Porrúa México 1959 Pág. 267.

47 Pallares Jacinto "El Poder Judicial" México 1874 Pág. 10

48 Nava Negrete Alfonso "Derecho Procesal Administrativo"  
Ed. Porrúa México 1959 Págs. 268, 269 y 270.

49 La fracción I del Artículo 104 de la Constitución de 1917 esta-- blece: "Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: I.- de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de Leyes Federales ..."

Lo anterior se explica, por que no obstante que se hable de controversias "civiles" y no de "administrativas" (como mencionaba Pallares) se seguía un criterio sajón, además de que en ese entonces no se reconocía la autonomía de la Justicia Administrativa, - propiamente dicha debiéndose reconocer su existencia y funcionamiento dentro de la competencia del poder judicial, sea estatal o federal.

Las Bases Constitucionales de 1835 establecen en nuestro país un régimen centralista, en completo desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 171 de la Constitución de 1824 que prohibía tajantemente alterar la forma de gobierno establecido por ella.

Por otro lado estableció la creación de una Ley cuya finalidad sería organizar el Tribunal de Cuentas y fijar la jurisdicción económica y contenciosa.

La Constitución de 1836 vino claramente a instituir los tribunales de Hacienda dentro del poder judicial.

En segunda instancia conocían del contencioso-tributario los tribunales superiores y en última instancia la Suprema Corte de Justicia.

Un antecedente mediato a la separación de los poderes Ejecutivo (o Administrativo) y judicial lo constituyó La Ley del 20 de Enero de 1837 que consagraba la debida separación entre las funciones administrativa y judicial, con el objeto de respetar el principio de División de Poderes y tratar de evitar que hubiese conflictos entre dichas competencias.

Uno de los problemas de que adolecía la Hacienda era que no tenía reglamentadas sus facultades para hacer exigibles los créditos -- fiscales, es decir sus facultades de ejecución, aunque en no pocas ocasiones aún sin encontrarse tales atribuciones regladas y -- previstas en ordenamiento legal alguno, se cobraban mediante ex-- tracción y remate de bienes del "deudor fiscal"; para solucionar tal problema de Legalidad la mencionada Ley del 20 de Enero de -- 1837 , creó la figura jurídica denominada "Facultad Económica - Coactiva", atribuyéndola a los Ministros de la Tesorería General de la República, a los jefes principales de Hacienda de los Departamentos , a los Administradores y en general a todos los emplea-

dos encargados de la cobranza de las rentas, contribuciones y deudas del erario, a quien a su vez se les prohibió interferir en la "jurisdicción contenciosa" propia y exclusiva de los jueces (Art.1) (50)

En ésta ocasión los legisladores fueron más allá y no solo se conformaron con darle facultades de ejecución a algunos funcionarios sino que pretendiendo de un plumazo enmendar sus errores anteriores, le dan también esta atribución a todos los empleados encargados de la cobranza, que en múltiples ocasiones no tenían la más mínima preparación y mucho menos el conocimiento de las disposiciones legales vigentes.

Debido a la equívoca aplicación de la facultad económica-coactiva las tercerías excluyentes de Dominio comenzaron a cobrar auge en tales procedimientos contenciosos, de las que conocían los jueces de Hacienda, siendo del caso mencionar que en todos los negocios contenciosos no se suspendía el curso del procedimiento.

La Ley en comentario vino a dar cambios sustanciales a la actividad contenciosa-tributaria de la época y a poner de manifiesto, debido a la estructura político-jurídica predominante, que bajo el poder judicial se afectaba incluso la propiedad privada en aras del pago de los créditos fiscales; a mayor abundamiento resulta importante destacar además que es precisamente en dicho ordenamiento - donde se reconoce claramente por vez primera en nuestro país el aspecto de que el Fisco puede ser parte actora, y parte demandada dentro del proceso contencioso fiscal.

Prácticamente durante los años de 1836 y hasta 1856-57 el proceso histórico en nuestro país sufrió grandes y súbitos cambios, que - la historia se ha encargado de seguir conjuntamente con líderes, caudillos, héroes y villanos.

La Constitución de 1836 (llamada también de las 7 leyes) fué abrogada por "Las Bases de Tacubaya" del 28 de Septiembre de 1841 que a su vez dan lugar a "Las Bases de organización política de la República Mexicana" con vigencia a partir del año de 1843 pero con escasa vida y argumentación jurídica que no se ve mejorada ni con declarar que subsistirán dentro del poder judicial los juzgados de Hacienda, creados por la Constitución de las 7 Leyes, para conocer de los asuntos contenciosos tributarios.

El sistema Federal se restituye, adoptándose además casi en su totalidad el ordenamiento jurídico-administrativo de la Constitución de 1824, al promulgarse "El Acta Constitutiva y de Reformas" el 21 de Mayo de 1847.

A los Tribunales del Poder Judicial Federal se les confiere de -- nueva cuenta las facultades para conocer del contencioso-tributario dentro del procedimiento establecido para la tramitación de -- los litigios surgidos con motivo de la aplicación, ejecución, interpretación y cumplimiento de las Leyes Fiscales Federales.

Es particularmente en ésta Acta Constitutiva, donde Don Mariano Otero plasmó su espíritu de jurista renovador, al consagrar como una garantía Constitucional "el Juicio de Amparo" contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto de la Federación, como de los Estados, destacándose la "Regla de Oro" que conoceríamos más tarde como "El Principio Otero" y que consiste en que los Tribunales se limitarán a Amparar y Proteger en forma particular sobre lo que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o del acto que lo motivare o le haya dado origen.

### 2.3 INTENTOS POR LA CREACION DE UN TRIBUNAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

El Jurista Teodosio Lares intervino directamente en este aspecto, aunque formalmente sólo participó refrendando como ministro el ordenamiento legislativo, su ingenio verdadero dió origen a la creación de "Las Bases para la Administración de la República" promul

gadas por el controvertido Santa Anna presidente en turno de nueva cuenta, el 22 de Abril de 1853, con vigencia temporal, naturalmente, hasta la promulgación de la Constitución de 57.

Este ordenamiento reviste gran importancia dentro de la historia jurídico-política del Estado Mexicano, pues es el que crea al primer Tribunal de lo contencioso-administrativo dentro de la esfera Jurisdiccional del poder Ejecutivo o Administrativo.

Un mes después de la promulgación de las mencionadas "Bases para la Administración de la República" se expiden dos ordenamientos - ordinarios inspirados igualmente por el gran jurista Teodosio - - Lares, "La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo" y su Reglamento, ambos del 25 de Mayo de 1853.

La Ley en comento crea dentro del "Consejo de Estado" una sección de lo contencioso Administrativo, integrada por consejeros de profesión Abogados y un secretario, nombrados todos por el presidente de la República (Artículo 4º y 5º) (51)

Apunta directamente el maestro Lares sobre un aspecto que la Ley en estudio consagraba, y que él denomina "Previo Administrativo"; el previo Administrativo pretendía mantener claramente definida - la División de Poderes, y da la pauta de lo que sería después la actividad oficiosa de los Recursos Administrativos, es decir la - facultad de que se encuentran investidas las autoridades públicas, para conocer en revisión de las solicitudes planteadas por los -- particulares cuyos actos de Autoridad les afectan, antes de entrar al aspecto contencioso, ante el recientemente creado Tribunal de lo Contencioso Administrativo; ésta idea la completa el -- maestro Lares en los términos siguientes:

"... algunas veces sin atribuir jurisdicción a la autoridad admi-

---

51 Lares Teodosio "Lecciones de Derecho Administrativo"

Ed. Imprenta de Ignacio Cumplido México 1852 Pags. 208 a 215.

nistrativa, la división de poderes exige(sic) que cierto negocio sea sometido a su exámen, o que se le pida una autorización, antes de entablar la demanda ante los tribunales ..." "... En una ---- sociedad bien organizada, no debe permitirse que se entable demanda alguna contra el Estado, contra un partido, o contra un ayuntamiento, sin haber presentado previamente una memoria que pueda - - ilustrar a los administradores de los bienes de éstas diversas personas morales. La Administración examina si le convendrá mejor defender sus derechos, o si le será más conveniente transijirse. He aquí un previo Administrativo ..." (52)

Dada la importancia que representa para el presente trabajo la - "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo" es conveniente citar algunos fragmentos de su texto original:

"... Art. 1º No corresponde a la Autoridad Judicial el conocimiento de las cuestiones Administrativas ..."

"... Art. 2do Son cuestiones de Administración las relativas ..."

"... II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración ..."

"... V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos Administrativos ..."

"... VI.- A su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria - la aplicación del Derecho Civil ..." (53)

Es del caso apuntar, por lo que hace a ésta última fracción transcrita, que el texto original "necesaria" se interpretó siempre como "procedencia", es decir, que se ejecutaría y cumpliría cuando no fuera procedente o aplicable el Derecho Civil, aunque debido a la novedad de estas disposiciones había muchos actos cuya competencia

---

52 Opus Cit. Págs. 220, 221 y 222.

53 Idem Pág. 222



era concurrente, redundando en terrenos de orden civil y administrativo simultáneamente.

Por su parte el Reglamento de la Ley en estudio consagra algunas disposiciones que no solo dan al tribunal contencioso de reciente creación atribuciones para dirimir conflictos contencioso-tributarios, sino que a falta de otra autoridad imparcial le faculta para conocer también de sueldos, pensiones, jubilaciones, liquidaciones y retiros civiles y militares, guardando por ello una estrecha relación con las facultades de que goza el actual Tribunal Fiscal de la Federación y dejando claro que la ampliación de facultades que se le han conferido al actual Tribunal Fiscal, no son resultado de un proceso legislativo innovador, sino copia de la estructura administrativa del primer Tribunal Contencioso en nuestro país, sirva a manera de ilustración la cita de la fracción V del artículo 3º del mencionado Reglamento:

"Art. 3 ... V.- Las que se versen sobre asignación, liquidación y pago de sueldos, pensiones, jubilaciones y retiros, liquidación y pago de sumas debidas por obras públicas, indemnizaciones, daños y perjuicios ocasionados por ellas o sobre concesiones de pensiones civiles y militares establecidas por la Ley ..."

De igual forma en el Reglamento multicitado se plasmaron las características que debía guardar la Demanda para su efectividad, detallándose en una "Memoria" datos como:

- A) Exponer con sencillez y claridad los hechos y fundamentos legales
  - b) Conclusiones precisas del objeto de la reclamación
  - c) Enunciar las piezas (documentos) que el reclamante presentare en apoyo a su demanda (pruebas) (Artículo 6 del Reglamento)
- (54)

En realidad la demanda solo daba pauta para que el asunto se dirij

miera officiosamente por la autoridad, o bien si ésta lo decidía, lo turnaba a la "Sección Contenciosa" del Consejo, notificando al Procurador General, en términos prácticos ésta notificación le hacía saber al particular que el asunto pasaba a dirimirse en la fase contenciosa. (Artículos 9 y 10 del Reglamento) (55)

Existían propiamente dos instancias, la que constituía la "Sección Contenciosa" y en alzada el "Consejo de Ministros" que se formó mediante las ya comentadas bases para la Administración de la República y Reglamento del Consejo de Estado del 17 de Junio de 1853. El Reglamento de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo establecía 4 Recursos que eran a saber:

- a) El de Apelación (contra la sentencia definitiva)
- b) El Recurso Impropio de Aclaración (para rectificar errores claros de ambigüedad y redacción)
- c) El de Nulidad (contra actos del procedimiento)
- d) El de Revisión (En juicios en rebeldía contra las sentencias)

No obstante la importancia que cobraba día con día este primer tribunal contencioso-tributario albergado en el seno del poder Ejecutivo, no conocía de todos los asuntos contenciosos en esta materia pues compartía su competencia (ya que no se encontraba perfectamente delimitada) con los "jueces y tribunales de Hacienda" quienes dentro del poder judicial ventilaban desde su creación, el 20 de Septiembre de 1853, por la Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de la Hacienda, diversos negocios contencioso-administrativos que eran, tal como lo precisaba el citado ordenamiento entre otros los siguientes:

"Artículo 10... III.- De los negocios judiciales que se versen sobre contribuciones o impuestos, a favor de la instrucción pública o de los ayuntamientos ..."

"...IV.- De todos los negocios judiciales civiles en que el fisco tenga actual y existente interés o crédito ..."

"... V.- De los negocios judiciales civiles en que el interés de la Hacienda haya sido trasladado a particulares con los privilegios del fisco..."

---

55 Ibidem. Pág. 230.

De lo que se desprende que su competencia aunque redundaba en los terrenos de la Hacienda no se limitaba a conocer de asuntos privativos de ella, siendo que además de lo anteriormente transcrito, conocía de:

- a) Falsificación de papel sellado
- b) Delitos de moneda falsa
- c) Asuntos penales comunes
- d) Asuntos penales oficiales (De los jueces Especiales de Hacienda)
- e) Cuestiones de Responsabilidad de Funcionarios

Y por si lo anterior fuera poco, conocían (de manera injusta) en segunda instancia de las apelaciones interpuestas contra sus propias determinaciones.

Tratando de dirimir esta inequidad se le confieren a la Suprema Corte de Justicia las facultades correspondientes para conocer en Segunda (en algunos casos) y en Tercera Instancia, de las Impugnaciones contra las resoluciones dictadas por los mencionados jueces y Tribunales de la Hacienda.

Es el propio Teodosio Lares quien pretendió esclarecer la diferencia en la competencia entre El Contencioso-Judicial y el Contencioso-Administrativo mencionando al efecto, que:

"...Las cuestiones sobre contribuciones pertenecen por Regla general a la competencia Administrativa, a menos que no puedan resolverse sino por los medios del derecho común. Esta regla y ésta - excepción deciden los casos que pueden presentarse. Así, si para el pago de una contribución fuera necesario decidir sobre una Herencia, renuncia o aceptación de ella, no podría hacerlo sino la autoridad judicial ... basta que se traten de aplicar los principios del derecho común para que los tribunales se declaren competentes ..."

Lo anterior, aunque vertido de la pluma de el principal Autor de la "Ola Contenciosa-Tributaria" - Si se me permite llamarla así - dejó aún mucho que desear pues se fueron sucediendo numerosos conflictos competenciales, que dieron lugar a que se erigiera un "Tribunal de Competencias" (tomándose como fuente al Derecho Francés) función que vino a desempeñar especialmente la Primera Sala de la Suprema Corte (cuyas facultades eran omnímodas) de -----

Justicia de la Nación integrada para este efecto, de 2 miembros propietarios y 2 consejeros, todos designados por el jefe del Ejecutivo; es del caso aquí apuntar que la redacción original del precepto jurídico por el que se le confieren las mencionadas facultades a la Primera Sala de la Corte, menciona que:

"... Dos Magistrados propietarios y dos consejeros ..."

lo que invariablemente sugeriría alguna equivocación, pues sabemos que actualmente La Corte está integrada por Ministros y no por Magistrados como el referido precepto lo indica (Artículo 6 Reformado de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo).

(56)

La función del "Tribunal de Competencias" era sumaria y simplista, pues resolvía los conflictos casi inmediatamente, al través de la decisión de los 2 miembros propietarios, presidiendo las audiencias el propio presidente de esa sala, quien tenía voto de calidad con el que podía romper el empate.

No obstante la corta vida del primer Tribunal Contencioso Tributario, pues se extinguió con la Ley Juárez del 23 de Noviembre de 1855, su estudio resulta de suma importancia para el presente trabajo, ya que con él se inicia la verdadera lucha por la individualización de un Tribunal puramente Administrativo que no tenga injerencias de los poderes del Estado y que administre justicia con una completa equidad y seguridad para los gobernados.

#### 2.4 EL CONTENCIOSO TRIBUTARIO A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1857

El plan de Ayutla dió origen a la Revolución del mismo nombre el 1º de Marzo de 1854, al finalizar ésta se promulga lo que sería el ordenamiento jurídico que regiría nuestro país hasta la creación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 5 -

de Febrero de 1857, y que se denominó "El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana"; éste cuerpo legislativo reconoció plenamente la validez de la "Ley de Juárez del 23 de Noviembre de 1855, y por ende desconoció tanto a los "Tribunales especiales" como a los "Jueces y Tribunales de Hacienda", resultando un verdadero retraso jurisdiccional el otorgar la competencia y conocimiento de los negocios que estos últimos tenían a los jueces ordinarios, adscritos al poder judicial.

Con el Imperio de Maximiliano, invitado aquí por una facción del partido conservador, se erige en el año de 1864 el "Consejo de Estado" el cual tenían encomendado desde su creación el formar al "Tribunal de lo Contencioso Administrativo" (57), de ésta forma - el 1º de Noviembre de 1865 se expide la "Ley sobre lo Contencioso Administrativo" la cual nuevamente a la usanza del Derecho Francés desincorpora el ámbito contencioso-Administrativo y Tributario del poder Judicial, y que se ve reflejado en el artículo 1º de dicho ordenamiento, el cual prohibía a la autoridad judicial ocuparse del conocimiento de todos los asuntos que redundaran en terrenos de lo Administrativo.

Por su parte el artículo 2do. establecía claramente cuáles eran los actos y negocios de los que dicho tribunal conocía, mencionando a la letra:

"2.- son cuestiones contencioso-administrativas todas las que se promuevan por cualquiera persona o corporación reclamando un derecho perfecto y preexistente que se pretenda haberse violado por el gobierno o sus agentes o por los que obran en su nombre, en un asunto de cualquiera ramo de la administración, que proceda de algún acto administrativo. Lo son igualmente las que se promuevan por cualquiera persona o corporación o por la administración y sus agentes, relativas a los Derechos adquiridos por un acto administrativo, siempre que se trate de la interpretación y aplicación del acto administrativo de que nace el derecho, así como --

las que se promueven sobre la ejecución y cumplimiento de los actos administrativos ..." (58) no obstante lo extenso que resultaba éste precepto, dicho tribunal no conocía de todos los actos administrativos, pues la Ley en estudio lo determinaba aunque no de manera clara al señalar que quedaban fuera de su conocimiento los actos puros de gobierno y la declaración de ilegalidad de las normas jurídicas, que se reservaban al poder judicial, conociendo de igual forma éstos últimos de los negocios relativos a la interpretación y cumplimiento de los contratos celebrados por la administración pública o sus agentes, o bien los relacionados con las cuestiones de Dinero o de Inmuebles del Estado. (Artículos 3, 4, 6, 7 y 8 de la Ley sobre lo Contencioso Administrativo).

Dada la oscura diferenciación entre una y otra competencia el gobierno Federal se ve en la necesidad de crear un "Tribunal de Conflictos", dentro del propio Consejo de Estado, cuya atribución principal era el resolver los conflictos de atribuciones, entre la Autoridad Administrativa y la Judicial.

El 1ero de Noviembre de 1865 se expide el "Reglamento de la Ley sobre lo Contencioso Administrativo", la cual a decir del Lic. Armienta Calderón, no fué sino una copia del Reglamento Administrativo del 25 de Mayo de 1853.

De ésta manera en ésta etapa de la Historia, la actividad contenciosa se repartió entre los Tribunales contenciosos tributarios y los del poder judicial, problema que ya se había resuelto en nuestro país años atrás, con la pluma del jurista Teodosio Lares, pero que no pudo prevalecer debido a los abruptos cambios políticos que sufría nuestro país, por lo que de manera cíclica se desconocían y se volvían a imponer durante varias décadas del siglo pasado, excepción hecha de su última etapa a partir de la Constitución de 57 donde caminó el contencioso-tributario al amparo del

---

58 Armienta Calderón Gonzalo "El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano" Ed. Textos Universitarios, S.A. 1a. Edición México 1977 Pág. 73.

poder judicial, hasta la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

**2.4.1. ARGUMENTOS QUE PRETENDIAN DECLARAR INCONSTITUCIONALES LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS-ADMINISTRATIVOS.**

Como se ha analizado, debido a la adopción del sistema denominado -judicialista en las constituciones de 57 y de 17, por el cual las atribuciones de los Tribunales Contenciosos Administrativos se albergaban dentro del ámbito del poder judicial, surgieron un sinnúmero de opiniones que pretendían declarar inconstitucionales los citados Tribunales Administrativos, ya porque configuraran un cuarto poder, ya porque pretendieran juzgar sin facultades los actos de la Autoridad Pública-Administrativa, o bien porque con ellos se --violaba y desconocía la competencia Constitucional de los Tribunales del Poder Judicial, siendo materialmente imposible citar todos y cada uno de los criterios en comento, a continuación se mencionan los principales argumentos que en esta época dieron mucho que pensar tanto a juristas y litigantes, como a los propios legisladores, y que son a saber los siguientes:

A) Los artículos 50 y 49 de las Constituciones de 1857 y 1917 respectivamente, (que tenían una redacción casi idéntica) prohíben la reunión de dos o más poderes en un solo individuo o corporación, -siendo que si el ejecutivo por causa alguna juzgara, violaría flagrantemente el principio de separación adoptado.

Es del caso apuntar que el propio Ignacio L. Vallarta desconoció -conforme a lo antes mencionado - La Constitucionalidad de los Tribunales Contencioso-Administrativos, al sostener que "El conocimiento por las autoridades administrativas del "Contencioso gubernativo", es contrario al artículo 16 constitucional, por que ninguna Ley sin violar este precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribu-

nal para que legisle ..." (59)

En el mismo sentido, el Licenciado Jacinto Pallares paradójicamente apunta que: "... estando pues perfectamente definidos los límites que hay entre el poder judicial y los otros poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos poderes y por lo mismo entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo ..." (60)

B) Conforme a este argumento el establecer Tribunales Administrativos viola de manera clara la prohibición expresa del artículo 13 - Constitucional, que dispone que "nadie puede ser juzgado...por tribunales especiales ...", subsistiendo exclusivamente conforme a lo dispuesto en el mismo precepto, el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar.

C) Se considera que conforme a lo dispuesto por el artículo 14 - Constitucional se estatuye la obligación a cargo del poder público, de seguir juicio previo cuando se pretenda privar a un particular de algún derecho, cuando provenga de un acto civil o bien de reconocimiento u otorgamiento del órgano gubernamental, por lo que resulta ociosa e innecesaria la existencia de un tribunal que de manera particular juzgue los actos emanados del poder público, cuando se vean afectados los intereses del particular en materia tributaria y/o administrativa.

D) Se sostiene que debido a la garantía Individual y Social consagrada en el artículo 17 Constitucional existe una verdadera prohibición para el poder público para hacerse justicia así mismo, así como ejercer violencia para reclamar su derecho (61).

---

59 Fraga Gabino "Derecho Administrativo" Ed. Porrúa México 1986  
Págs. 450 y 451.

60 Opus Cít. Pág. 451

61 Idem Pág. 451



Lo anterior no pretende ni en poco dar la panacea para la interpretación y esclarecimiento de lo que en realidad fué la crisis jurisdiccional de los Tribunales Administrativos, sin embarco con ello se intenta resumir de manera clara algunos de los argumentos que - con fundamentos constitucionales desvirtuaban el sustento jurídico de la existencia y funcionamiento de los multicitados Tribunales - Administrativos Independientes; en este orden de ideas es preciso aclarar que si la legislación no fué clara la doctrina lo fué menos, empero nos obsequia en dos tesis fundamentales el Resumen de éste conflicto. La primera sostiene que el único legitimado para juzgar las controversias que se susciten por actos de la Administración pública, es el Poder Judicial de la Federación, siendo - - aplicable para resolverlas, el procedimiento ordinario que se utiliza en las demás controversias. La segunda Tesis por su parte menciona que si bien la Justicia Federal sustituye a los tribunales - Administrativos, solo lo puede hacer mediante el juicio de Amparo.

Las dos Tesis en estudio dada su importancia merecen un tratamiento más profundo es por ello que se van a desarrollar gradualmente en líneas posteriores, pero cabe adelantar que los principios básicos en que se sustentan ambas tesis tienen como origen al principio de "supremacía constitucional" y a la unidad e individualidad del poder judicial.

La Primera Tesis, que sostiene, que de manera absoluta todos los - asuntos y controversias de que pudiera conocer la autoridad Administrativa son de la competencia "normal" del poder judicial, dirmiéndose mediante los procedimientos ordinarios del mismo, afirma así mismo que de forma específica, no existe propiamente una sola cuestión Administrativa que no se comprenda en los casos cuya determinación corresponda a los tribunales federales, conociendo de igual forma de todas las controversias que se susciten sobre el -- cumplimiento y aplicación de la constitución o las Leyes Federales, de todas aquellas en que la Federación fuere, parte, de las que versen sobre derecho marítimo, de las que se susciten a consecuencia de la interpretación y cumplimiento de los tratados con las naciones extranjeras; de las que se refieren a los agentes diplomáticos

y cónsules, y aquellas en que las entidades federativas fueren partes interesadas; de lo que se desprende que aunque tasativamente con dicha tesis se pretende absorber facultades y atribuciones, -- que incluso ni por ley le pudiesen corresponder al poder Judicial, resultando hasta oscuras e impropias, como lo son al atribuirse la interpretación y cumplimiento de tratados con las naciones extranjeras, pues en todo caso por equidad y justicia correspondería a un tercero, dígase árbitro el dirimir actos de naturaleza internacional, conforme a los lineamientos del Derecho Internacional y -- los propios tratados Internacionales.

No obstante lo antes apuntado, y por si la crítica fuera poco, la tesis en estudio arguye además que: " no existe una sola de las - cuestiones pertenecientes a lo que se llamó "Contencioso-Administrativo" que no se encuentre comprendida en los casos sujetos a la decisión de los tribunales Federales ..." (62)

La segunda Tesis que como se apuntó precisaba que el Recurso de Amparo ha sido el sustituto del contencioso-administrativo, teniendo como punto de apoyo además el argumento del maestro Jacinto Pallares, el cual sostenía aunque de forma no muy precisa que: "... no hay lugar al juicio administrativo, pues él está suplido y con ventaja con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857..." (63)

El punto de apoyo legítimo de éstas disertaciones se podría encontrar en realidad en lo preceptuado por el artículo 104 constitucional toda vez que conforme a su redacción, corresponde a los tribunales federales conocer de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; el sentido correcto que conforme a dicho precepto debemos dar es que como los actos administrativos de la autori-

---

62 Ibidem Pág. 453

63 Ibidem Pág. 453

dad federal pueden motivar una controversia sobre el cumplimiento o aplicación de Leyes Federales es de aplicarse la competencia de los Tribunales de la Federación, única y exclusivamente en lo que se refiere a la lesión de los particulares derivado de la multicitada aplicación de dichos ordenamientos, pero nunca intervenir en la solución de conflictos internacionales derivado de la interpretación y cumplimiento de tratados. A mayor abundamiento es del todo desvirtuable esta postura con el argumento de que en términos literales del repetido precepto, la multicitada competencia otorgada, alude exclusivamente a las controversias del orden civil o criminal, siendo que cuando un acto emana del poder público y afecta los intereses de los particulares, no es lógico siquiera pensar en que constituya actos de carácter civil o criminal, situación en la que se desvirtúa casi de manera tajante la segunda tesis en comentario, pero que no por ello demerita su importancia y trascendencia en el camino de la legitimidad del tribunal contencioso administrativo.

## 2.5 LA CONSTITUCION DE 1917

Durante la época en que estuvo vigente la Constitución de 1857 y hasta que entró en vigor la Constitución de 1917, tuvo un apogeo inesperado el juicio de Amparo, como un medio de solución heterocompositiva de los litigios en todas las materias, pero principalmente en materia tributaria.

Como ya se había estudiado en líneas atrás tanto la Constitución de 1957 como la de 1917 se caracterizaron por preservar el sistema judicialista, incorporándose dentro del poder judicial las atribuciones de los tribunales contencioso administrativos y/o tributarios.

El lero. de Noviembre de 1865 se expide el "Reglamento de la Ley sobre lo Contencioso Administrativo", la cual a decir del Lic. Armenta Calderón, no fué sino una copia del Reglamento Administrativo del 25 de Mayo de 1853.

Nuestro país durante la época Revolucionaria sufrió innumerables cambios en todos los órdenes , pues implicó todo un movimiento - social , político y económico surgido del descontento popular originado más de cincuenta años atrás . Nuestra Revolución es considerada en el mundo como la primera Revolución Social, ya que tendía principalmente a modificar de un tajo la condición general -- del Mexicano que ya no resistía su infrahumano trato en el aspecto Laboral y Político .

Es de suma importancia reconocer que en el movimiento armado no solo participaron aquellos que estuvieron "militarmente" preparados para ello, sino que intervinieron las familias completas cuyo futuro iba a depender de la fuerza y la constancia de su acometida y a quien la historia y nosotros mismos debemos el presente - que nuestro país vive .

EL LLAMADO JUICIO DE OPOSICION , EL RECURSO DE SUPLICA Y LA LEGITIMIDAD DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Derivado de la redacción original de la fracción I del artículo - 104 de la Constitución Federal de 1917, se instauró dentro del Código Federal de Procedimientos Civiles un Procedimiento denominado Juicio de Oposición, el cuál tenía como finalidad dirimir los conflictos contencioso-administrativos-tributarios, haciéndose valer en primera instancia ante los Jueces de Distrito y en segunda ante los Tribunales Colegiados correspondientes ; Se creó así mismo el Recurso de Súplica , que tenía como finalidad revisar en tercera instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las Sentencias dictadas en segunda instancia por los Tribunales Federales o del Fuero Común (en los casos de jurisdicción concurrente) en asuntos de carácter Contencioso-Tributarios ; es del caso apuntar que el "Recurso de Súplica" no fué novedad en la Carta Magna - de 17 ' pues a decir por el maestro Armienta Calderón ya lo consagraba el artículo 592 de "La Ordenanza General de aduanas Marítimas y Fronterizas" el cuál indicaba que: "...contra la ejecutoria dictada en segunda instancia era procedente El Recurso de Súplica ante la - Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que el negocio ----

del Juicio excediera de cinco mil pesos ..." (64)

Como se ha analizado el recurso de súplica no era sino un recurso "suigéneris" en tercera instancia, empero debido a que fué reglamentado dentro de la Ley de Amparo de 1919 trajo consigo una oleada de críticas y confusiones; por su parte el Licenciado Burgoa -- Orihuela comenta en este sentido que:

" ... Afirmamos que ésta consagración es indebida e impropia en una Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, por que el recurso de súplica NO ES UN MEDIO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD autónomo y suigéneris, como el juicio de Amparo, sino un conducto procesal mediante el cual se abre una tercera instancia en los juicios que hayan versado sobre aplicación y cumplimiento de leyes federales o de los tratados internacionales, no teniendo ninguno de los objetivos de protección constitucional que al amparo corresponden, de acuerdo con el artículo 103 de la Ley Fundamental. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional federal -- que conoce del recurso de súplica, no ejerce, al substanciarlo y resolverlo, ninguna función política constitucional, es decir de mantenimiento o conservación del orden establecido por la constitución, sino un mero control de legalidad de las disposiciones federales y de los tratados internacionales.

Habiendo, pues, profundas diferencias entre el recurso de súplica y el juicio de Amparo, los autores de la Ley de 1919 incurrieron en un error al incluir la reglamentación del primero en ella.

Dicha ley establecía un principio de exclusión entre el amparo y la súplica, al disponer que el interesado podía optar por cualquiera de los dos, pero que escogiendo o interponiendo uno de dichos recursos (Latosensu), perdía el derecho de ejercitar el otro ..." (65)

---

64 Armienta Calderón Gonzalo "El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano" Ed. Textos Universitarios S.A. 1a. Edición México 1977 Pág. 77

65 Burgoa Orihuela Ignacio "El Juicio de Amparo" Ed. Porrúa México 1982 Pág. 134

Como ya se indicó tales procedimientos tuvieron su origen en la -- redacción original de la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917. Siendo de relevante importancia el analizar el texto de dicho precepto y sus modificaciones por las que se incorporó y legitimó la existencia de los Tribunales Administrativos independientes del poder judicial, ya que antes de que se reformara dicho artículo existían múltiples puntos de vista que calificaban de Inconstitucional la existencia independiente y el funcionamiento de los multicitados Tribunales Administrativos.

El texto original de la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917 mencionaba:

"Art. 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias solo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determinase la Ley ..." (66)

El referido precepto se reformó mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Enero de 1934, suprimíendose prácticamente la última parte del texto antes transcrito que decía:

"... De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la suprema Corte de Justicia de la Nación, -- preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los --

términos que determinase la ley ..."

Con fecha 30 de Diciembre de 1946 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva modificación al mencionado precepto, és ta vez adicionándole un segundo párrafo que a la letra dice:

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

I.....

En los juicios en que la Federación esté interesada las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de segunda instancia o contra los de Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, por lo que se refiere a las entidades federativas, éstas podrán establecer tribunales administrativos para los asuntos locales de su administración pública, siempre que adicionen sus constituciones con un texto relativo ..."

Todavía abría de ser modificado el texto de este artículo para que dar como ahora lo conocemos en su redacción vigente, y fué mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de Octubre de 1967, para quedar como sigue:

"Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:  
I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de Leyes Federales o de los tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias 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 Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos con

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

tra sus resoluciones.

Procederé el Recurso de Revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, solo en los casos que señalen las Leyes Federales, y - siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La revisión se sujetará a los trámites de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de ésta constitución, fije para la revisión en Amparo Indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo ..."

(67) (68)

Propiamente con las modificaciones antes señaladas ni en poco se pone en duda actualmente la constitucionalidad y legitimidad jurídica de los Tribunales contenciosos administrativos, siendo además - que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación desde antes - de las reformas aludidas otorgó en gran medida reconocimientos y validez tanto a tales tribunales como a los fallos que de ellos - emanaban.

## 2.6 LA CREACION Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

### 2.6.1. EL SUSTENTO LEGISLATIVO

El Congreso de la Unión otorgó al Presidente de la República, -

---

67 Opus Cit. Págs. 658 y 659

68 Villalobos O. María del Consuelo Artículo denominado "La defensa de Oficio ante el Tribunal Fiscal de la Federación" en "Justicia Administrativa" Editado por el Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C. México 1987 Págs. 80 a 91.



Gral. Lázaro Cárdenas el 30 de Diciembre de 1935 facultades extraordinarias para la organización de los servicios públicos Hacendarios, y tomando como base dichas facultades, el general Cárdenas expidió la "Ley de Justicia Fiscal", el 27 de Agosto de 1936 entrando en vigor el lero. de Enero de 1937.

Resulta de trascendental importancia para el presente trabajo el estudio de esta Ley, pues con ella se pretendía por primera vez en nuestro país regular las controversias suscitadas con motivo de los actos emitidos por las autoridades que dependían del poder Ejecutivo Federal que redundaran en materia Tributaria y que lesionaran los intereses de los particulares; lo anterior al través de un organismo jurisdiccional especializado que tendría el carácter de independiente, (tanto de la Secretaría de Hacienda, como de cualquier - - otra autoridad o poder). Y que de conformidad con el Artículo lero de la mencionada Ley, se denominaría "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION" con el nacimiento del Tribunal Fiscal se incorporan a su competencia las atribuciones que hasta esa fecha tenían diversos organismos de carácter fiscal como lo eran "La Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta" y "El Jurado de Infracciones Fiscales", mismos que al no tener más asuntos que conocer tuvieron que desaparecer; el artículo 5º transitorio de la "Ley de Justicia Fiscal" derogó a su vez las disposiciones de la Ley orgánica de la Tesorería - de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles -- que regulaban al "Juicio de Oposición", que como en su oportunidad se estudió se tramitaba en materia fiscal ante los tribunales Federales.

Las principales atribuciones del Tribunal Fiscal en ésta su primera época atento a lo dispuesto por el artículo 14 de la "Ley de Justicia Fiscal" fueron: "... conocer de los juicios que se iniciaran:

- a) Contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal -- autónomo que, sin ulterior recurso administrativo, determinaran la existencia de un crédito fiscal, lo fijarón en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación.
- b) Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes -

- del poder Ejecutivo que constituyeran responsabilidades administrativas en materia fiscal.
- c) Contra los acuerdos que impusieran sanciones por infracción a las Leyes fiscales.
  - d) Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictadas en materia fiscal y que causara un agravio no reparable por algún recurso administrativo.
  - e) Contra el ejercicio de la facultad económico-coactiva.
  - f) Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido, y por la Secretaría de Hacienda para que se nulificara una decisión administrativa favorable a un particular..."

(69)

Conforme a lo anterior el 1° de Enero de 1937 se instaló el Tribunal en el edificio ubicado en las calles de Venezuela N°8 de ésta ciudad, y fué integrado por los siguientes Magistrados:

Octavio R. Velazco, Moisés Huerta, Antonio Carrillo Flores, Rafael Corrales Ayala, Mariano Azuela, Generoso Chapa Garza, Manuel Sánchez Cuen, José Alfaro Pérez, Angel González de la Vega, Alfonso Teja - Zabre, Jesús Martínez García, Guillermo López Velarde, Ignacio - Navarro Martín, Rafael Villagómez y Juvencio Ibarra Gómez.

#### 2.6.2. ESTRUCTURA INICIAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

El Tribunal Fiscal de la Federación se integró inicialmente de cinco Salas compuestas de Tres magistrados cada una, que actuaban en

---

69 Arreola Ortiz Leopoldo R. Artículo denominado "La naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación" En la colección "Tribunal Fiscal de la Federación 45 años" Tomo II Ed. Tribunal Fiscal de la Federación México 1982 Págs. 165 y 166.

forma colegiada y cuyas decisiones aunque autónomas unas de otras tenían el carácter de federales.

Cada sala debía nombrar un Presidente que duraría en su encargo un año, pudiendo ser reelecto.

El pleno era integrado por todos los magistrados de las cinco salas, los cuales designaban por mayoría al Presidente del Tribunal Fiscal mismo que al igual que los de las salas duraba en su puesto un año, pudiendo ser reelecto.

Las características esenciales del Tribunal Fiscal en su primera época fueron:

A) Era un organismo cuya competencia se circunscribía a dirimir -- conflictos de carácter fiscal.

B) Era un tribunal de simple anulación, toda vez que sus resoluciones eran meramente declarativas por no tener el tribunal atribuciones para hacer cumplir sus fallos.

C) Era un organismo colegiado ya que las decisiones se tomaban por mayoría de los Magistrados integrantes de cada sala.

D) Era un Organismo Jurisdiccional de Justicia delegada, toda vez que emitía sus fallos en representación del Ejecutivo Federal.

E) Era un órgano independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad Administrativa (Ley de Justicia Fiscal)

F) Era un organismo que formalmente pertenecía al poder Ejecutivo, aunque materialmente su actuación fuese jurisdiccional.

### 2.6.3. EL TRIBUNAL FISCAL COMO ORGANISMO DE JUSTICIA DELEGADA

El Tribunal Fiscal fué creado como un organismo de "Justicia Delegada" de conformidad con la "Exposición de motivos" de la Ley de Justicia Fiscal que lo creó, y que en su parte conducente mencionaba:

"... El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro -- del marco del poder Ejecutivo, pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que -- fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de --

facultades que la Ley le hace. En otras palabras, será un Tribunal administrativo de Justicia delegada, no de justicia retenida ..."

(70)

Conforme a lo anterior es importante destacar, tal como se apuntó líneas atrás que la reforma al artículo 104 de la Constitución Federal (que vino a legitimar la existencia jurídica del Tribunal -- Fiscal) fué hasta 1946, razón por la cual al crearse el Tribunal - Fiscal en 1936 y hasta la reforma de 1946 antes aludida, sufrió du das (con justa causa) su constitucionalidad.

Por otro lado como se observa de la exposición de motivos, los le- gisladores adoptaron la terminología de la doctrina del derecho - francés, y determinan claramente que el Tribunal de reciente crea- ción sería de justicia Delegada y no Retenida, sin embargo ¿Qué es una cosa y que es la otra?

Por Justicia Retenida debe entenderse cuando el Tribunal actúa por mandato y bajo los lineamientos establecidos por el Superior Jerár- quico al que se representa, en tanto que la justicia Delegada implica la inexistencia del vínculo de jerarquía y una independencia ad ministrativa en la actuación, ya que el superior jerárquico delega sus atribuciones en el inferior, el cual las ejerce conforme a su criterio; por su parte el maestro Alfonso Cortina, magistrado fun- dador del Tribunal Fiscal de la Federación menciona que: "... La Justicia delegada administrativa existe cuando la autoridad admi- nistrativa que dicta la resolución, entrega, a consecuencia de una delegación derivada de la Ley, la facultad decisoria, de un órgano autónomo desvinculado de la administración pública y tan solo liga- do con ella por el aspecto formal que consiste en que tanto la au- toridad de la que emana el acto como la autoridad encargada de fa- llar el juicio, dependen del poder Ejecutivo; así pues, existe jug ticia delegada cuando el órgano administrativo tiene plena autonomía para fallar, sin intervención de los órganos de la administración pública activa ..." (71)

---

70 Opus Cit. Pág. 172

71 Idem Págs. 172 y 173.

De ésta forma, podemos observar, conforme a la lectura de la exposición de motivos de la Ley de justicia fiscal antes transcrita, - en su parte conducente, y de la misma ley de justicia fiscal, que se le otorga al reciente tribunal autonomía orgánica respecto del poder Ejecutivo, en el que al menos en su aspecto formal quedaba - encuadrado; así mismo queda perfectamente claro que ni siquiera se pensó que el Tribunal Fiscal de la Federación fuese organismo de - plena jurisdicción, pero mucho menos que en algún momento perteneciera al poder judicial, pues como se ha analizado, conforme a la doctrina del Derecho francés la justicia Administrativa era completamente ajena a dicho poder y se encontraba adscrita al poder Ejecutivo.

Ahora bien antes de continuar con el estudio del Tribunal Fiscal - de la Federación, resulta de relevante importancia analizar conforme a la doctrina, cuáles son las diferentes ramas del Contencioso Administrativo, toda vez que en él se encuadran el contencioso de anulación y el de plena jurisdicción.

El contencioso Administrativo, a decir del maestro Sergio Martínez Rosaslanda comprende cuatro ramas que son a saber:

- 1.- El contencioso de anulación
- 2.- El contencioso de plena jurisdicción
- 3.- El contencioso de interpretación y apreciación de la legalidad
- 4.- El contencioso de represión

#### El Contencioso de Anulación

El objeto en el contencioso de anulación consiste exclusivamente - en la anulación de una decisión ejecutoria.

La consecuencia de la actividad contenciosa de anulación será declarar la ilegalidad (en sentido amplio) de la resolución impugnada.

Una diferencia clara que existe entre los Recursos que como consecuencia de su interposición se anulen las resoluciones y el Contencioso de Anulación, es que mientras este último conlleva un recurso por exceso de poder, permitiendo la anulación de las decisiones

de la Administración Activa, los recursos antes citados permiten - la anulación de los juicios emitidos por las jurisdicciones Administrativas inferiores, es decir anulan en una instancia posterior una resolución dictada por un Tribunal Administrativo. Es por ello que el Contencioso de Anulación es en esencia un medio de defensa contra los actos de la autoridad que configuren un exceso de poder.

#### El Contencioso de Plena Jurisdicción (o Contencioso Pleno)

El Contencioso Pleno puede tener como finalidad el obtener del Tribunal que corresponda un fallo que constituya una anulación de una resolución no ejecutoria (en contraposición con el de anulación) - como lo son:

- a) La anulación de un contrato o de una elección
- b) La anulación de una condena pecuniaria
- c) La proclamación de un candidato
- d) La reducción del monto de una cuota de imposición

El Recurso Pleno no podrá al igual que las demás ramas del Contencioso Administrativo de ninguna forma el tender a que la autoridad juzgadora remita una orden precisa a la Administración de donde -- emanó el acto impugnado, pero sin que esto quiera decir que no pueda entrar al fondo del asunto y anular, modificar o revocar el acto administrativo de que se trate.

#### El Contencioso de Interpretación y de Apreciación de Legalidad (o de Validez)

Pudiera pensarse que ésta rama del contencioso resulta contradictoria y hasta confusa, pues conoce tanto de la interpretación como - de la apreciación de la legalidad que indudablemente son dos cosas distintas. Interpretar una decisión es darle el sentido correcto, el camino original de quien la creó, apreciar su legalidad es determinar su valor jurídico, siendo que además una decisión puede - ser clara conforme a su interpretación, pero a fin de cuentas lle-

gal.

Cuando una resolución no es clara para alguna de las partes o para ambas, corresponde a la misma autoridad que conoció del asunto el interpretarla.

El Recurso de Interpretación no es admisible si no tiene realmente por objeto el esclarecer una decisión que así lo amerite, y nunca deberá proceder para que se estudie nuevamente sobre el fondo de lo que definitivamente se juzgó-siendo del caso apuntar que en muchas ocasiones, la obscuridad en la Interpretación de una resolución versa sobre el punto principal del Litigio-La resolución recaída a un recurso de Interpretación, es susceptible de impugnarse mediante los recursos habituales, no porque el juzgador de alzada conozca mejor lo que el "A quo" quiso decir, sino porque a él le corresponde controlar si el inferior no ha dado a la resolución la debida claridad y precisión.

#### El Contencioso de Represión

El Contencioso de Represión tiene su origen en la ejecutividad de las decisiones de los Tribunales administrativos y que sustenta su acción en la reparación del daño causado a los bienes de la Administración pública, tal es el caso de los desperfectos que sufren los señalamientos en la carretera, al impactarse voluntaria o involuntariamente un automóvil, la decisión del Tribunal puede ser -- conforme a esta rama del contencioso Administrativo el pago de la cantidad que conforme a las "Listas de la Administración" cueste - el material, el ensamble y la instalación de los bienes dañados, - que en la mayoría de los casos resultan excesivamente honoreros y por arriba de lo lógico. (72)

Este pequeño paréntesis pretende dar al lector una idea más clara

---

72 Martínez Rosaslandia Sergio, Artículo denominado "El Contencioso Administrativo" en la colección "Tribunal Fiscal de la Federación 45 Años" Tomo II Ed. Tribunal Fiscal de la Federación México 1982 Págs. 26 a 31.

de las distintas ramas del Contencioso Administrativo, y así comprender con detalle las características primordiales del Tribunal Fiscal de la Federación.

#### 2.6.4. EL TRIBUNAL FISCAL COMO ORGANISMO DE PLENA AUTONOMIA

Debido a que el Tribunal Fiscal de la Federación fué calificado conforme a la propia exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal como de Justicia Delegada, limitó evidentemente su alcance como Tribunal de plena jurisdicción. Lo anterior se puede resumir concretamente en dos puntos:

- A) Sus resoluciones definitivas son meramente declarativas
- B) Carece de Imperio para hacer cumplir sus decisiones

Por lo que hace al primer punto, esto trajo consigo que el tribunal de reciente creación debería limitarse en sus decisiones a resolver la legalidad (o ilegalidad) de los actos o resoluciones de autoridad que conociera, pero sin cambiar la resolución impugnada ni crear una nueva conforme a los aspectos convenientes.

Esta postura fué corroborada además por el fallo emitido por el pleno del Tribunal Fiscal de la Federación en sesión del 8 de Agosto de 1938, en el cual se consignó que el Tribunal carecía de competencia para dar instrucciones acerca de la actitud que debían adoptar las autoridades fiscales para cumplir las sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal de la Federación (73)

En lo que toca al segundo punto, éste se refiere a la incapacidad que el propio Tribunal tiene para hacer efectivas sus resoluciones;

---

73 Resolución emitida en los Juicios N° 63/38 y 926/38, publicados en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación compendio de los años 1937 a 1948.



podría pensarse que ésta segunda característica es una consecuencia de la primera, pues si las resoluciones del Tribunal son solo declarativas no pueden por ende hacerse cumplir, es decir ser ejecutables por sí mismas, debido a que el Tribunal carece de Imperio Legal para hacer cumplir sus fallos, sin embargo lo anterior resulta ser un poco más profundo y merece otras consideraciones como -- adelante se verá.

El poder judicial en el ámbito de su competencia tiene como finalidad principal el resolver las controversias suscitadas por la aplicación de las Leyes, teniendo para ello conforme a la Constitución diversas atribuciones para hacer cumplir sus determinaciones.

Lo anterior tiene explicación lógica y jurídica, pues ya que los conflictos que ventila se originan entre particulares no está en juego el interés del Estado, por lo que es susceptible de aplicarse su facultad de Imperio sin ninguna limitación debido a que las partes sometidas a su competencia están en un plano de subordinación, sirva de ejemplo el que al Estado no pueda embargarse los bienes, pues se considera que no debe entregar garantía para el cumplimiento de sus obligaciones, por considerarse (por la ley) que los bienes del Estado son suficientes en sí mismos para garantizar cualquier adeudo en favor de los particulares, siendo además que cualquier contienda en el ámbito del Derecho Público, dígase en el aspecto administrativo o fiscal no se efectúa entre dos particulares, sino que uno de ellos es ineludiblemente el Estado, el que no puede renunciar al beneficio de soberanía ni de supraordinación, razón por la cual los fallos en materia Administrativa y/o Tributaria no podían ser más que declarativos.

#### 2.6.5. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION COMO UN ORGANISMO JURISDICCIONAL EMINENTEMENTE FISCAL

Desde su creación el Tribunal Fiscal de la Federación tuvo atribuciones específicas conforme a la Ley de justicia fiscal para conocer y resolver asuntos de carácter tributario en forma contenciosa, ya que era el problema principal de la administración pública, es-

estructurándose sus facultades de la siguiente forma:

"... El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de:

- I.- Todas aquellas resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de organismos fiscales autónomos que determinaran un crédito fiscal; lo fijaren en cantidad líquida o bien dieran las bases para su liquidación.
- II.- Las resoluciones que impusieran sanciones por infracciones a las Leyes Fiscales o bien que constituyeran responsabilidades administrativas, en materia fiscal y
- III.- Contra cualquier otra resolución en materia fiscal que cause un agravio no reparable al través de algún recurso administrativo ..." (74)

Una segunda esfera de competencia del Tribunal Fiscal lo constituyó el conocer de asuntos derivados de el ejercicio de la facultad económico-coactiva por parte del Estado para asegurar y cobrar los créditos fiscales a cargo de los particulares, siempre que dicha facultad no fuese ejercitada debidamente y conforme a la Ley. (Es del caso mencionar que ésta facultad es de naturaleza fiscal)

Un tercer ámbito de competencia fué el conocer de los negocios relativos a la negativa de la autoridad para devolver lo ilegalmente percibido en Impuestos, Derechos y Aprovechamientos.

Es importante destacar que ya en ésta la primera época del Tribunal Fiscal se estableció el que las autoridades administrativas no podían revocar por sí mismas sus resoluciones, cuando éstas causaran beneficio a los particulares, pues se consagró en la fracción VII del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal que la Secretaría de Hacienda podría intentar así mismo juicio ante el Tribunal Fiscal a efecto de anular una decisión administrativa favorable a un par-

ticular, con lo que además se reconocía plenamente un equilibrio - e igualdad procesal entre las partes, en cuanto a los medios de de fensa.

Otros aspectos de su competencia lo eran ya aquellos que se consideraban no solo fiscales sino administrativos como la negativa fi ta y los asuntos derivados de las responsabilidades de las autoridades administrativas.

### C A P I T U L O   I I I

#### EL RECURSO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO FEDERAL EN PARTICULAR

##### 3.1 EL RECURSO DE REVOCACION

Toca en este capítulo el analizar los diferentes Recursos Administrativos Tributarios en el ámbito Federal, que en realidad son - - aquellos que regula la codificación Administrativo-Tributaria, es decir el Código Fiscal de la Federación.

Como ya se estudió en el primer capítulo de éste trabajo el Recurso es el medio jurídico y la herramienta necesaria de que se vale el particular para solicitar de la autoridad que revoque o modifique una resolución que lesione sus intereses, sin embargo los Recursos Administrativos Tributarios procederán cuando ha quedado firme la resolución que se impugna, es decir cuando no haya otro recurso que agotar antes de acudir a la fase contenciosa; es precisamente aquí donde se da la pauta para analizar al Recurso de Revocación, que se contempla en los artículos 116 fracción I, 117, 120, 121, 122, 123, 125, entre otros del Código Fiscal de la Federación vigente.

Resulta de suma importancia el estudio de éste medio de defensa, - pues como se verá más adelante otorga al particular una oportunidad para poder impugnar ante la propia autoridad Administrativa el acto de molestia emitido por la misma, de acuerdo a las bases que el propio código establece.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 125 del Código Fiscal de la Federación en vigor, el gobernado podrá optar por impugnar el acto al través del Recurso de Revocación o bien mediante --juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, - éste último, como el medio exclusivo de defensa en materia contenciosa-Administrativo Fiscal en primera instancia, contra los actos de - las autoridades Administrativas- pudiéndose impugnar, (tal como lo permite el mismo precepto) las resoluciones dictadas en el Recurso

de Revocación, mediante el Juicio de nulidad antes señalado.

El Recurso de Revocación contemplado por el Código Fiscal de 1967 procedía exclusivamente:

"Art. 161.- Contra resoluciones administrativas en las que se determinen créditos fiscales".

Este precepto fué modificado con el Código Fiscal de 1982 que sigue vigente hasta la fecha y que establece:

"Art. 117.- El Recurso de Revocación procederá contra las resoluciones definitivas que:

- I.- Determinen contribuciones o accesorios
- II.- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley
- III.- Siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras".

Y se añadió en la reforma de 1988, la mención de que: "No procederá el recurso de revocación contra las resoluciones que decidan el procedimiento administrativo de Investigación y Audiencia".

Es pertinente señalar que debido a la redacción de éste precepto - así como en lo dispuesto por la fracción II del artículo 124 de la Ley en comento es factible el poder impugnar una Resolución Administrativa cuando no exista un Recurso Administrativo dentro de la Ley que rija el acto, ya que en este caso el acto es definitivo, - tal como lo exige la Ley.

Es oportuno apuntar que muchos tratadistas no están de acuerdo en que las Leyes ordinarias regulen recursos administrativos con carácter de obligatorios (antes de entrar a la fase contenciosa) pues son - de la opinión de que en ellos solo se pierde el tiempo, ya que la autoridad Administrativa en numerosas ocasiones no es del todo imparcial, situación, a la que con su carácter de optativo, escapa - el Recurso de Revocación; lo anterior se ve reforzado por el Licenciado Martínez Rosaslanda que comenta:

"... como consecuencia de lo anterior, los gobernados se ven obligados a agotar los recursos administrativos, previamente al juicio de nulidad. Sin embargo, salvo excepciones notables estadísticamen

te está demostrado que los recursos administrativos no constituyen un medio plenamente eficaz como vía de defensa de los particulares. Al respecto basta comparar el sentido de las sentencias emitidas - por el Tribunal Fiscal de la Federación, cuya resolución impugnada haya puesto fin a una instancia administrativa, las cuales declaran la nulidad de dichas resoluciones en un porcentaje mayor al - 50%, lo que demuestra que en esos casos el Recurso Administrativo constituye solo una instancia más que el particular debe agotar, - antes de obtener una resolución favorable a sus intereses.

Lo anterior no significa que el recurso no constituya un medio eficaz de defensa, pero a condición de que sea resuelto con objetividad, que le permita resolver las controversias entre administradores y autoridades conforme a derecho, aún cuando contravengan lineamientos internos o de criterios rígidos. En este supuesto, el - recurso administrativo no sólo constituye un medio eficaz de defensa, sino un valioso auxilio de los tribunales que les permita ventilar controversias en un número mayor o respecto de puntos de mayor complejidad.

No es ocioso recordar que a pesar de la existencia de jurisprudencia definida de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y aún de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, algunos recursos administrativos se resuelven en contravención de las Tesis jurisprudenciales, sobrecargando innecesariamente a los tribunales y causando molestias no justificadas a los particulares ..."  
(75)

La claridad de lo mencionado por el magistrado Rosaslanda no da cabida a explicación alguna, sin embargo es importante y hasta necesario el enfatizar que los Recursos Administrativos que contemplan las Leyes ordinarias en esencia no son un mecanismo estorboso o - inútil pues tal como se reconoció en el capítulo primero de este - trabajo toda Lev administrativa debería contemplar un Recurso Admi

75 Martínez Rosaslanda Sergio Ponencia en el Congreso Nacional del Tribunal Fiscal de la Federación - San Luis Potosí y Monterrey Editado por el Tribunal Fiscal de la Federación México 1987 Pág. 2 y 3.

nistrativo para que el particular pueda solicitar de la autoridad, que se revise nuevamente el acto emitido y en su caso se revoque - por ser improcedente. Lo que en la práctica sucede es que debido a criterios y políticas equivocadas, se le ha dado al recurso una tramitación y resolución por parte de las autoridades, de forma parcial que invariablemente motivan la desconfianza de los particulares -- respecto a su ejercicio, pero viéndose obligados a agotarlos cuando la propia Ley no les da el carácter de optativos, antes de acudir a la fase contenciosa, razón por la cual es de importancia - el estudio del Recurso de Revocación, pues en aras de alcanzar una mejor administración de la justicia en materia Tributaria -debido a su regulación en el propio Código Fiscal de la Federación- marca la ruta a seguir en el ejercicio de los Recursos Administrativos. La problemática surgida de la inexacta regulación de las normas en materia Administrativo-Tributaria, dan lugar a que en lo personal considere adecuado el que se cree EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, el cual debe agrupar en un solo ordenamiento todos los artículos referentes a la tramitación adjetiva de los -- procedimientos administrativos, pues hoy día al tratar de impugnar una resolución administrativa, debemos primero percatarnos de:

- a) Qué autoridad emitió el acto
- b) Donde encuentra su competencia la autoridad
- c) Cuál es la Ley que rige el acto
- d) Qué recurso o recursos administrativos contempla la Ley que rige el acto.
- e) Qué clase de recurso contempla la Ley que rige el acto (optativo u obligatorio)
- f) Qué otros recursos administrativos regulan para ese caso otras Leyes
- g) Qué características debe reunir el recurso que se interponga
- h) Ante qué autoridad se hará valer el recurso administrativo
- i) Cuál es el plazo para su interposición
- j) Si su interposición suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, o es necesario garantizar el interés fiscal.

El Código Federal de Procedimientos Administrativos unificaría los recursos administrativos por materia o especialidad, lo que facilitaría al particular la pronta elaboración y tramitación de los mismos, sin necesidad de estar buscando en las diversas Leyes algún precepto que fuera aplicable y que al citarse por ejemplo se menciona: "... de conformidad con el artículo 76 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en el presente asunto ..." así mismo se regularían en un solo ordenamiento las pruebas aplicables a los Recursos Administrativos oficiosos, las reglas para su admisión y valoración, el plazo que tienen las autoridades para dictar la resolución, la negativa ficta, los documentos que deben acompañarse a la promoción, y todas las demás normas adjetivas que hoy día regula el Código Fiscal de la Federación con juntamente con las normas sustantivas.

La elaboración de un Código Federal de Procedimientos Administrativos motivaría la desaparición de todos los Recursos Administrativos de las Leyes ordinarias y daría lugar a la reforma total del sistema Administrativo, lo que marcaría la pauta de una nueva era en el ámbito del Derecho Administrativo-Tributario en México, y posiblemente surgiera concatenadamente con el no del todo utópico -- Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, el cual no solo conocerá de asuntos en materia fiscal, sino en general de todas las controversias surgidas por los actos dictados por las autoridades administrativas que en diferentes aspectos lesionaran los intereses de los particulares, tema que merece un estudio más especializado y que en obvio de tiempo solo se anuncia en el presente tra bajo.

El término para la interposición del Recurso de Revocación lo determina el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, que igualmente señala ante que autoridad se deberá interponer:

"Art. 121 El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación ..." agregando además que:

"... si el particular tiene su domicilio fuera de la población en



que radique la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, - el escrito de interposición del recurso podrá presentarse en la -- oficina exactora más cercana a dicho domicilio, o enviarlo a la au- toridad que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con - acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos ..."

REQUISITOS DEL ESCRITO DONDE SE PROMUEVA EL RECURSO DE  
REVOCAACION

En las diferentes Leyes administrativas que contemplan Recursos -- Administrativos oficiosos, se menciona de forma usual el que el Re- curso -por dicha Ley contemplado- no se sujetará a formalismo espe- cial alguno, y en otros casos, no obstante indicarse la leyenda an- terior, se estatuyen algunas características que tiene que llevar el escrito donde se interponga el Recurso para su eficacia, pero - que en realidad sirven para darle al juzgador mayor facilidad para identificar:

- a) El nombre y domicilio del Recurrente y/o de quien promueva en - su nombre
- b) El acto que se reclama
- c) La autoridad o autoridades demandadas

El Recurso de Revocación en este aspecto cumple con una doble fina- lidad, ya que no solo da las bases para la tramitación de éste re- curso, sino que deja abierta la posibilidad de que de conformidad con las características que lo regulan, se puedan elaborar otros - recursos Administrativos que no tengan un formalismo especial para su interposición.

El Recurso de Revocación deberá satisfacer los siguientes requisi- tos: (arts. 18, 122 y 123 del Código Fiscal de la Federación)

- a) Elaborarse por escrito
- b) Llevar la firma del interesado o su huella digital, sino sabe -

firmar o bien la firma de quien lo represente legalmente.

Cabe añadir que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 fracción III último párrafo del Código Fiscal de la Federación, la representación de los interesados cuando no se gestione en nombre propio deberá ser de manera exclusiva por Licenciados en Derecho. La falta de firma del escrito dará lugar a que se tenga por no interpuesto el recurso tal como la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación lo ha determinado como se aprecia de la siguiente Tesis Jurisprudencial:

" REVISION - DEBE ENTENDERSE POR NO PRESENTADA SI EL ESCRITO RESPECTIVO NO ESTA FIRMADO - En los términos del artículo 171 del Código Fiscal de la Federación, toda promoción presentada ante el Tribunal Fiscal de la Federación, deberá ser firmada por quien la formuló, pues de no cumplirse con éste requisito, se tendrá por no presentada. Por consiguiente, en los casos en que se reciba en este tribunal fiscal algún escrito por el que se pretenda interponer el recurso de revisión, que no tenga la firma del funcionario que la formula, sin mayor trámite deberá tenerse por no presentado, al no darse la manifestación expresa de su voluntad para promover el recurso." (76)

La Tesis jurisprudencial antes transcrita, aunque propiamente no -

---

76 Tesis Jurisprudencial - Revisión N° 1019/79 Resulta en sesión de 6/Octubre/1980 por unanimidad de 8 votos. Magistrada ponente: Margarita Lomeli Cerezo Secretario: Lic. Raúl A. Pallares - Valdéz.

Colección Tribunal Fiscal de la Federación 45 años Tomo III  
Ed. Tribunal Fiscal de la Federación Pág. 378.

habla del Recurso de Revocación, y a cuyo estudio se ha dedicado - parte de este capítulo, nos indica perfectamente que tanto los particulares como las propias autoridades al interponer el Recurso - que proceda (por el principio de equidad e igualdad procesal) deben necesariamente firmar la promoción donde lo interpongan, pues así manifiestan expresamente su voluntad de hacer valer el recurso corriendo la misma suerte una u otra (en su caso) de perder su derecho al olvidar firmar el escrito que lo contenga.

c) Señalar el domicilio para oír y recibir notificaciones, autorizando a la persona o personas para recibirlas.

Cuando no se cumpla con alguno de los tres requisitos anteriores, la autoridad que conozca del asunto, requerirá al particular para - que en un plazo de 10 días (hábiles) cumpla con el o los requisitos omitidos, en caso de no subsanarse la omisión en el plazo indicado, la promoción se tendrá por no presentada.

d) Indicar el acto que se impugna señalando con detalle el número de oficio, la fecha, la autoridad o autoridades que lo emiten, precisando la adscripción a la que pertenecen, el Departamento, Subsecretaría y Secretaría de Edo. en su caso.

e) Los agravios que le cause al particular el acto impugnado.

Este punto es de primordial importancia pues es donde se sustenta jurídicamente el recurso, es decir, la especificación que debe llevar a cabo el particular de las violaciones causadas por la resolución impugnada, en el cuerpo de la promoción que contenga el recurso.

f) Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando no se señalen en el Recurso los 3 últimos requisitos (D,E, F) la autoridad que conozca del asunto requerirá al promovente, para que en un plazo de cinco días (hábiles) subsane la omisión, --

siendo que en caso de no hacerlo, se tendrá por no interpuesto el recurso.

Además de lo señalado en los 6 incisos anteriores, el recurrente - deberá acompañar a su promoción:

- 1.- Los Documentos con los que acredite su personalidad, cuando se actúe en nombre de otro, o bien en representación de personas morales.
- 2.- El documento en que conste el acto impugnado
- 3.- La constancia de la notificación del acto impugnado.

Por lo que hace a éste punto, la fracción III del artículo 123 del Código Fiscal de la Federación faculta al particular a que declare bajo protesta de decir verdad cuando no recibió constancia de la - notificación del acto que impugna, a efecto de que se tenga como - fecha de notificación el día que el recurrente señale bajo protesta, lo mismo procede respecto a los actos derivados de la negativa ficta.

- 4.- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial en su caso.

Es pertinente señalar respecto a este punto que la fracción IV del artículo 123 del Código Fiscal de la Federación autoriza al particular a que indique cuando no haya podido obtener las pruebas de las autoridades, a pesar de haberlas solicitado, para lo cual deberá acompañar a su promoción copia sellada del escrito donde las solicitó, correspondiéndole en éste caso a la autoridad que conozca del asunto el requerir a la autoridad correspondiente las probanzas así ofrecidas.

Para el caso de que el particular no acompañe los documentos donde consten las pruebas que ofrezca, o bien el documento donde se demuestre que los solicitó, la autoridad podrá requerirle para que - cumpla con ellas en un plazo no mayor de cinco días (hábiles), te-

niendo por no ofrecidas las pruebas en caso de no desahogar éste - requerimiento; así mismo por lo que hace a los documentos enunciados en los números 1, 2 y 3, la falta de cumplimiento al requerimiento en los cinco días trae como consecuencia el que se tenga - por no interpuesto el recurso.

Es improcedente el recurso de revocación cuando se haga valer contra actos administrativos:

- I.- Que no afecten el interés jurídico del recurrente
- II.- Que no sean resoluciones dictadas en recurso de revisión o en cumplimiento de éstas o de sentencias
- III.- Que hayan sido impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación
- IV.- Que se hayan consentido, entendiéndose el de aquellos contra - los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.
- V.- Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de - algún recurso o medio de defensa.
- VI.- En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o sí en la ampliación no se expresa agravio alguno tratándose de los - asuntos donde se impugne alguna notificación, no obstante que - la autoridad al reponerla le da a conocer al particular el acto.
- VII.- Si son revocados los actos por la autoridad.

Las fracciones antes apuntadas corresponden al texto casi íntegro del artículo 124 de Código Fiscal de la Federación vigente, donde las dos últimas fracciones surgieron a partir de la reforma de - 1988.

La importancia que ha cobrado el Recurso de Revocación se pone de manifiesto de forma estadística, pues aunque sigue siendo el Juicio de Nulidad el más socorrido, cuando la impugnación de los actos administrativos se decide entre éste último y el Recurso de Revocación u otro recurso optativo, las cifras de la Sala Superior del Tribunal Fiscal demuestran claramente un mayor incremento a

últimas fechas y respecto a los años anteriores de las sentencias dictadas contra las resoluciones de los Recursos de Revocación, razón por la cual ha prevalecido su regulación en el Código Fiscal, no obstante que este ordenamiento ha sido ya muy trastocado por -- las nuevas ideas de algunos legisladores.

### 3.2 EL JUICIO DE NULIDAD

El Juicio de nulidad al que se ha aludido a lo largo del presente trabajo, recoge en su conformación y ejercicio muchas de las instituciones jurídico-tributarias que ya se han estudiado, pero su importancia reside principalmente en constituir el único medio de defensa que tienen los particulares para impugnar en la fase contenciosa los actos administrativos Federales que afecten sus intereses, es por ello que antes de abordar el tema en estudio, se analizarán algunos aspectos de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación contenidos en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente 180 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Febrero de 1978, tal como lo señala su primer artículo transitorio y abrogando a la Ley orgánica -- del Tribunal Fiscal de la Federación del 24 de Diciembre de 1966.

El Tribunal Fiscal tiene por Ley la función de un Tribunal de anulación para resolver las controversias surgidas por la aplicación de los actos de las autoridades administrativas tributarias, que -- se fundan en las disposiciones jurídicas en materia fiscal federal. El Tribunal en comento es un Tribunal administrativo, dotado de -- plena autonomía para dictar sus fallos de conformidad con el artículo primero de su Ley orgánica y está integrado por una Sala Superior y 17 Salas Regionales, 6 en el Distrito Federal cuya competencia se circunscribe a la región metropolitana, de ahí que adquieran el nombre de Salas Regionales Metropolitanas (art. 7 transitorio de la Ley orgánica del Tribunal Fiscal) y las demás repartidas por Regiones de la siguiente forma:

(artículo 21 de la Ley Orgánica)

- "... I.- Del Noroeste: con jurisdicción en los Estados de Baja California (sic), Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- II.- Del Norte-Centro: con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III.- Del Noroeste: con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- IV.- De Occidente: con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- V.- Del Centro: con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- VI.- De Hidalgo-México: con jurisdicción en los estados de Hidalgo y de México.
- VII.- Del Golfo-Centro: con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII.- Del Pacífico Centro: con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.
- IX.- Del Sureste: con jurisdicción en los estados de Chiapas y Oaxaca.
- X.- Peninsular: con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán ..."

Cada una de las Regiones tiene una Sala Regional, integrada por 3 magistrados, excepción hecha de la Hidalgo México que tiene 2 Salas Regionales, y la Metropolitana que como ya se indicó tiene 6, siendo que cada sala en el ámbito de sus respectivas competencias territoriales y a la vez el conjunto de Salas Regionales, con la Sala Superior integran el Tribunal Fiscal de la Federación.

Es importante para este trabajo el estudio del Tribunal Fiscal de la Federación, pues como ya se ha precisado tiene por ley facultades para dirimir las controversias en materia administrativa-fiscal, como tribunal de anulación y el mecanismo jurídico para iniciar esta actividad contenciosa lo es de manera exclusiva el "Juicio de Nulidad".

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se establece -

casí en su totalidad en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Propio Tribunal, ya que se reserva dentro del mismo precepto a otras Leyes Fiscales para que en su caso puedan fijarle competencia y conocer de los actos que en ellas se regulen.

De ésta forma respecto de los actos que en seguida se mencionan -- puede conocer el Tribunal Fiscal en juicio de Nulidad:

"Art. 23.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se -- inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

- I.- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos -- fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una -- obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las ba ses para su liquidación.
- II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado.
- III.- Las que impugnan multas por infracción a las normas administra tivas federales.
- IV.- Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que -- se refieren las fracciones anteriores ..."

El Tribunal Fiscal de la Federación ha tenido a lo largo de su vida una ampliación en los negocios de su competencia , que no sólo lo limitan a conocer de asuntos puramente fiscales, sino de negocios de carácter administrativo como los que adelante se señalan, siguiendo la redacción original del artículo 23 de su Ley orgánica: "... V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás presta-- ciones sociales que concedan las Leyes en favor de los miembros -- del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derecho-habientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan --



obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las --  
Leyes que otorgan dichas prestaciones ..."

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

VII. Las que dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada.

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de -- los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX. Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

X. Las señaladas en las demás Leyes como competencia del Tribunal ..."

Uno de los aspectos especiales que guarda la competencia del tribunal, es que la Autoridad puede impugnar en la misma forma ante las Salas Regionales (conforme a los puntos anteriores) las resoluciones que sean favorables a los propios particulares.

Es oportuno indicar que debido a la reforma que sufrió el Código Fiscal de la Federación en 1988 se derogó el artículo 248 y demás relativos que establecían el contenido y procedimiento del Recurso de Revisión, el cual tenía por finalidad el que las Autoridades pudieran recurrir ante la Sala Superior las sentencias definitivas y las resoluciones de las Salas Regionales que decretaban o negaban sobreseimientos, por lo que se estudiarán los asuntos que actualmente son de la competencia de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación conforme a la mencionada reforma.

Lo anterior responde a que desde hace algunos años se ha planteado por diversos tratadistas la posibilidad de que los fallos dictados por las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación fueran definitivas, y por otro lado no se sobrecargara innecesariamente a la Sala Superior de asuntos que conforme a la Ley ya habían -

sido resueltos por las Salas Regionales, tratando de darle a la actividad contenciosa fiscal una tramitación más expedita en razón de la simplificación administrativa, tan en Boga en el último sexenio.

Conforme a la Reforma se crea el artículo 239 Bis dentro del Código Fiscal de la Federación y se reforma la fracción II del artículo 15 de la Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, dándole facultades a la Sala Superior para conocer de los mismos asuntos que resuelve cada Sala Regional pero en condiciones o características especiales y sin configurar otra instancia, dicho precepto en su parte conducente establece:

"Art. 239 Bis .- La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, de oficio o a petición de la Sala Regional correspondiente o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá resolver los juicios que por sus características especiales así lo ameriten.

Revisten éstas características los juicios en que:

I.- El valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal elevado al año.

II.- Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución..."

La Sala Superior conforme a su nueva competencia -que no constituye otra instancia- conocerá de los negocios que antes eran privados de la competencia de las Salas Regionales, haciéndolo de igual forma mediante el ejercicio del juicio de Nulidad.

CAUSALES DE NULIDAD

Para que una resolución impugnada mediante el juicio de nulidad sea declarada ilegal, es necesario demostrar alguna de las causas que señala el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y que son a saber las siguientes:

- I) Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado - o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II) Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III) Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV) Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- V) Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

Para acreditar la causal precisada en el número I, es necesario de mostrar que quien produjo el acto no estaba legalmente habilitado para hacerlo, debiéndose recordar que la actividad pública para po der ejercerla se requiere que legalmente haya sido delegada, es de cir que configure un acto regla por encontrar sustento en un orde namiento jurídico vigente.

En múltiples ocasiones algunos funcionarios públicos emiten actos de autoridad mediante atribuciones que por ley le corresponden a otro funcionario público, sea superior jerárquicamente, o bien dis tinto a su competencia, razón por la cual con fundamento en la fr acción I del artículo 238 del Código Fiscal donde se contiene co mo causal de nulidad la incompetencia del funcionario, es perfectamente anulable dicho acto, desconociéndolo por ende al mismo, valor jurídico alguno.

La falta de competencia del funcionario en la emisión de los actos de autoridad que afectan a los particulares y que son impugnados -

ante el Tribunal Fiscal con fundamento en la causal en estudio, ha traído como consecuencia el que las autoridades en el cuerpo de -- las resoluciones indiquen no solo los preceptos y ordenamientos jurídicos donde se encuadre el acto que están emitiendo, sino además el ordenamiento, o el documento donde se les haya conferido el cargo del que están investidos, mencionando en su caso la fecha de la publicación del mismo en el Diario Oficial de la Federación, pues de lo contrario dejará al particular en franco estado de indefensión al no poder conocer éste último si en efecto la autoridad -- quien emite el acto de molestia se encuentra facultada para ello; apoya lo antes mencionado la siguiente tesis jurisprudencial:

"COMPETENCIA NO SE SURTE CUANDO SE FUNDA EN UN ACUERDO QUE NO FUE PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL Y EN LA RESOLUCION NO SE HACE MENCION DEL MISMO.- El funcionario que actúa por Delegación de facultades debe precisar en la resolución el acuerdo que se las otorgó para fundar debidamente su competencia, si dicho acuerdo no se publicó en el Diario Oficial. Tratándose de la actuación de un funcionario cuya competencia se origina directamente de la Ley o en un acuerdo general publicado en el Diario Oficial no es necesario que se señale en el acto impugnado el fundamento de la misma; pero si por el contrario el funcionario que emite la resolución lo hace por una delegación de facultades a través de un acuerdo del Superior Jerárquico que no reúne ese requisito, deberá citarse de modo preciso el acuerdo por el cual se actúa, ya que, sólo de este modo el afectado estará en aptitud legal de saber por qué fué ese -- funcionario quien emitió el acto que le causa molestias". (77)

---

77 Tesis Jurisprudencial - Revisión N° 245/76 Resuelta en sesión de 6 de Noviembre de 1980, por unanimidad de 7 votos - Magistrado Ponente: Edmundo Plascencia Gutiérrez. Secretario: Lic. Ramiro Hernández Nieto Colección Tribunal Fiscal de la Federación 45 años Tomo III Ed. Tribunal Fiscal de la Federación Págs. 43 y 44.

Por lo que toca a la causal contenida en el número II, consagra - los vicios por defectos de forma, es decir es la omisión o el cumplimiento incompleto o irregular de las "Formas" del procedimiento a las que el acto administrativo está sujeto conforme a la Ley. El estudio de ésta causal resulta inquietante pues ni la Ley ni la jurisprudencia determinan cuales son (de forma tasada) las formalidades a llenar en un procedimiento, por lo que el particular se tiene que remitir a cada Ley administrativa para apreciar los artículos que normen el procedimiento, atendiendo incluso en materia adjetiva al Código Fiscal de la Federación, al Código Federal de Procedimientos Civiles y hasta a la propia Constitución Federal.

Para entender realmente ésta causal propongo que se analice el acto de cuya formalidad adolece y fictamente se subsane el vicio - - "formal" por el cual sea ilegal, siendo que al cumplirse con él, - la procedencia del acto de autoridad revistiría la calidad de eficaz y procedente, pero si se aprecia que ni así el acto tuera legalmente eficaz, entonces el vicio de formalidad del acto no le - afecta.

La inclusión en ésta causal de la mención de "... inclusive la ausencia de fundamentación y motivación ..." trajo consigo que se - pensara que se le daba facultades al Tribunal Fiscal para conocer de asuntos en materia de Amparos, donde podría conocer de la falta de aplicación, cumplimiento o violación de garantías individuales y sociales ; esto en realidad encuentra su explicación en varios - puntos. Si impugnamos una resolución mediante un recurso administrativo e invocamos determinadas violaciones, en el caso de ser - confirmado el acto e intentemos el juicio de Nulidad por ejemplo, o bien el juicio de garantías, no podríamos cambiar los agravios - que originalmente esgrimimos para solicitar la Revocación o anulación del acto, y mucho menos podremos ampliar los conceptos de violación si el acto no ha sido modificado, teniendo que hacer valer desde el principio, si así procede, la mención a la garantía o garantías individuales y sociales que estimemos violadas, sin que - por ello se crea que el Tribunal Fiscal es ya un Tribunal que conozca de Juicios de Amparo, al respecto es aplicable la siguiente Tesis Jurisprudencial:

" TRIBUNAL FISCAL.- ES COMPETENTE PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como por el artículo 238 del Código Fiscal, no existe ningún impedimento para conocer de la constitucionalidad de actos administrativos, pues mediante dichos preceptos se establece la competencia de éste tribunal, para conocer de juicios interpuestos en relación con diversos actos administrativos, por medio de los cuales se emiten créditos fiscales que pueden estar afectados de nulidad en los casos siguientes: por incompetencia del funcionario que las dictó, por omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir la resolución impugnada, por violación de las disposiciones aplicables, o por desvío de poder tratándose de sanciones; causales de nulidad que se traducen en el cumplimiento de una serie de requisitos constitucionales que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución, como son las garantías concedidas a los particulares frente a los actos de la administración pública, por lo que no existe ninguna duda en el sentido de que éste tribunal, sí tiene la facultad de analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto administrativo." (78)

Por lo que hace a la causal de nulidad contenida en el número III, consagra la procedencia de la ilegalidad de la resolución impugnada cuando haya vicios en el procedimiento que afecten las defensas del particular.

Al emitir una resolución la autoridad puede infringir alguna dispo

---

78 Tesis Jurisprudencial - Revisión N° 910/79 Resuelta en sesión de 1° de Julio de 1980, por unanimidad de 7 votos - Magistrado ponente: Francisco Xavier Cárdenas Durán - Secretario: Lic. Felipe A. Corona L. Colección Tribunal Fiscal de la Federación 45 años Tomo III Ed. Tribunal Fiscal de la Federación Pág. 208.

sición procedimental que deje al particular en estado de indefensión en virtud de afectar directa o indirectamente sus recursos, - lo anterior sustancialmente puede que no configure una violación - de fondo en cuanto a la aplicación exacta de la Ley, pero invariablemente al verse imposibilitado el particular de ejercitar a tiem po una acción o excepción, o bien ofrecer alguna probanza, en el - mejor de los casos, lesiona flagrantemente sus intereses y configu ra una violación directa del procedimiento.

Un ejemplo claro de éste punto puede ser la falta de notificación, o la indebida notificación de una resolución que sea impugnabile, - procediendo al decretarse la nulidad, el reponerse la omisión procedimental para que el acto en esencia adquiera validéz.

La causal prevista en el número IV contiene la procedencia de la - nulidad, cuando:

- a) Los hechos que la motivaron no se realizaron;
- b) Los hechos fueron distintos;
- c) Los hechos se apreciaron en forma equivocada;
- d) La resolución se dictó en contravención a las disposiciones aplí cables;
- e) Se dejaron de aplicar las disposiciones debidas.

De lo que se desprende que ésta causal contempla la procedencia de la nulidad cuando se encuentran en la resolución impugnada vicios de ilegalidad, es decir cuando la autoridad por alguna causa se -- aparta (en todo o en parte) de lo que dispone la Ley, o bien cuando la apreciación de las circunstancias no es la adecuada conforme a la realidad.

En lo que toca al número V que al igual que los cuatro anteriores corresponde exactamente a las cinco fracciones del artículo 238 -- del Código Fiscal de la Federación, contempla la causal de nulidad por "desvío de poder".

Aunque la fracción V del artículo 238 no menciona textualmente "el desvío de poder", de la redacción literal se desprende que cuando la autoridad en el ejercicio de facultades discrecionales emite un acto, que en realidad no encuentra sustento en las facultades - discrecionales que al efecto le otorga la Ley, ese acto debe decla

rarse ilegal. En otras palabras hay desvío de poder cuando la finalidad que persigue la Ley para la existencia y el ejercicio de las facultades discrecionales, es distinta al acto que emitió la autoridad teniendo como fundamento las multicitadas facultades discrecionales.

El desvío de poder consiste en que la autoridad no se ciñó a lo -- que específicamente dispone la Ley, aún cuando le otorgue facultades discrecionales (también llamadas graciosas) para la emisión de algún acto, ya que esa discrecionalidad no es por ningún motivo -- "absoluta", sino que debe perseguir una finalidad que la propia -- Ley establece.

Un ejemplo claro de éstas facultades graciosas, lo constituye la imposición de algunas sanciones administrativas en su modalidad de multa, cuando se establece una mínima y una máxima, y "de acuerdo a las circunstancias" lo corresponde a la autoridad el imponerlas; lo anterior se ve reforzado por las siguientes Tesis jurisprudenciales:

"DESvío DE PODER.- CONSTITUYE CAUSAL DE ANULACION.- Las autoridades al cuantificar una multa, deben tener en cuenta las circunstancias que rodearon la comisión de la infracción, las consecuencias que puede producir o las prácticas viciosas que con ellas se generan y las condiciones económicas del causante. De lo anterior se concluye que si una autoridad al imponer una sanción no justifica con razonamientos congruentes la gravedad de la infracción y las situaciones específicas del infractor, es claro, que se incurre en desvío de poder". (79)

"DESvío DE PODER.- SE ENCUENTRA PROBADO SI LA AUTORIDAD NO IMPONE EL MINIMO DE LA SANCION Y NO HACE ALUSION ALGUNA A LAS CIRCUNSTANCIAS DEL INFRACTOR.- EL artículo 228, inciso d del Código Fiscal



establece como causal de nulidad el desvío de poder, que se produce cuando la autoridad fiscal al imponer una sanción dentro de un límite fijado por la Ley, no toma en cuenta las circunstancias especiales del caso, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 37, fracción I del Código Fiscal. Así mismo, el desvío de poder se encuentra probado cuando la autoridad en su resolución no hace alusión alguna a dichas circunstancias sino que se limita a imponer - el máximo de la sanción y a citar el artículo respectivo, por lo que en dicho caso, procede anular la resolución". (80)

Las Tesis jurisprudenciales antes transcritas aunque aluden a preceptos del Código Fiscal de la Federación anterior revelan el sentido preciso de las facultades discrecionales que se han comentado líneas atrás, e incluso en ambas tesis se establecen ejemplos claros de lo que por desvío de poder se debe entender, a la luz de la causal de nulidad regulada en la fracción V del artículo 238 del actual Código Fiscal de la Federación.

Es importante destacar que las causales de nulidad que consagra el artículo 238 de la Ley en comento, traerá como consecuencia el que la sentencia definitiva:

(Art. 239 del Código Fiscal de la Federación)

- I.- Reconozca la validez de la resolución impugnada
- II.- Declare la nulidad de la resolución impugnada o
- III.- Declare la nulidad para determinados efectos, (solo en los casos de las causales contenidas en las fracciones II, III o V del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación antes estudiados.

---

80 Revisión N° 352/78 - Resuelta en sesión de 29 de Septiembre de 1980, por unanimidad de 6 votos - Magistrado Ponente: Mariano Azuela Guitrón - Secretaria: Lic. Diana Bernal Ladrón de Quevara  
Hoja Informativa del Tribunal Fiscal de la Federación Septiembre de 1980  
Pág. 33

EL PROCEDIMIENTO

El Procedimiento contencioso administrativo lo norma en su parte - adjetiva el Código Fiscal de la Federación a partir del artículo - 197, el cual indica que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Son partes en el juicio contencioso administrativo:

"Art. 198 del Código Fiscal de la Federación

I El demandante

II Los demandados tendrán ese carácter (respetando el principio de igualdad procesal de las partes)

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada
- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

III El titular de la Dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que depende la autoridad mencionada en la fracción anterior.

En todo caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales ..."

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

La fracción tercera antes transcrita fue reformada en 1988, agregándole - como autoridades que pueden ser parte en el juicio contencioso a las Dependencias de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia - del Distrito Federal, además de condicionar la intervención de la Secretaría de Hacienda, sólo cuando se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Lo anterior puede responder a que el gobierno federal dé más importancia a los asuntos derivados de la coordinación fiscal federal y libere por cuestiones prácticas de participar a la Secretaría de Hacienda en todo tipo de asuntos en el que (como indicaba el precepto antes de la Reforma) "... se controvierta el interés fiscal de la Federación ..."

La promoción del juicio de nulidad deberá cumplir los siguientes requisitos:

- 1.- Presentarse por escrito (acompañando una copia para cada una de las partes).
- 2.- Deberá estar firmada por quien la formule, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, en cuyo caso imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.
- 3.- Indicar el nombre y domicilio del demandante
  - La representación de los particulares se deberá otorgar en escritura pública o en carta poder ratificada ante el o los secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación; los particulares interesados o sus representantes podrán autorizar para oír y recibir notificaciones a Licenciados en Derecho, los cuales podrán hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos (debiéndose acompañar el documento donde consten dichas facultades)
- 4.- Precisar la resolución que se impugna acompañando el documento donde conste el acto impugnado o en su caso copia de la solicitud del acto no contestado por la autoridad ( en el caso de negativa ficta) así como la constancia de la notificación del acto que se impugna excepto cuando se declare bajo protesta que no se recibió constancia.
- 5.- Indicar el nombre y domicilio del tercero interesado (cuando lo haya) o bien indicar su desconocimiento o inexistencia
- 6.- Señalar la autoridad o autoridades demandadas o en caso de ser la autoridad la que promueva, el nombre y domicilio del particular demandado
- 7.- Relatar los hechos que den motivo a la demanda
- 8.- Indicar las pruebas que ofrezca y acompañarlas a su promoción excepto cuando puedan estar a su disposición y las haya soli-

- citado a la autoridad, en cuyo caso deberá acompañar la copia sellada de la solicitud no contestada; cuando las pruebas no estén a su disposición, bastará que indique el lugar de los archivos para que la sala que conozca del asunto los mande pedir.
- En el juicio de nulidad serán admisibles toda clase de pruebas excepto la confesional a cargo de las autoridades.

En el caso de que se ofrezca la prueba pericial o testimonial, deben indicarse tanto los nombres y domicilios de los peritos o testigos como los elementos indispensables para su desahogo, ya que sin éstos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas probanzas; así mismo se deberá acompañar a la promoción - el cuestionario que deba desahogar el perito, el cual deberá - ir firmado por el demandante.

- 9.- Expresar con detalle los agravios que cause el acto que se impugna; si el particular omite señalar los datos contenidos en - los puntos 4, 5 ó 6 antes mencionados, se le requerirá notifi--cándole personalmente para que los proporcione en un plazo no mayor de 5 días, siendo que si en dicho plazo no los proporci--na, se le tendrá por no presentada su demanda; si el dato que le falta es el precisado en el punto 3 antes señalado, la noti--ficación se hará en las listas de la Sala Regional que corres--ponda.

La demanda se deberá interponer dentro de los cuarenta y cinco días (hábiles) que sigan a la fecha en que haya surtido efec--tos la notificación del acto que se impugna, ante la sala Re--gional en cuya circunscripción radique la autoridad que lo emi--tió.

Resulta importante destacar que debido a que las facultades de com--probación de las autoridades fiscales es de 5 años, éstas en el ca--so de intentar juicio de nulidad contra alguna resolución favora--ble a un particular, tendrán el mismo plazo (5 años) para la inter--posición de su demanda.

ALGUNAS CONSIDERACIONES DEL JUICIO DE NULIDAD

La estructuración actual que tiene el juicio de nulidad se aleja - un poco de la finalidad que perseguía la Ley de Justicia Fiscal, - pues ésta buscaba una jurisdicción pronta y expedita.

La configuración del Juicio como un procedimiento casi totalmente escrito, rompe con los principios de oralidad que se establecieron originalmente, sin contar con la dilatación innecesaria del procedimiento que se motiva por ejemplo por no acompañarse a las promociones las pruebas ofrecidas, situación que fomenta el actual código fiscal al disponer que las partes (actor y demandado) pueden indicar el archivo donde dichas probanzas obren, a fin de que el magistrado instructor las solicite a la autoridad, no obstante lo anterior, los legisladores han tratado (aunque a veces de forma infructuosa) de recobrar el camino perdido y de simplificar el procedimiento contencioso; de ésta forma se suprimió la audiencia de pruebas y alegatos, partiendo del supuesto de que las primeras se deben rendir desde la presentación de la demanda y la contestación - en su caso, así mismo los alegatos deben formularse dentro del plazo improrrogable de 5 días, a partir del auto en que el magistrado instructor mediante un auto lo señale a las partes (artículo 235 - del Código Fiscal). El auto en cuestión debe ser dictado 10 días - después de que sea contestada la demanda o su ampliación y de que estén desahogadas las probanzas ofrecidas o desahogadas las diligencias de previo y especial pronunciamiento o la recusación en su caso, cuando han transcurrido los cinco días para presentar alegatos, el magistrado instructor declarará cerrada la instrucción y - empezará a correr el plazo de 45 días para que se dicte la sentencia que corresponda.

Con este "nuevo" procedimiento se pretendió dar más velocidad a -- las resoluciones del juicio, ya que no es necesario esperar a la fecha de la audiencia, cuando el expediente ya está integrado en su totalidad, sin embargo, existen múltiples dilaciones innecesarias, derivadas de la mora de las partes en la rendición de las - pruebas.

Tal como se comentó líneas atrás la Reforma de 1988 trajo consigo el conferir el carácter de parte, al titular de la Secretaría de Estado, departamento Administrativo u organismo descentralizado -- del cual dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada, -- lo cual en la práctica no viene a remediar la dilatación infructuosa del procedimiento, siendo además que en la mayoría de los casos las autoridades que emiten el acto de molestia dependen de una autoridad subordinada al titular, así mismo considero que traerá como consecuencia el que los procedimientos que se ventilen en las salas Regionales distantes al Distrito Federal, se prolonguen mucho más que antes, pues en el supuesto de que efectivamente sea parte alguna de las autoridades antes señaladas (titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado ...) será necesario notificarlas y emplazarlas en el propio Distrito Federal, que es donde por lo general tales autoridades -- tienen su sede o residencia legal.

### 3.3. EL RECURSO DE RECLAMACION

El Recurso de Reclamación procede ante la sala regional, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que:

- a) Admitan o desechen la demanda
- b) Admitan o desechen la contestación
- c) Admitan o desechen las pruebas
- d) Decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio
- e) Admitan o rechacen la intervención del coadyugante o del tercero.

El texto original del artículo 242 del Código Fiscal vigente, que contempla este recurso, sólo indica que procederá contra 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 ..."

Desprendiéndose de su simple lectura que dicho artículo sólo contempla la procedencia del Recurso en un sólo sentido en cada caso,

es decir solo por desechar y no por admitir por ejemplo, pero debido a que el procedimiento contencioso lo puede iniciar tanto el -- particular como la autoridad con sendas demandas, el principio de igualdad procesal se pone de manifiesto y por ello la interpretación que hay de darle al referido precepto es la que se planteó -- inicialmente.

El plazo para su interposición es de cinco días (hábiles) contados a partir de que surta efectos la notificación del acto.

Es criticable el que a partir de 1978, fecha en que se incluyó en el mencionado recurso su procedencia contra la admisión o el desechamiento de las pruebas, haya proliferado su interposición por -- parte de las autoridades siendo que a mi juicio tal disposición en lo que toca a las pruebas va en contra de lo que establece el artículo 230 del Código Fiscal, el cual precisa que: "En los juicios que -- se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación serán admisibles toda clase de pruebas ..." a mayor abundamiento la naturaleza del precepto citado persigue que el juzgador tenga más elementos -- para que la sentencia que dicte se apege más a la realidad y a la justicia y al ser procedente un recurso en contra de la admisión -- de las pruebas, limita al juzgador para conocer de manera eficaz la verdad del negocio, traduciéndose esto posiblemente en una sentencia parcial y hasta equívoca.

Un aspecto importante del Recurso de reclamación que ni la Ley ni la doctrina contemplan, consiste en que para su interposición no -- se requiere que se expresen agravios, pues de lo contrario daría lugar a pensar que pudiera configurarse otra instancia, siendo además que los asuntos por los cuales procede son eminentemente procedi-- mentales y el agravio directo se manifestaría hasta que se dictara la resolución definitiva.

Por otro lado cabe destacar que se tienen dos vías distintas para ejercitar el derecho que confiere el Recurso de Reclamación con-- tra el auto de admisión de la demanda, la primera es el interponer el Recurso de Reclamación ordinariamente ante la Sala Regional correspondiente y el segundo intentar la excepción de caducidad en -- la contestación de la demanda; lo anterior se ve reforzado por las siguientes jurisprudencias y tesis jurisprudencial:

" 98 "

" RECLAMACION.- ES PROCEDENTE EN CONTRA DEL AUTO DE ADMISION DE LA DEMANDA.- AUTO DE ADMISION DE LA DEMANDA.- La Ley de justicia fiscal establece la posibilidad de que se impugne por dos medios diferentes que son:

a) Interponiendo el demandado el recurso de reclamación en contra de la determinación respectiva del C. Magistrado Semanero, ante la Sala de que forma parte y b) oponiendo la excepción de caducidad correspondiente, en el escrito de contestación a la demanda". (81)

" 99 "

"RECURSO DE RECLAMACION.- Para su admisión no requiere la expresión de agravios". (82)

"PROCEDIMIENTO.- DEBE REPONERSE SI LA SALA NO RESOLVIO UN RECURSO DE RECLAMACION.- Si se alega en el recurso de revisión que según las constancias de autos aparece que en el juicio de nulidad se interpuso recurso de reclamación en contra del auto admisorio de la demanda y la Sala del conocimiento no resolvió dicho recurso, deberá ordenarse la reposición del procedimiento para el efecto de que la mencionada Sala resuelva el recurso de reclamación interpuesto. (83)

- 
- 81 Jurisprudencia - Contradicción de sentencias entre N° 2263/37 y 24/37 - Resuelta el 4 de Agosto de 1937, por mayoría de 9 votos. Revista - del Tribunal Fiscal 1937-48 Pág. 40
- 82 Jurisprudencia - Contradicción de sentencias entre N° 8707/37 y 7149/37 - Resuelta el 30 de Julio de 1937 por 7 contra 5. Revista del Tribunal Fiscal 1937-48 Pág. 37
- 83 Tesis Jurisprudencial - Revisión N°1355/69 Resuelta en sesión - de 15 de Agosto de 1980 por unanimidad de 6 votos - Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez Secretario: Lic. Justo Nava Negrete Hoja Informativa del Tribunal Fiscal del mes de Agosto de 1980 Pág. 13.



### 3.4 EL RECURSO DE QUEJA

Debido a la Reforma sufrida por el Código Fiscal de la Federación en 1988, del capítulo X se derogan los artículos 245, 246, 247 y 250 que contenían los Recursos de Queja y de Revisión Fiscal, y se reforma el artículo 248 que contiene el Recurso de Revisión tal como se verá más adelante, incorporándose en el capítulo IX particularmente en el artículo 239 TER (creado exprofeso) el Recurso de Queja con una finalidad distinta a la que con el mismo nombre tenía antes de la mencionada Reforma.

El Recurso de Queja hasta antes de la mencionada reforma procedía en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que violaran la jurisprudencia del Tribunal y conocía de él la Sala Superior -- del Tribunal Fiscal; por su parte el Recurso de Revisión Fiscal -- igualmente derogado, procedía contra las Resoluciones dictadas por la Sala Superior y conocía de él La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Recurso de Queja actual fué estratégicamente dispuesto en el artículo 239 TER, ya que el artículo 239 que le precede establece -- las finalidades que tendrá la sentencia definitiva, y el Recurso -- en estudio procede en caso de que se incumpla una sentencia firme. El hecho de que el Recurso de Queja se contenga en un capítulo distinto al X, podría motivar la confusión de los particulares al no encontrarse albergado dentro del capítulo denominado "De los Recursos" sin embargo, su creación y permanencia -- considero -- es perfectamente legal y constitucional pues deriva de la "Ley que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones Fiscales para 1988", la cual es producto del proceso legislativo que consagra nuestra -- norma fundamental, siendo lo de menos el orden que tenga dentro -- del ordenamiento denominado Código Fiscal de la Federación.

El Recurso de Queja de reciente creación procederá por una sola -- vez, ante la sala Regional que instruyó primeramente el juicio en que se dictó la sentencia, contra la indebida repetición de un acto, o una resolución que anteriormente hayan sido anuladas, así mismo -- procederá en contra de los actos (o resoluciones) que aunque fueron dictados en cumplimiento de una sentencia sean equívocos, es decir

cuando no se acata en todo o en parte lo mencionado en la sentencia definitiva.

Lo anterior plantea una posible solución a una problemática que -- hoy día es común y que se origina no sólo por la falta de claridad de las resoluciones, sino en términos claros por la negligencia, - ignorancia y hasta dolo de algunas autoridades (no obstante que se diga que una autoridad nunca actúa con dolo o mala fé) y que antes de la creación de éste recurso daba lugar a que los particulares -- otrora confiados de que el acto que impugnaron fué anulado y se sentaron las bases para la emisión del nuevo, encuentran que el acto emitido por la autoridad en acatamiento de dicha sentencia no cumple ni en lo más mínimo con lo exigido en la misma, por lo que se veían en la necesidad de volver a impugnar ese acto en juicio de nulidad, corriendo posiblemente la misma suerte.

El Recurso en cuestión se interpondrá por escrito ante el magistrado que actuó como instructor en el juicio, dentro de los 15 días (hábiles) que sigan a la fecha en que surtió efectos la notificación del acto.

Es preciso detallar en el cuerpo del Recurso cuáles son las desviaciones, omisiones o contravenciones del acto, respecto de la sentencia que sentó las bases de su emisión o de aquella que ya anuló dicho acto con antelación.

La tramitación y resolución del nuevo Recurso de queja es expedita pues dispone el artículo 239 TER que el magistrado instructor pedirá un informe a la autoridad que emitió el acto o resolución, mismo que se deberá rendir en un plazo no mayor de 5 días, teniendo a la vez la sala con informe o sin él (sin que se señale pena alguna en caso de no rendirse) 5 días para emitir la resolución que corresponda; de ésta forma si la Sala encuentra que el acto configura una repetición de otro que ya haya sido anulado lo declarará así, dejando sin efectos el repetido, notificándole tanto a la autoridad emisora como a su Superior jerárquico e imponiéndole a éste último una multa hasta de 90 veces el salario mínimo general -- diario vigente de la zona económica del Distrito Federal.

La misma sanción pecuniaria tendrá el particular si se encuentra - que su queja resultó improcedente, por lo que es difícil que se --

presenten sin fundamento alguno; si la Sala encuentra que el acto o resolución impugnado constituye un exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, lo declarará así y dejará sin efectos la resolución o el acto impugnado, dándole a la autoridad emisora del acto las bases claras para su emisión, la cual deberá cumplir en un plazo no mayor de 20 días.

Algo que es criticable de éste nuevo precepto, es el que se incluye en su fracción V la mención de:

"V.- Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la oficina ejecutora y se garantiza el interés fiscal ..."

pues resulta ocioso precisar cómo se suspende el procedimiento económico coactivo, si el propio Código Fiscal determina en su capítulo II las formas de garantizar el interés fiscal; lo que sí hubiera sido novedoso - a mi juicio - sería el que la sola interposición del recurso suspendiera el procedimiento de Ejecución.

Por último cabe comentar que el precepto en estudio establece que el Recurso de Queja no procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa; los actos negativos de las autoridades son los de "no hacer" en contraposición con los positivos que son los de "hacer", de tal suerte que no se puede recurrir en queja un acto que no llevó a cabo la autoridad, y en consecuencia constreñirla a que dicte tal o cual resolución.

### 3.5 EL RECURSO DE REVISION

Con la reforma de 1988 desaparece la competencia que tenía la Sala Superior para conocer del Recurso de Revisión que precisaba el artículo 248, este recurso procedía contra las resoluciones de las salas Regionales que decretaban o negaban sobreseimientos, así como contra las sentencias definitivas; al quedar sin competencia la Sala Superior para conocer de éstos asuntos, se le faculta a la misma para que conozca de los asuntos que también le competen a las salas regionales, pero en condiciones especiales (que en el inciso correspondiente se estudiaron) y se cambia dentro del Recurso de Revisión, la autoridad que conocerá del mismo como adelante se

verá.

El actual Recurso de Revisión procede ante el Tribunal Colegiado - cuyo circuito se encuentre dentro de la sede de la Sala Regional - respectiva, contra las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos y contra las sentencias definitivas favorables a los - particulares que sean dictadas por las Salas Regionales y (de acuerdo a su nueva competencia) la Sala Superior.

Al ser éste un recurso propio de la autoridad, ésta deberá dirigir su promoción a el Tribunal Colegiado correspondiente, pero deberá presentarla ante la propia Sala Regional dentro de los quince días que sigan a la fecha en que haya surtido efectos la notificación - del acto de que se trate.

El Recurso de Revisión no obstante tener como finalidad el impugnar resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, deberá de manera indispensable sustentar su - procedencia en:

- 1.- Violaciones procesales cometidas durante el juicio
  - Que afecten las defensas del recurrente y
  - Que trasciendan al sentido del fallo

Y/O

- 2.- Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias
  - Cuando la cuantía del negocio exceda de 3500 veces al salario mínimo general diario de la zona económica del Distrito Federal vigente en el momento de su emisión.

O

- 3.- Cuando la cuantía sea inferior a la antes señalada o sea indeterminada, deberá el negocio ser de importancia o trascendencia a juicio de la autoridad.

El propio artículo 248 establece a manera de ejemplo cuándo un negocio es de importancia o trascendencia al señalar que:

"... En materia de aportación de seguridad social, se presume que tienen importancia y trascendencia los asuntos que versen sobre - la determinación de sujetos obligados de conceptos que integran - la base de cotización y del grado de Riesgo de las empresas para

los efectos del seguro de riesgos del trabajo ..."

El texto antes citado resulta a todas luces equívoco, improcedente y hasta antijurídico, ya que es de explorado derecho el que la autoridad debe darle al particular (para no dejarlo en estado de indefensión) las bases para la interpretación de las normas jurídicas, y además es de todos conocido el que las normas en materia -- fiscal tienen que ser claras, precisas y no deben dar lugar a interpretación debido a su importancia.

Al dejar al arbitrio de la autoridad la valoración de la importancia de un asunto, donde la resolución le es desfavorable, motiva el - que ésta actúe de forma imprecisa, toda vez que como la práctica ha dictado, las autoridades aún en los asuntos donde no cuentan con atribuciones para decidir sobre la importancia de un asunto, éstas en aras de lograr mayor provecho así lo han manifestado; por lo de más este nuevo precepto no escapa de la inequidad e imparcialidad de algunos otros artículos desde hace tiempo vigentes, pues basta dejar la decisión de un móvil a una sola parte (sea quien sea) para que se rompa ese supuesto equilibrio que en materia procesal se debe guardar entre Estado y gobernados.

A mayor abundamiento, ni siquiera el asunto que propone como ejemplo el artículo 248 en comento, como: "de importancia y trascendencia" resulta preciso, pues además de citarlo como una presunción, al decir "... se presume que tiene importancia..." el hecho de manifestar que para la autoridad es importante no quiere decir que en verdad lo sea, ya que tal importancia -en el supuesto sin conceder que la tuviera- únicamente versaría sobre la diferencia económica que percibiría a la autoridad de ser clasificada la empresa en un grado de riesgo mayor, por que sus cuotas se elevarían, sin embargo tratándose de empresas que empleen a 10 trabajadores - (por ejemplo) el incremento económico en el pago de las cuotas resulta ínfimo, razón por la cual es del todo impreciso y subjetivo el razonamiento que utiliza el artículo 248 del Código Fiscal, para determinar en algunos caso la procedencia del Recurso de Revisión.

Otro caso análogo al estudiado anteriormente, lo contempla el mul-

ticitado artículo 248 al señalar que: "... la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el recurso, cuando la resolución o sentencia afecten 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 ..."

Debido a que en múltiples ocasiones las resoluciones o sentencias de las Salas Regionales no contienen en su totalidad puntos que -- beneficien al particular, y en otros casos contienen algunos puntos favorables a las autoridades y otros favorables a los particulares, el legislador, en ésta última reforma pensó en la posibilidad de que por un lado la autoridad recurriera la resolución mediante el Recurso de Revisión ante el Tribunal Colegiado que correspondiera, y simultáneamente el particular recurriera por su parte la misma resolución (en lo que toca a los puntos que le afectan) -- mediante el juicio de Amparo, por lo que tuvo a bien reformar el -- artículo 249 del Código Fiscal que antes señalaba el procedimiento del Recurso de Revisión ante la Sala Superior, y en su lugar se estableció que cuando el particular interponga amparo Directo contra la misma resolución o sentencia impugnada por la autoridad mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del Amparo, resolverá el mencionado recurso dentro de la misma audiencia constitucional.

Lo anterior resulta de suma importancia, pues han de concurrir en la misma autoridad dos medios de defensa que pueden fundar sus agravios en distintos puntos resolutivos, pero le tocará a la misma juzgadora decidir por separado uno y otro medio de defensa, lo que posiblemente traiga como consecuencia --dadas las circunstancias-- que resulten en cuanto a su finalidad última contradictorias, lo cual se apreciará más adelante ya que por ser tan novedoso este -- procedimiento no existe aún la doctrina adecuada ni la jurisprudencia que pudiera ilustrar de manera más clara este asunto.

### CONCLUSIONES

El Derecho Administrativo en nuestro país ha cobrado un auge inesperado, debido tal vez a la estructura del sistema jurídico Tributario que obliga a los particulares a buscar remedio a sus problemas de carácter fiscal mediante la interposición de los medios legítimos de defensa.

De lo expuesto a lo largo de éste estudio se concluye que nuestra legislación positiva establece de forma injustificada Recursos Administrativos oficiosos de agotamiento obligatorio antes de acudir a la fase contenciosa, por lo que se prolonga innecesariamente el procedimiento, siendo que las estadísticas revelan que en un porcentaje mayor al 50% las resoluciones dictadas a los recursos administrativos son anuladas por el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que elocuentemente demuestra la ociosidad y el sentido inequitativo y parcial de los mencionados recursos.

El hecho de que las Leyes ordinarias contemplen recursos Administrativos no representa en sí un problema jurídico en ningún sentido, pues en realidad el particular en ejercicio de éste derecho -- puede obtener (de someter a "Revisión" de la autoridad nuevamente el acto) la modificación o revocación del mismo; lo que sucede y -- que propiamente representa un grave problema en la actualidad, es que en la mayoría de los casos tales Recursos oficiosos no son fallados con imparcialidad, situación que hoy día es del conocimiento tanto de juristas y litigantes como de los propios Magistrados del Tribunal Fiscal.

La Historia demuestra fehacientemente que incluso las Instituciones jurídicas -- aparentemente ajenas a las políticas, -- han sido -- "manipuladas", por sectores y por criterios, por tendencias y por conveniencias que en aras de intereses personales y de poder, han -- desvirtuado el verdadero proceso natural de nuestro derecho administrativo, como se puede apreciar de la empeñada postura de -- mantener a los tribunales de Hacienda y administrativos, supeditados al poder Judicial, arraigados a la idea de que la constitución prohibía un cuarto poder, o bien por no dejar en manos de -- otra autoridad distinta al poder judicial la administración de la

justicia y que trajo como consecuencia final el que el proceso - "natural" se retrasara casi 100 años; lo que resulta en verdad difícil reconocer es que la falta de identidad que en ocasiones caracteriza a nuestro pueblo, ha hecho que busquemos en el extranjero las fórmulas exactas para la ejecución de una decisión surgida en el interior del país, tal es el caso de la "influencia francesa de los tribunales administrativos", lo que vino a determinar el que finalmente se creara un tribunal contencioso ajeno al poder judicial y adscrito al ejecutivo.

Por otro lado resulta igualmente improcedente el que en pleno siglo 20 y en los albores del 21, con una supuesta técnica jurídica y -- procesal de las más avanzadas del mundo en ésta materia, se sigan resolviendo los juicios en los propios tribunales federales, como - lo son los juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados y hasta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en base a "criterios predominantes" lo que no revela sino un verdadero retraso en la impartición de la justicia en nuestro país, por lo que considero que es una gran necesidad el depurar algunos ordenamientos en el sentido de que se castigue con rigor a las autoridades juzgadoras, cuando no obstante tener los elementos para emitir un fallo conforme a la Ley y a la justicia, lo hagan en base a "criterios predominantes" que en ocasiones ni ellos comparten.

Considero que para dar solución a la gran problemática que representa el que los preceptos en materia administrativa-contenciosa - se encuentren dispersos en múltiples ordenamientos, (lo que motiva una enorme dificultad para el litigante, y en general para los particulares) se cree el "Código Federal de Procedimientos Administrativos", el cual albergaría a las disposiciones aplicables en materia administrativa como lo son los Recursos en materia oficiosa y contenciosa, su procedencia, su finalidad, el plazo de su interposición, las formas de garantizar el interés fiscal, y en general - todo lo relacionado con el procedimiento en materia Administrativa Fiscal Federal, además de que podría ampliarse la competencia del Tribunal Fiscal como un Tribunal Contencioso Federal para que conozca de todo tipo de asuntos administrativos y no necesariamente fiscales, lo que tal vez nos toque ver en un futuro no lejano.



El análisis y la crítica de cada Recurso han quedado en cada caso precisados, por lo que huelga decir que en lo que toca a la creación del Recurso de Revisión en la reforma al Código Fiscal de la Federación de 1988, no le auguro larga vida jurídica, pues la estructura de su procedimiento es deficiente debido posiblemente a su elaboración tan apresurada por lo que posiblemente será en unos días una norma jurídica fiscal derogada.

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

DOCTRINA

- 1.- Acosta Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Segunda Edición; Textos Universitarios; México 1985.
- 2.- Cabanellas Guillermo; Diccionario de Derecho Usual; Octava Edición; Editorial Elías; Buenos Aires Argentina 1974.
- 3.- De la Garza Sergio F.; Derecho Financiero Mexicano; Séptima -- Edición; Editorial Porrúa; México, D.F. 1976.
- 4.- De Pina Rafael; Diccionario de Derecho; Décima Edición; Editorial Porrúa; México 1981.
- 5.- Fraja Gabino; Derecho Administrativo; Duodécima Edición; Editorial Porrúa; México 1980.
- 6.- Heddan Virides Dolores; Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación; Compañía Editorial Continental; México 1961.
- 7.- Margain Hugo B.; Prescripción y Caducidad; Monografía, (Trabajo de Ingreso a la Academia Mexicana del Derecho Fiscal) Revista de Investigación Fiscal; Volúmen 66; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; México Junio de 1971.
- 8.- Margain Manatou Emilio; Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano; Universidad Autónoma de San Luis Potosí 1981 Sexta Edición.
- 9.- Margain Manatou Emilio; La Constitución y algunos aspectos del Derecho Tributario Mexicano; Universidad Autónoma de San Luis Potosí; México 1981.
- 10.- Nava Negrete Alfonso; Derecho Procesal Administrativo; Primera Edición; Editorial Porrúa; México 1958.

- 11.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.
- 12.- Rodríguez Lobato Raúl Germán; Derecho Fiscal; Primera Edición; Colección Textos Jurídicos Universitarios 1986.
- 13.- Serra Rojas Andrés; Derecho Administrativo; Décima Edición; - Editorial Porrúa; México 1981.
- 14.- Moreno Daniel; Derecho Constitucional Mexicano; Sexta Edición; Editorial Pax México 1981.
- 15.- Cortina Gutiérrez Alfonso; Ciencia Financiera y Derecho Tributario; Tribunal Fiscal de la Federación; Colección de Estudios Jurídicos Volumen I; México 1981.
- 16.- Armienta Calderón Gonzalo; El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano; Primera Edición; Textos Universitarios; Porrúa México 1977.
- 17.- Lerdo de Tejada Francisco; El Código Fiscal de la Federación - Comentado y Anotado; Segunda Edición; México; Centro de Investigación Tributaria 1972.
- 18.- Lares Teodosio; Lecciones de Derecho Administrativo; Imprenta de Ignacio Cumplido; México 1978.
- 19.- Marienhoff Miguel S.; Tratado de Derecho Administrativo; Ediciones Glem; Buenos Aires 1965.
- 20.- Noriega Alfonso; Lecciones de Amparo; Editorial Porrúa; Editorial Porrúa; México 1983.
- 21.- Zanobini Guido; Curso de Derecho Administrativo; Ediciones - - Arayó Buenos Aires 1954.

- 22.- Burgúa Ignacio; El Juicio de Amparo; Décima Cuarta Edición; - Editorial Porrúa, México 1984.
- 23.- Burgoa Ignacio; Las Garantías Individuales; Ed. Porrúa México 1981.
- 24.- Alsina Hugo; Naturaleza Jurídica de la Acción; Revista de Derecho Procesal Primera Parte; Compilado en Ediciones Humanas y Jurídicas; México 1971.

PUBLICACIONES Y REVISTAS ESPECIALIZADAS

- 1.- "Justicia Administrativa" Trabajo de ensayos de diversos tratadistas, Editorial Colegio Nacional de Profesores e investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas A C. 1a. Edición México 1987.
- 2.- Colección "Tribunal Fiscal de la Federación 45 y 50 años" Editorial Tribunal Fiscal de la Federación Edición Especial México 1982-1988.
- 3.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación de las Salas Metropolitanas y del Estado de México.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917
- 4.- Código Federal de Procedimientos Civiles de 1942.
- 5.- Código Fiscal de la Federación de 1938
- 6.- Código Fiscal de la Federación de 1967
- 7.- Código Fiscal de la Federación de 1985
- 8.- Código Fiscal de la Federación de 1986
- 9.- Código Fiscal de la Federación de 1987
- 10.- Código Fiscal de la Federación de 1988.
- 11.- Código Federal de Procedimientos Civiles de 1987.
- 12.- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social .
- 13.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1966.
- 14.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.
- 15.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1988.
- 16.- Ley de Justicia Fiscal del 27 de Enero de 1936 .
- 17.- Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la aplicación de las penas correspondientes del 16 de Abril de 1924.

- 18.- Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de Mayo de 1853 .
- 19.- Código de Comercio .
- 20.- Código Civil para el Distrito Federal .
- 21.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal .
- 22.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal .
- 23.- Ley Federal de Protección al Consumidor .
- 24.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal .
- 25.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro .
- 26.- Ley de Justicia Fiscal para el Estado de México .
- 27.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación .
- 28.- Reglamento del Código Fiscal de la Federación de 1987 .
- 29.- Ley de Invenciones y Marcas .
- 30.- Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Distrito Federal ver añón 1987 .
- 31.- Reglamento de Construcciones del Distrito Federal .
- 32.- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal .
- 33.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal .
- 34.- Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales .

- 35.- Ley de Atribuciones al Ejecutivo Federal en materia Económica .
- 36.- Ley Federal de Derechos
- 37.- Ley Federal de Aguas .
- 38.- Ley al Impuesto al Valor Agregado 1987 .
- 39.- Ley del Impuesto Sobre la Renta 1988.
- 40.- Ley de vías Generales de Comunicación.
- 41.- Ley de Obras Públicas .
- 42.- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1980,1981,1982,1985,1986,1987 y 1988 .
- 43.- Ley del Notariado para el Distrito Federal 1986,1987 y 1988 .
- 44.- Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera .