

410  
205



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

**EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL RECURSO  
DE REVISION PREVISTO EN EL CODIGO FISCAL  
DE LA FEDERACION**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ENRIQUETA TORICES LEON



ACATLAN, MEXICO

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

ASESOR: LIC. DULCE MARIA AZCONA FERNANDEZ



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

**" LA ADMINISTRACIÓN DE LA COSA PÚBLICA HA DE  
ESTAR CONSAGRADA, COMO LA TUTELA, AL  
BIENESTAR DE LOS GOBERNADOS Y NO AL  
PROVECHO DE LOS GOBERNANTES".**

**CICERÓN.**

**G R A C I A S**

**A DIOS POR LA VIDA Y POR LA  
META QUE HOY ALCANZO.**

**A MI PADRE: SEÑOR MANUEL TORICES CASTILLO  
A MI MADRE: SEÑORA GABINA LEÓN MOTA, POR  
SU AMOR INFINITO, SU COMPRENSIÓN Y AYUDA.**

**A FERNANDO MARTÍNEZ JACINTO,  
POR SER UN GRAN HOMBRE.**

**A MIS HERMANAS: ALEJANDRA, MARIELENA Y VERÓNICA.**

**A LA LICENCIADA MARÍA LUISA DE ALBA ALCÁNTARA,  
POR SU PACIENCIA Y AYUDA PARA LA REALIZACIÓN DE ESTA TESIS,  
PERO SOBRE TODO, GRACIAS POR BRINDARME SU AMISTAD.**

**A CLAUDIA GARCÍA HERNÁNDEZ Y A  
ANGELES GARCÍA LAGUNA.**

**ÍNDICE**

**"EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL RECURSO DE REVISIÓN  
PREVISTO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN"**

	<b>PÁGINA</b>
INTRODUCCIÓN	I a V
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>I. DEL RECURSO EN GENERAL</b>	<b>1</b>
Etimología de la palabra recurso	3
Concepto genérico de recurso	4
Concepto de recurso contencioso	6
Elementos del recurso contencioso	13
Ventajas y desventajas del recurso contencioso	13
Objeto del recurso	14
Naturaleza jurídica del recurso contencioso	15

## CAPÍTULO SEGUNDO

<b>2. DEL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL</b>	<b>19</b>
Acepción genérica del término revisión	20
Concepto de recurso de revisión	21
Características del recurso de revisión	22

## CAPÍTULO TERCERO

<b>3. TRATAMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN DURANTE LA PRIMERA ÉPOCA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN (27 de agosto de 1936 al 31 de julio de 1978)</b>	<b>27</b>
Origen del Tribunal Fiscal de la Federación	27
Ley de Justicia Fiscal	41
Código Fiscal de la Federación de 1938	45
Ley de 30 de Diciembre de 1946	48
Ley de 30 de Diciembre de 1948	51
Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y Código Fiscal de la Federación de 1967	57

CAPÍTULO CUARTO

<b>4. RECURSO DE REVISIÓN Y DE REVISIÓN FISCAL. SEGUNDA ÉPOCA</b> (1° de agosto de 1978 al 14 de enero de 1988)	79
Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978	79
Código Fiscal de la Federación de 1982	87

CAPÍTULO QUINTO

<b>5. EL RECURSO DE REVISIÓN EN LA TERCERA ÉPOCA (15 de enero de 1988</b> al 31 de diciembre de 1995)	91
Consideraciones del Legislador para derogar los recursos de revisión y de revisión fiscal	96
Competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del recurso de revisión	106
Requisitos de procedencia del recurso de revisión	108
Tramitación del recurso de revisión	120



## CAPÍTULO SEXTO

<b>6. EL RECURSO DE REVISIÓN DURANTE LA CUARTA ÉPOCA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN (1º de enero de 1996 a la fecha)</b>	<b>131</b>
Reformas a la estructura y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación previstas en la Nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1996	131
El Recurso de Revisión y el de Apelación	133

## CAPÍTULO SÉPTIMO

<b>7. PERSPECTIVAS SOBRE EL RECURSO DE REVISIÓN</b>	<b>143</b>
Análisis para la supresión del recurso de revisión y del recurso de apelación	143
Propuestas para la creación de un nuevo recurso de revisión	156
Órgano competente para conocer del nuevo recurso de revisión con plena jurisdicción para que su fallo sea efectivamente cumplido	165
Requisitos de procedencia del nuevo recurso de revisión	172
Tramitación del nuevo recurso de revisión	175
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>183</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIÓN</b>	<b>187</b>

## **INTRODUCCIÓN**

## INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo de tesis es destacar la inoportunidad del Recurso de Revisión, a partir de las reformas de 5 de enero de 1988, como medio de defensa exclusivo de las autoridades para atacar las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

La razón que sostenemos para sustentar la inoportunidad del recurso de revisión regulado en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, estriba en que a través de él se incurre en violaciones constitucionales en contra del particular por no poder acudir éste al Juicio de Amparo regulado por los artículos 103 y 107 constitucionales; toda vez que en contra de la resolución emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito no procede juicio o recurso alguno; sin embargo, no se puede decir que dicho medio de defensa sea inconstitucional en la forma en que se encuentra concebido en la propia Constitución (artículo 104 fracción I-B).

No obstante, consideramos que dichas violaciones se pueden corregir, por ello expresamos y fundamentamos, en el presente trabajo de tesis, las razones que tenemos para que el Congreso de la Unión derogue en la parte relativa el actual Código Fiscal de la Federación, así como para que modifique la redacción del artículo 104 fracción I-B de la Constitución y conceda al Tribunal Fiscal de la Federación el conocimiento de un nuevo recurso de revisión; otorgándole, además, plena jurisdicción e imperio para que sus fallos sean efectivamente cumplidos.

De tal suerte, el trabajo de esta tesis está dividido en siete capítulos. En el primero se fija el concepto genérico de recurso, además se precisa lo que se entiende por recurso administrativo y recurso contencioso con la finalidad de saber si el medio de impugnación materia de nuestro estudio es un juicio de amparo en favor de las autoridades o se trata de un recurso y por último, se estudia el objeto y naturaleza jurídica del recurso contencioso.

En el segundo capítulo se hace un estudio sobre el concepto de recurso de revisión, para ello tomamos en cuenta la definición de recurso lato sensu y el término revisión; asimismo tomamos en consideración el texto del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación vigente (1996); por último se destacan las características de dicho medio de defensa.

En el tercer capítulo se hace un estudio somero sobre los más sobresalientes antecedentes histórico-legislativos del Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano encargado de dirimir las controversias jurídicas que se han suscitado entre los particulares y la Administración Pública por actos de ésta última. También se analiza la evolución tanto de su estructura orgánica, como de la competencia que ha ejercido. Para lo cual se dividió la evolución de dicho cuerpo colegiado en épocas; correspondiendo el análisis de la primera en este capítulo, que abarca el período

comprendido desde el nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, 27 de agosto de 1936, hasta un día antes al de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, promulgada el 2 de febrero de 1978, por la cual se regionaliza el Tribunal, esto es, hasta el 31 de julio de 1978. Asimismo, se hace un análisis de la procedencia y tramitación del recurso de revisión según el ordenamiento legal que lo reguló en esta época.

En el cuarto capítulo se hace lo mismo que en el anterior, sólo que en la segunda época del Tribunal Fiscal de la Federación, que abarca desde el 1º de agosto de 1978, hasta el 14 de enero de 1988, día anterior a la entrada en vigor de las modificaciones de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que se establecieron por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988 y por lo que hace al recurso de revisión se estudia en la legislación que lo contempló en esa época.

En el quinto capítulo, además, de realizar el análisis de la estructura y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación y de los requisitos de procedencia y tramitación del recurso de revisión durante la tercera etapa; que comprende del 15 de enero de 1988, día en que entraron en vigor las modificaciones al Código Fiscal de la Federación de 1982 y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978 hasta el 31 de diciembre de 1995, día anterior a la entrada en vigor de una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, a través de la cual se modificó substancialmente la estructura de la Sala Superior; y de las modificaciones al Código Fiscal de la Federación, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995; realizamos un examen de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988 (relativas al recurso de revisión); las cuales obedecen a una política de economía procesal en el área fiscal que tienden, a consideración del Ejecutivo de la Unión, a fortalecer la impartición de justicia pronta, oportuna e imparcial consagrada por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de las consideraciones que tuvo el Legislador para derogar los recursos de revisión y de revisión fiscal; en este apartado hacemos un análisis crítico sobre dichas consideraciones, también en este capítulo efectuamos un estudio sobre la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del medio de defensa que nos ocupa, sus requisitos de procedencia y tramitación.

En el capítulo sexto, que abarca la cuarta época del Tribunal Fiscal de la Federación, que inició el 1º de enero de 1996, día en que entraron en vigor las modificaciones arriba citadas, hasta nuestros días, analizamos las reformas de que fueron objeto tanto el Código Fiscal de la Federación en lo relativo al recurso de revisión y al recurso de apelación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto a la competencia y estructura de dicho órgano colegiado.

En el capítulo séptimo realizamos un estudio para demostrar lo inconveniente e inoportunas que resultaron las reformas de 15 de enero de 1988,

publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero del mismo año, y las de 1° de enero de 1996, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995; referidas al recurso de revisión y al de apelación; asimismo hacemos un análisis para que se establezca un nuevo y mejor reglamentado recurso de revisión, también expresamos las consideraciones de hecho y de derecho que -según nuestra apreciación- debe contemplar el Tribunal Fiscal de la Federación, por ser el órgano ante el cual se va a ventilar el nuevo recurso de revisión; además, se hace necesario que este cuerpo colegiado tenga facultad plena (imperio) para ejercer las medidas necesarias con el fin de que sean ejecutadas sus sentencias; por último proponemos algunas modificaciones a los requisitos de procedencia y tramitación del recurso de revisión.

Septiembre de 1996

**ENRIQUETA TORICES LEÓN.**

## **CAPÍTULO PRIMERO**

## 1. DEL RECURSO EN GENERAL.

El Estado ejerce la función jurisdiccional aspirando a que sea perfecta, pero como toda obra humana es susceptible de fallas. Así que, por muy decidido que sea el propósito de los jueces y tribunales de sujetarse al estricto cumplimiento de sus deberes, pueden incurrir en equivocaciones, ya que, al fin, como hombres, no pueden sustraerse a la falibilidad humana.

Cabe mencionar aquí las palabras de Caravantes, citado por De Santos, al comentar la Ley de Enjuiciamiento Civil Española de 1855, en el sentido de que "El Legislador no podía obligarse a dar a sus subordinados jueces infalibles, puesto que tenía que elegirlos entre los hombres".<sup>1</sup>

Pero el hombre admite sus errores y para tal efecto previene y traza caminos para repararlos; así el error en que puede incurrir el juzgador al resolver una controversia sometida a su conocimiento y fallo origina la creación de fórmulas jurídicas para enmendarlos.

De este modo nacen los recursos procesales, que se desarrollan para reparar los agravios e injusticias que pudieran inferirse con esas posibles equivocaciones, concediéndose, a quien se crea perjudicado, facultad para someter la resolución que le agravie a un nuevo examen o revisión bien ante el mismo juez o tribunal que la dictó ante el juez o tribunal superior, según el caso.

Desde luego se suscita la cuestión: ¿Qué es un recurso?; pero entre los muy diversos tratadistas del derecho encontramos múltiples y variadas definiciones sobre los recursos, lo que demuestra la importancia y trascendencia de este medio de impugnación.

En esa virtud, en el siguiente punto, nos limitaremos a citar las definiciones que nos parecen las más significativas, elaborando al final la propia.

### ETIMOLOGÍA DE LA PALABRA RECURSO.

La palabra recurso significa etimológicamente: "vuelta o retorno de una cosa al lugar de donde salió".<sup>2</sup> "Camino de vuelta, de regreso o retorno".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Víctor de Santo. Diccionario de Derecho Procesal. Ed. Universidad. 2a. ed., Buenos Aires, 1991, p. 420.

<sup>2</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Vigésima ed., Madrid, 1984, T. II, p. 1156.

<sup>3</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Porrúa, 3a. ed., México, 1989, p. 2703.

La connotación etimológica, como lo ha indicado acertadamente Ignacio Burgoa, en su tratado sobre "Juicio de Amparo", nada nos dice para comprender el concepto de recurso y "es más, muchas veces resulta no sólo superflua, sino contraproducente en la indagación de un concepto, sin embargo, en necesario su significado como punto de partida".<sup>4</sup>

### CONCEPTO GENÉRICO DE RECURSO.

Para el maestro Ignacio Burgoa, el recurso es "un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su substanciación, los mismos elementos teleológicos motivadores del acto atacado".<sup>5</sup>

En nuestro concepto, tal definición es exacta y completa, pues establece en forma clara y sencilla qué se entiende por recurso, cuál el su finalidad y por último cuál el su naturaleza jurídica; es decir, no se trata de cualquier medio de defensa sino de aquél que mantiene la unidad del procedimiento en el que es interpuesto por quien se considere agraviado, ya sea por una resolución judicial o administrativa.

Bazarte Cerdan afirma que "recurso en su acepción jurídica y sentido lato significa la acción y facultad concedida por la ley al que se crea perjudicado por una resolución judicial para pedir la reposición, anulación y revocación de la misma".<sup>6</sup>

José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina, al hablar de recurso manifiestan que "sirve al Estado para asegurar el más perfecto ejercicio de la función jurisdiccional, por lo que los recursos son medio ordinarios para la reparación de agravios o injusticias mediante un nuevo examen o revisión y enmienda, garantizando un doble interés: el del particular agraviado y el general o público, vinculado a la necesidad social de que la justicia se administre con el máximo de seguridades de acierto en sus fallos".<sup>7</sup>

Para Eduardo J. Couture "Los recursos son, genéricamente hablando, los medios de impugnación de los actos procesales. Realizado el acto, la parte agraviada por él tiene, dentro de los límites que la ley le confiere, poderes de impugnación destinados a promover la revisión del acto y su eventual inodificación.

<sup>4</sup> Ignacio Burgoa. El Juicio de Amparo. 29 ed., Porrúa, México, 1992, p. 577y 578.

<sup>5</sup> Id., p. 578.

<sup>6</sup> Bazarte Cerdan Willebaldo. ( Los Recursos en el Código de Procedimientos, para el Distrito y Territorios Federales, pág. 7); citado por Briceño Sierra Humberto. Derecho Procesal Fiscal. El Régimen Federal Mexicano. Antigua Librería Robredo. México, 1964, p.100.

<sup>7</sup> Rafael De Pina y José Castillo Larrañaga. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Porrúa, 15 ed., México, 1982, p.367.



Recurso quiere decir, literalmente regreso al punto de partida. Es un re-correr, correr de nuevo, el camino ya hecho. Jurídicamente la palabra denota tanto el recorrido que se hace nuevamente mediante otra instancia, como el medio de impugnación por virtud del cual se re-corre el proceso"<sup>8</sup>

Eduardo Pallares señala "los recurso son los medio de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución judicial, sea ésta auto o decreto".<sup>9</sup>

Asimismo, establece que " la palabra recurso tiene dos sentidos, uno amplio y otro restringido y propio. En sentido amplio, significa, como ya se dijo, el medio que otorga la ley para que la persona agraviada por una resolución judicial obtenga su revocación, modificación o nulidad. En sentido más restringido el recurso presupone que la revocación, rescisión o nulidad de la resolución estén encomendadas a tribunales de una instancia superior".<sup>10</sup>

Por su parte, Margarita Lomeli Cerezo nos dice que "el recurso es un medio que se concede a las partes y a los terceros que tienen un interés legítimo procesal para obtener la revisión de una resolución en el proceso, que ellos consideran ilegal, violatoria de las disposiciones aplicables y lesiva de sus intereses.

El recurso al proporcionar esta oportunidad de revisión, ya sea por el mismo órgano que dictó la resolución que se combate o por su superior jerárquico, determina, en caso de ser fundada, que la resolución reclamada, ya sea interlocutoria o definitiva o auto o providencia de trámite, puede ser revocada o modificada o si no prospera el recurso, confirmada".<sup>11</sup>

Los autores citados, casi en forma unánime, coinciden en señalar que los recurso son los conductos más frecuentes para combatir las resoluciones judiciales o administrativas que causen algún agravio, ya sea ante el mismo juez que la dictó o ante un tribunal superior, quién estará facultado para revocarla, confirmarla o modificarla, mediante un nuevo análisis que de la resolución realice.

Por nuestra parte consideramos que recurso significa: El medio de defensa, establecido en la ley, que se otorga a las partes y a los terceros, para que impugnen las resoluciones judiciales o administrativas que les causen un agravio, ya sea ante la autoridad que la dictó o ejecutó o bien ante su superior jerárquico, para que

<sup>8</sup> Eduardo J. Couture. Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Ediciones De Palma, 3era. ed., Buenos Aires, 1987, p. 340.

<sup>9</sup> Eduardo Pallares. Diccionario de Derecho Procesal Fiscal. Porrúa, 19 ed., México, 1990, p.685.

<sup>10</sup> Id., p. 685.

<sup>11</sup> Margarita Lomeli Cerezo. Estudios Fiscales. T.F.F., México, 1984, p.164.

mediante un nuevo examen o revisión que de dicha resolución haga, la revoque o modifique si la considera ilegal o la confirme cuando el recurso no prospere.

### CONCEPTO DE RECURSO CONTENCIOSO.

Los recursos o medios de impugnación en materia fiscal podemos dividirlos en dos áreas: La administrativa y la contenciosa. Los del área administrativa se interponen ante la propia administración pública activa que los emitió o ejecutó y los del área contenciosa son resueltos por un órgano con funciones jurisdiccionales denominado, en nuestro país, Tribunal Fiscal de la Federación.

De acuerdo con esta idea y antes de entrar a lo que es propiamente un recurso contencioso, nos referiremos brevemente sobre el origen de los recursos administrativos y los recursos contenciosos.

Con base en la teoría de la división de poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, éste se divide para el ejercicio de la soberanía en Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo, nuestra Constitución Política reconoce esta división y la plasma en su artículo 49 que a letra dice.

“ Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”<sup>12</sup>

Cada uno de dichos poderes contará con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, función que debe ser diferente entre cada uno de los poderes, de tal manera que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa, es decir, crear normas generales, abstractas y obligatorias, el Poder Judicial la función judicial, esto es, dirimir controversias y el Poder Ejecutivo la función administrativa, que se traduce en aplicar la norma sin que dirima una controversia.

Sin embargo, la legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia, y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo poder de funciones de naturaleza diferente.<sup>13</sup> Lo que dió lugar que las funciones del Estado se clasificaran en dos categorías.

a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las

<sup>12</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, 108 a. ed., México, 1995, p.43 y 44.

<sup>13</sup> Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Porrúa, 32 ed., México, 1993, p.29.

funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial,

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.<sup>14</sup>

Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, pero excepcionalmente puede no existir esa coincidencia.

Así tenemos que, la función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo: Congreso Federal, compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores (artículo 50 Constitucional) y desde el punto de vista objetivo o material es la creación de disposiciones generales, abstractas y obligatorias, encaminadas a la satisfacción del bien público (La Ley).

La función judicial formal está constituida por la actividad desarrollada por el Poder que de acuerdo con nuestra Constitución está encargado de los actos judiciales; es decir, el Poder Judicial Federal: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito (artículo 94 Constitucional); y la función judicial material consiste en dirimir controversias declarando imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflicto que son sometidos a su competencia.

Por último la función administrativa desde el punto de vista formal se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo: Presidente de la República (artículo 80 Constitucional) y desde el punto de vista material es la actividad del Estado encaminada a la ejecución de leyes sin que medie controversias.

Como es precisamente la función administrativa la que nos interesa, nos referiremos exclusivamente a ella.

El Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones y para el despacho de sus negocios del orden administrativo contará con las siguientes dependencias de la administración centralizada: Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; asimismo se auxiliará de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: Organismos descentralizados, Empresas de participación estatal, Instituciones nacionales de crédito, Organizaciones auxiliares nacionales de crédito e Instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y Fideicomisos.

---

<sup>14</sup> Id., p. 29.

Dichos organismos constituyen la Administración Pública Federal conforme lo establecido por el artículo 90 constitucional

Así las cosas, los organismos que integran la administración pública al actuar deben circunscribirse a la ley, es decir, todos sus actos deben de emanar del cumplimiento de la misma, en virtud de que los particulares tienen derecho a la legalidad, que como lo manifiesta Fraga<sup>15</sup> se descompone en una serie de derechos, como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley.

Sin embargo, cuando la administración actúa, a través, de sus órganos, por ejemplo: al requerir la presentación de documentos, exhibición de libros, documentos fiscales y contables; al ejercer sus facultades de comprobación mediante la práctica de visitas domiciliarias; al realizar la determinación del crédito fiscal o al imponer sanciones por falta de cumplimiento de las obligaciones de los administrados, puede lesionar la esfera jurídica de los particulares lo que ocasionaría conflictos entre estos y la administración activa.

Los sistemas o medios directos que la ley establece para dirimir dichas controversias se clasifican, según las autoridades que deban intervenir en: **RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y RECURSOS CONTENCIOSOS.**

Los **RECURSOS ADMINISTRATIVOS** son un autocontrol de la autoridad, ya que le permite a la misma revisar y modificar sus actos a instancia del particular que se siente agraviado por una resolución administrativa.

De estos medios de impugnación puede conocer y resolver la misma autoridad que dictó o ejecutó el acto impugnado o su superior jerárquico.

En cuanto a su definición algunos autores nos la proporcionan:

Jorge García Cáceres los define de la siguiente manera:

"Los recursos administrativos son los medios de impugnación con que cuentan los gobernados que resulten ilegalmente afectados en su esfera jurídica por actos de autoridades administrativas, para procurar obtener mediante un procedimiento legalmente establecido, que la propia autoridad que emitió ese acto o su superior jerárquico, lo revoquen o modifiquen, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional".<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Id., p. 434

<sup>16</sup> Jorge García Cáceres, citado por Sergio Francisco De La Garza; en Justicia Administrativa. Recursos Administrativos. Trillas, primera ed., México, 1987, p.p.26.

A su vez, Gabino Fraga ofrece la siguiente definición:

“El recurso administrativo constituye un medio de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad 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 la inoportunidad del mismo”.<sup>17</sup>

Como se puede apreciar ambos autores coinciden en señalar que los recursos administrativos permiten a la propia autoridad revisar sus actos a instancia de los gobernados afectados por una resolución de la misma, a efecto de que dicha autoridad lo revoque, modifique o confirme, sin que el particular tenga que agotar previamente un procedimiento jurisdiccional.

En cuanto a la definición proporcionada por FRAGA, es necesario apuntar que, no sólo la autoridad que ejecutó el acto impugnado puede conocer de los recursos administrativos interpuestos en contra de sus resoluciones sino que pueden ser resueltos por el superior jerárquico de dicha autoridad.

Por su parte Andrés Serra Rojas manifiesta “El recurso administrativo es un medio en la propia administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos. La idea de este recurso se basa en la falibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores y estos obedecen a causas diversas que ocasionan perjuicios tanto al particular agraviado, como al interés general”.<sup>18</sup>

En nuestro concepto dicha definición es la más acertada, pues establece la naturaleza jurídica de los recursos administrativos al indicar que “son un medio en la propia administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional”, y señala la justificación de los mismos, basada en los errores a que están expuestos los seres humanos.

Sin embargo no estamos de acuerdo con Serra Rojas cuando señala que los recursos administrativos no están sujetos a controles legislativos, ya que consideramos que es precisamente la Ley, emanada del Congreso de la Unión (Poder Legislativo), la que establece la existencia de estos medios de impugnación, sus requisitos de procedencia, los términos para ser interpuestos, esto es, la autoridad administrativa que ejecutó el acto impugnado o su superior jerárquico no pueden conocer de un recurso que no esté previamente establecido en la Ley, o que estando señalado en la misma, no cumpla con los requisitos que ésta señale para que proceda.

<sup>17</sup> Gabino Fraga, ob. cit., p.p. 435

<sup>18</sup> Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Porrúa, Tomo I, México, 1988, p.p. 598.

Por nuestra parte consideramos que recurso administrativo significa: El medio de defensa al alcance de los particulares afectados en su esfera jurídica por una resolución administrativa, para que la impugne, ya sea ante la propia autoridad administrativa que dictó o ejecutó el acto impugnado o ante el superior jerárquico de la misma, para que mediante el análisis de la resolución que se supone ilegal, la revoque, modifique o confirme sin que el particular agraviado tenga que agotar previamente un procedimiento jurisdiccional.

El artículo 116 del Código Fiscal Federal, vigente, establece como únicos recursos contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, los siguientes:

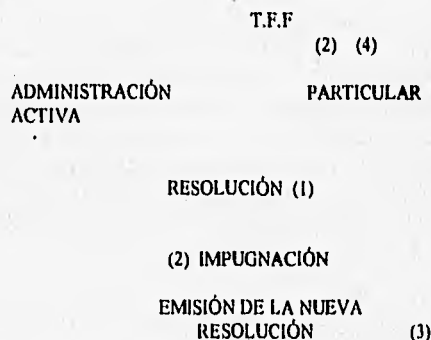
- I. El de revocación, y
- II. El de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

De los cuales no nos haremos cargo por no ser el tema central de nuestra investigación; así que pasaremos al estudio de los recursos contenciosos.

De los RECURSOS CONTENCIOSOS conoce un cuerpo colegiado especial, colocado fuera tanto del ámbito administrativo como de la esfera del Poder Judicial, pero con funciones jurisdiccionales denominado TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN; cuyo objeto es determinar la legalidad de los actos de la administración a instancia del particular.

Ante dicho Tribunal se tramita el Juicio de Nulidad, según lo disponen los artículos 197 a 241 del Código Fiscal de la Federación y su competencia para actuar, así como su organización la prevé la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

En el Juicio de Nulidad la relación es de tipo triangular, pues la administración pública activa actúa como parte frente al recurrente, existiendo una autoridad por encima de ambos llamada "Juez"; como se muestra el gráfica:



- 1.- La autoridad administrativa emite una resolución,
- 2.- El particular la combate, por considerarla violatoria de sus intereses, a través de un recurso administrativo o en tratándose de recursos administrativos optativos, el particular afectado puede decidir combatir la resolución que estima ilegal ante el Tribunal Fiscal de la Federación,
- 3.- La autoridad administrativa puede confirmar la resolución que emitió, y que el particular combatió a través de un recurso administrativo,
- 4.- El gobernado combate la nueva resolución emitida por la autoridad administrativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación por medio del juicio de nulidad,
- 3 ó 5.- El Tribunal Fiscal de la Federación dictará sentencia que podrá ser en cualquiera de los siguientes sentidos:

- a) Declarar la nulidad de la resolución impugnada,
- b) Declara la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad administrativa dicte una nueva resolución, con base en los lineamientos que el mismo Tribunal señale,
- c) Reconocer la validez de la resolución que se impugna.

Como se puede observar el Juicio de Nulidad es un verdadero proceso contencioso administrativo; es decir, es el medio de defensa de los particulares frente a la administración pública, contra actos de ésta última, que inicia con una demanda para terminar con la emisión de una sentencia por parte de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación.

Así como el particular puede impugnar las resoluciones de las autoridades administrativas que le causen un agravio, del mismo modo lo puede hacer en tratándose de las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal.

Así las cosas las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación pueden ser objeto de impugnación:

- a) En el mismo orden jurisdiccional.- El Código Fiscal de la Federación prevé la impugnación directa ante las propias Salas del Tribunal Fiscal (Ejemplo: RECURSO DE RECLAMACIÓN),
- b) En distinto orden jurisdiccional.- En este caso las resoluciones del Tribunal Fiscal pueden ser impugnadas ante el Poder Judicial (a través del Juicio de Amparo y del RECURSO DE REVISIÓN).

En ese mismo orden de ideas, el Código Fiscal vigente admite los siguientes recursos contra los fallos del supra citado Tribunal:

- EL RECURSO DE RECLAMACIÓN ( artículo 242 ).- El cual procederá ante la Sala Regional, en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que desechen la demanda, la contestación de la misma o alguna prueba, que decreten el

sobresesimiento del juicio o aquellas que rechacen la intervención del tercero. Es importante decir que este recurso es común para ambas partes (autoridad y particular).

- EL RECURSO DE APELACIÓN ( artículo 245 ).- A través del cual las autoridades podrán apelar ante la Sala Superior, las sentencias definitivas que dicten las salas regionales, así como aquellas que decreten o nieguen sobreseimientos, siempre que el asunto se encuentre en alguno de los requisitos señalados en dicho artículo.

- EL RECURSO DE REVISIÓN (artículo 248 ).- El cual procede ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, mediante escrito que presente la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, ante la Sala del Tribunal Fiscal que haya dictado el fallo, en contra de las resoluciones dictadas en primera instancia por la Sala Superior, así como aquellas que no puedan ser apelables ante la misma por haberse dictado conforme a jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

De este recurso nos ocuparemos en forma exhaustiva en los siguientes capítulos por ser el objetivo principal del presente trabajo de tesis; sin embargo es necesario aclarar que no se trata de un recurso contencioso, sino que es un recurso híbrido en virtud de que el acto objeto del mismo es una resolución emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación y conoce de éste el Poder Judicial Federal.

Por lo que respecta a la definición de recurso contencioso, algunos autores nos la proporcionan:

Mayolo Sánchez Hernández considera:

“Los recursos en el procedimiento contencioso administrativo, son los medios legales con que cuentan las partes, o una de ellas, en un proceso, para impugnar una resolución procedimental o de fondo ante el órgano jerárquicamente superior al emisor, el cual decide si lo revoca, modifica o confirma”<sup>19</sup>

Sergio Martínez Rosaslanda nos proporciona la siguiente definición:

“Los recursos en la vía contenciosa constituyen un medio de defensa al alcance de las partes en el juicio -actor y demandado- con el objeto de impugnar las resoluciones del Magistrado Instructor que les causen una lesión jurídica, siempre que tal supuesto se encuentre expresamente previsto como requisito de procedibilidad del recurso respectivo, con la finalidad de que se revoque o, al menos se modifique el acto recurrido”.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Mayolo Sánchez Hernández, Derecho Tributario. Cárdenas Editor y Distribuidor, segunda ed., México, 1988, p.p.20

<sup>20</sup> Sergio Martínez Rosaslanda. “Jurídica” Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. El Recurso de Revisión como medio para impugnar las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación. p.532.



Las dos definiciones que se expusieron son muy completas por contener todos los elementos constitutivos de los recursos contenciosos, pero consideramos que la última es la más exacta por tomar en cuenta lo señalado por el Código Fiscal de la Federación sobre estos medios de impugnación.

### **ELEMENTOS DEL RECURSO CONTENCIOSO**

De las definiciones expuestas podemos determinar los elementos necesarios o constitutivos del recurso contencioso:

- a) La existencia de una ley que los establezca,
- b) Una resolución del Magistrado Instructor, base para la impugnación por medio del recurso,
- c) Ella debe causar una lesión jurídica,
- d) Quien interponga el recurso debe ser parte en el juicio,
- e) El propio emisor de la resolución que se impugna o la autoridad que deba conocer del recurso,
- f) Un plazo para la interposición del recurso, que comienza a correr a partir de la notificación de la resolución correspondiente. Este término perentorio tiene carácter individual y varía , según el carácter del recurso, desde algunas horas hasta diez o quince días,
- g) Determinados requisitos de forma,
- h) La obligación que tiene la autoridad de modificar, revocar o confirmar la resolución recurrida, mediante un nuevo análisis.

### **VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL RECURSO CONTENCIOSO**

#### **VENTAJAS:**

- a) a través de ellos se enmiendan los agravios que se causen con las resoluciones que se emitan,
- b) Este medio de defensa llena de satisfacción a los interesados, al ver que a través de él se puede impartir una mejor justicia,
- c) Provoca una revisión del acto reclamado, lo que puede ocasionar que modifiquen o revoquen la resolución materia del agravio.

#### **DESVENTAJAS:**

Las objeciones que se formulan son:

- a) Dilatan los litigios,
- b) Retardan la declaración de los derechos de las partes, ocasionándose nuevas molestias,

c) No hay certidumbre ni seguridad de que la nueva sentencia o decisión sea más justa que la primera.

### OBJETO DEL RECURSO

Debe entenderse por objeto del recurso la decisión o resolución que va a ser materia del examen o revisión; es decir, es la resolución judicial o administrativa que se estima injusta o ilegal.

Jorge Jiménez Carrasco<sup>21</sup> nos dice al respecto:

“... Puede afirmarse que el objeto de la existencia de los recursos es obtener de la autoridad la revisión de sus actos y la finalidad la revocación, anulación, modificación o confirmación de los mismos, mediante un análisis de la legalidad del procedimiento y contenido”.

En cuanto a la finalidad de los recursos ésta será: la confirmación, modificación o revocación del acto procesal atacado.

Ignacio Burgoa<sup>22</sup> en relación con este punto afirma:

“Recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que TIENE COMO FINALIDAD REVOCARLO, CONFIRMARLO O MODIFICARLO...”.

Por confirmación de un acto se entiende la corroboración o la ratificación, que emite el órgano encargado de conocer el recurso interpuesto, respecto del acto recurrido; constatando la legalidad del mismo.

La modificación implica la alteración parcial que hace el órgano que conoce del recurso, respecto del acto impugnado; significando, por tanto, la declaración parcial de su legalidad o ilegalidad.

La revocación, contrariamente a la confirmación, significa la anulación o invalidación del acto procesal recurrido y de sus efectos, mediante la constatación de su ilegalidad.

---

<sup>21</sup> Jorge Jiménez Carrasco; citado por Sergio Francisco de la Garza; en Justicia Administrativa, recursos administrativos. Trillas, primera ed., México, 1987, p. 26

<sup>22</sup> Ignacio Burgoa, ob. cit., p.577.

Podemos concluir de este punto que, el objeto del recurso es la revisión de la resolución impugnada, que tiende a la confirmación, modificación o revocación del acto procesal atacado lo que constituye su finalidad.

### NATURALEZA JURÍDICA DEL RECURSO CONTENCIOSO

La naturaleza jurídica del recurso contencioso es la de ser un acto eminentemente procesal, que se desarrolla dentro del proceso contencioso administrativo, caracterizándose porque se interpone en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que causen una lesión jurídica; y que ayuda tanto a las partes en el proceso como al Estado. A las primeras porque les permite la revisión de la resolución que les agravie y al segundo le permite obtener y aplicar una mejor justicia.

Como es evidente, tienen mucha importancia los recursos dentro de cualquier proceso, y de cualquier forma que estos medios de defensa sean analizados, siempre tendrá vigencia la siguiente aseveración de Lerdo de Tejada<sup>23</sup> :

“los recursos constituyen el afianzamiento de la seguridad jurídica, ya que sería inconcebible la administración de un Estado de derecho sin los recursos administrativos o medios jurídicos que mantuviesen el principio de legalidad dentro de la administración pública”.

Cabe agregar a todo lo anterior que, el legislador se ha dado cuenta de lo importante que son los recursos, pues en la mayoría de los casos en que se regula un procedimiento, se establece la posibilidad de impugnar la resolución, sea ésta interlocutoria o definitiva, para lo cual se concede a las partes o a los terceros un plazo razonable para que intenten su defensa; sin embargo hacemos una objeción al respecto, ya que los recursos son regulados de una forma muy deficiente, pues se encuentran dispersos en diversos ordenamientos, que a veces no corresponden a la materia, lo que ocasiona que el particular los desconozca y no los intente quedando así en absoluto estado de indefensión; o muchas veces más que ayudar al particular se convierten en verdaderos obstáculos o laberintos, por todo lo anterior proponemos que dichos medios de defensa sean legislados de una forma cuidadosa, que se encuentren codificados en un solo ordenamiento o al menos en el que se encuentre regulado corresponda a la materia y por último que todos los recursos sean optativos para que así el particular tenga la posibilidad de decidir si los agota o intenta el Juicio de Nulidad.

<sup>23</sup> Francisco Lerdo de Tejada. Código Fiscal de la Federación comentado y anotado. Centro de investigación Tributaria, tercera ed., México, 1977, p. 244.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

## 2. EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL

El recurso de revisión previsto en el Código Fiscal de la Federación tuvo su origen en la desigualdad procesal que alegaban tener las autoridades, en especial la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, frente a los administrados; ya que desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, en el año de 1936, hasta 1946, año en que se crea el mencionado recurso de revisión, las sentencias del Tribunal en buena proporción, fueron adversas a los intereses de las autoridades, teniendo para ellas, además, la calidad de cosa juzgada, de tal suerte no podían impugnarlas a través de ningún medio de defensa; ni mucho menos podían acudir al Juicio de Amparo, como lo podían hacer los particulares afectados. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo una valiosa Jurisprudencia que dice así:

**“SECRETARIA DE HACIENDA, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO PROMOVIDO POR LA:** Como el Tribunal Fiscal dicta sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, no se concibe que otro órgano del mismo Ejecutivo que obra por acuerdo del titular de ese poder, como es la Secretaría de Hacienda, pueda pedir amparo contra actos de dicho Tribunal; además de que es absurdo pretender que las oficinas públicas o dependencias del Ejecutivo, puedan invocar violación de garantías individuales, para protegerse contra actos de una autoridad que dicta sus fallos en representación del mismo Ejecutivo”.

Sin embargo, las autoridades de la administración activa no estuvieron de acuerdo con este criterio lo que ocasionó que buscaran la forma de anular el principio de la cosa juzgada establecido en el artículo 57 de la Ley de Justicia Fiscal, recogido por el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación de 1938.

Debido a dicha inconformidad, surgió la iniciativa concerniente en crear un recurso en contra de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, logrando que en 1946 se reformara el artículo 104 fracción I Constitucional,<sup>1</sup> estableciendo la posibilidad de crear, por medio de leyes, recursos en favor de las autoridades para impugnar los fallos de los Tribunales Contencioso Administrativos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el mismo año el Congreso de la Unión expidió la “Ley para crear un Recurso ante la Suprema Corte, contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Mediante Decreto de 16 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1946.

<sup>2</sup> Por Decreto de 30 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1946.

Dicha ley entró en vigor el 10 de enero de 1947, estableciendo el RECURSO DE REVISIÓN FISCAL en su artículo primero, en los siguientes términos:

“Artículo 1º.- Las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación en los distintos negocios de su competencia, contra las que no procede recurso de acuerdo con las leyes que rigen el funcionamiento de dicho Tribunal, serán revisables, a petición de parte, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés del negocio sea de \$50,000.00 o mayor”.

A partir de entonces, y después de una complicada evolución legislativa, las autoridades pueden impugnar las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación que le sean adversas a sus intereses; alterándose así la tradición, en virtud de que ya no es el particular el que solicita la revisión de los actos administrativos en última instancia a través del juicio de amparo, sino que esta última instancia se la reserva la propia autoridad emisora del acto impugnado por el particular y anulado por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Consideramos que la idea del legislador, al reformar el artículo 104 constitucional y expedir la Ley de 30 de Diciembre de 1946, fue la de otorgarle a la autoridad un medio de defensa que compensara la posibilidad para que ésta pudiera acudir al Juicio de Amparo para impugnar los fallos del Tribunal Fiscal, derecho, como ya de dijo, del que si gozan los particulares.

#### **ACEPCIÓN GENÉRICA DEL TÉRMINO REVISIÓN**

REVISIÓN.- “ Es el acto de someter una cosa a un nuevo examen, para corregirla, enmendarla o repararla”.<sup>3</sup>

“Este es el significado común del término que ha sido adoptado en el campo del Derecho para referirse a la actividad procesal que tiene como fin obtener el reexamen de un pronunciamiento jurisdiccional, para lograr su anulación y posteriormente reemplazo por otro”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA. Ed. Bibliográfica. Tomo XXV, Buenos Aires, 1977, p. 21

<sup>4</sup> Id., p. 21.

### CONCEPTO DE RECURSO DE REVISIÓN

A efecto de estar en posibilidad de dar un concepto de recurso de revisión, es necesario retomar la definición de recurso lato sensu, que dimos en el capítulo primero del presente trabajo.

En este sentido Gonzalo Armienta Calderón señala que debe concebirse al recurso en general como:

“Un medio de impugnación que la ley ha concedido a las partes o a los terceros que gozan de legitimación procesal, para obtener la revisión de las resoluciones del órgano jurisdiccional y, en su caso, su modificación o revocación”.<sup>5</sup>

por su parte Ignacio Burgoa manifiesta que recurso es:

“ Un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su substanciación, los mismos elementos teleológicos motivadores del acto atacado”.<sup>6</sup>

Ahora bien, partiendo de las definiciones anteriores y tomando, además, en consideración el texto del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación vigente, podemos definir el recurso de revisión en los siguientes términos:

Es el medio de impugnación que la Ley otorga a la autoridad, como parte en el juicio de nulidad, que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para obtener de los Tribunales Colegiados de Circuito la revisión y, en su caso, la modificación o revocación de las resoluciones dictadas en primera instancia por la Sala Superior, así como aquellas que no puedan ser apelables ante la misma por haberse dictado conforme a jurisprudencia del Poder Judicial Federal; debiendo interponer, el mencionado medio de defensa, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

De la anterior definición podemos destacar las características del Recurso de Revisión.

<sup>5</sup> Gonzalo Armienta Calderón. El Proceso Tributario En El Derecho Mexicano. Ed. Manuel Porrúa, México, 1977, p.301.

<sup>6</sup> Ignacio Burgoa. El Juicio de Amparo. 29 ed., Ed. Porrúa, México. 1992, p.578.

### CARACTERÍSTICAS DEL RECURSO DE REVISIÓN

a) El recurso de revisión existe porque se encuentra establecido en la ley positiva, por lo que podemos aplicar aquí el principio "nulo recurso sin ley"; es decir, existe el recurso en virtud de que existe una ley que lo establece y reglamenta.

b) Se dice que es un recurso híbrido en virtud de que inicia en el marco del Poder Ejecutivo con una resolución del Tribunal Fiscal de la Federación y termina en el ámbito del Poder Judicial con la revisión de la citada resolución que hacen los Tribunales Colegiados de Circuito.

c) Presupone la existencia de una resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal Fiscal; válida pero ilegal.

d) El órgano jurisdiccional competente para resolver el recurso es el Tribunal Colegiado de Circuito con jurisdicción en la sede de la Sala que haya emitido la resolución recurrida.

e) La autoridad es la única que goza de legitimación procesal para interponer el recurso de revisión, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

f) En este recurso no es posible hacer valer agravios y fundamentos que no se hicieron valer ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

g) Debe interponerse en el tiempo y lugar hábiles, así como llenar las formalidades que señale la ley.

h) La revisión llevada a cabo por los Tribunales Colegiados de Circuito trae como consecuencia una resolución que puede consistir en la confirmación, modificación o revocación de la resolución impugnada.

i) Este medio de impugnación es desigual, porque los actos y decisiones de las autoridades administrativas gozan de la presunción de legalidad, correspondiéndole al particular desvirtuarlos.

j) El recurso se interpondrá dentro del término de quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación de la resolución o sentencia definitiva.

k) Se interpondrá por escrito ante la Sala del Tribunal Fiscal que haya dictado el fallo.



l) Se sujetará a la tramitación que la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales fija para la revisión en amparo indirecto. Así lo establece el artículo 104 fracción I-B constitucional.

m) La resolución recaída al recurso estará investida de cosa juzgada por lo que no es susceptible impugnarla a través de recurso alguno.

Haciendo un análisis del concepto de recurso de revisión y de sus características, se desprende que efectivamente constituye un medio de defensa concedido exclusivamente a las autoridades como parte en el proceso contencioso administrativo para que las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación sean controladas en cuanto a su legalidad por los Tribunales Colegiados de Circuito (cosa con la que no estamos de acuerdo como lo veremos más adelante).

## **CAPÍTULO TERCERO**

### 3. TRATAMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN DURANTE LA PRIMERA ÉPOCA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ( 27 DE AGOSTO DE 1936 AL 31 DE JULIO DE 1978).

Previo el análisis del Recurso de Revisión consideramos oportuno explicar el origen del Tribunal Fiscal de la Federación, con la finalidad de lograr un mejor discernimiento del tema y así alcanzar el objetivo del presente trabajo de tesis.

#### ORIGEN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Las controversias que se suscitan entre la administración activa, por actos de ésta, y los particulares se han dilucidado de diferentes maneras y han sido objeto de diversas regulaciones, que encontramos tanto en leyes, como en reglamentos, decretos y acuerdos, con los cuales se ha pretendido resolver dichos conflictos.

"Ente los más importantes antecedentes se encuentra la Constitución de 1824 y las Bases Orgánicas de 1853 que establecieron un Consejo de Estado; Los Decretos de 30 de junio de 1911, 10 de mayo de 1913 y 24 de noviembre de 1917, que crearon comisiones encargadas de examinar las reclamaciones que se hicieron por concepto de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia directa de la revolución de 1910; posteriormente, la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Tesorería."<sup>1</sup>

No obstante lo anterior, ninguna Constitución, aún la actual, en su contenido original, contemplaron la posibilidad de la existencia de un órgano jurisdiccional que dirimiera las controversias entre los particulares y las autoridades administrativas que estuviera colocado fuera del Poder Judicial. Así tenemos que con la promulgación de la Constitución de 1857, que consagró teóricamente la división de poderes (artículo 50), se escapó toda posibilidad de una jurisdicción especial para lo contencioso administrativo; además, el artículo 97 fracción I de la propia Constitución, facultaba a los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias que se suscitaban sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

"Artículo 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales. ... "

<sup>1</sup> Jaime Cadena Rojo. Efemérides del Tribunal Fiscal de la Federación. Obra Comentatoria de los Cuarenta y Cinco Años del Tribunal Fiscal de la Federación al Servicio de México. Primera ed., Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, Tomo II, p. 117.

El texto del artículo 97 fracción I sufrió una reforma el 29 de mayo de 1884 para quedar como sigue:

“Artículo 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios de la Baja California”.

Sobre este punto Cruzado dijo:

“Habiéndose instituido por fin el principio de la división de poderes, con arreglo a las bases de nuestra Constitución, y deslindadas conforme a ella las facultades de los mismos, desde luego puede asegurarse que los principios administrativos seguidos en otros países en que se acepta la organización de lo contencioso administrativo, choca de lleno con nuestros preceptos constitucionales, porque el artículo 50 de la Constitución de 1857 prohíbe que los Poderes Administrativo y Judicial se reúnan en una persona o corporación...”<sup>2</sup>

Don Jacinto Pallares al respecto opinó 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 y conflictos entre dichos poderes y, por lo mismo, entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso administrativo”.<sup>3</sup>

De acuerdo con los textos antes transcritos de la Constitución de '57 y de las opiniones de los juristas, se desprende que, en esa época, correspondió a los Tribunales del Poder Judicial conocer y resolver la materia contenciosa administrativa.

Más tarde Don Venustiano Carranza expidió un decreto, convocando a elecciones para un Congreso Constituyente que sólo tendría como objetivo reformar la Constitución de 1857, pero dio como resultado la promulgación de la vigente Constitución de 1917.

Entre las innovaciones que introdujo la nueva Constitución ninguna mejoró el sistema de justicia administrativa tutelado por la Constitución de '57; en virtud de que, conforme al artículo 49 de la Constitución de 1917, substancialmente idéntico al artículo 50 de la de '57, se prohibió la reunión de dos o más poderes en un solo individuo

<sup>2</sup> Manuel Cruzado. Elementos de Derecho Administrativo. p. 223; Citado por Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 32 ed., México, 1993. p. 45II.

<sup>3</sup> Jacinto Pallares. El Poder Judicial. p. 15; Citado por Gabino Fraga. Id., p. 45I.

o corporación, por lo tanto, si el Ejecutivo juzgara, a través de Tribunales Contencioso Administrativos, violaría el principio de la separación de poderes adoptado.

Sin embargo, a pesar de que la Constitución de 1917 siguió contemplando el mencionado principio, introdujo una reforma importante en su artículo 104 fracción I, en su texto definitivo, que correspondió al artículo 97 de la Constitución de '57; veamos cual fue su contenido:

“Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal, que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; pero cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios...”

De las modificaciones que se hicieron, la que afectó la materia contenciosa administrativa fue la expresión **CONTROVERSIAS DEL ORDEN CIVIL O CRIMINAL**, ya que algunos juristas consideraron que quedaban fuera de la competencia de los Tribunales Federales las controversias administrativas, esto dio lugar a vivas discusiones y al nacimiento de tesis que sostuvieron que los tribunales administrativos sustituyeron a los tribunales federales en su competencia ordinaria, en virtud de que “la competencia otorgada a dichos tribunales sólo se refiere a conflictos del orden civil o criminal y en tratándose de controversias que surgen con motivo de un acto administrativo del Poder Público, cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia del orden civil ni de orden criminal”.<sup>4</sup>

A pesar de todas las discusiones que se dieron al respecto, se concluyó que no existía impedimento para que los Tribunales de la Federación conocieran de todas las controversias que se suscitaban en materia administrativa.

No obstante todo lo anterior, “con Don Antonio Carrillo Flores surge la idea de crear un tribunal independiente, que tuviera como función resolver las controversias que se suscitaban entre los particulares y la administración pública, en materia exclusivamente tributaria. Idea que plantea al Licenciado Narciso Bassols (en ese momento Secretario de Hacienda y Crédito Público, bajo el mando del Presidente General Lázaro Cárdenas del Río), quien se interesa en el proyecto y designa una comisión de estudio, integrada por el propio Carrillo Flores, así como por Manuel Sánchez Cuen y Alfonso Cortina Gutiérrez; sin embargo, en junio de 1935 renuncia el Licenciado Bassols a su cargo y es nombrado en sustitución el Licenciado Eduardo Suárez, a quien, ahora, se le hace la propuesta de creación de ese tribunal; proposición que es aceptada, para lo cual a la comisión ya integrada se le confiere el encargo de

<sup>4</sup> Gabino Fraga; Id., p. 458.

realizar el proyecto de la ley"<sup>5</sup>. Así las cosas, el Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias que le habían sido concedidas por el Congreso de la Unión en Decreto de 30 de diciembre de 1935 para la organización de los servicios públicos hacendarios, dictó la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936<sup>6</sup>, que estuvo vigente del 1º de enero de 1937 al 31 de diciembre de 1938.

Es precisamente con esta ley cuando surge a la vida jurídica el TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, dentro del marco del Poder Ejecutivo; siendo el órgano competente para conocer de las controversias que surgen entre la administración activa y los particulares; por ello se dice que introdujo a nuestro país el sistema de jurisdicción contencioso administrativo al estilo continental-europeo, pues es precisamente en Francia donde surge una jurisdicción especial para dirimir las controversias que surgen entre la administración y los particulares.

La primera y más importante contribución que la Ley de Justicia Fiscal nos ha legado es sin duda, la contenida en su artículo 1º que estableció:

"Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga.

El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa".

"Como se ve, este artículo viene a ser ya no un principio doctrinal, sino la cristalización de la propia doctrina en una forma del Derecho positivo mexicano. Su valor es de una trascendencia incalculable si se tiene presente que antes únicamente se habían creado órganos dentro del marco del Ejecutivo, con jurisdicción delegada, pero que nunca llegaron a ser, ni con mucho, verdaderos tribunales, pues no se les llegó a dar la organización y funcionamiento del que se creó por virtud de esta ley; que tanto desde el punto de vista formal -en cuanto a formas de proceder y no a poder en que está colocado- y material, realizaría funciones jurisdiccionales con justicia delegada"<sup>7</sup>.

El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado como un Tribunal administrativo de justicia delegada y con plena autonomía para dictar sus fallos; así lo expresó la propia Ley de Justicia Fiscal en su exposición de motivos:

"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al

<sup>5</sup> María Luisa de Alba. La Función Interpretativa e Integradora de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y su influencia en la Legislación Administrativa. Tesis de Licenciatura, Universidad Iberoamericana, México, 1988, p.3.

<sup>6</sup> Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936, en vigor el 1º de enero de 1937 al 31 de diciembre de 1938.

<sup>7</sup> Jaime Cadena Rojo. Orígenes y Desarrollo del Contencioso Administrativo en México. En Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para Conmemorar el XXX Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segundo Número Extraordinario, México, 1996, p. 238.

realizar el proyecto de la ley"<sup>5</sup>. Así las cosas, el Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias que le habían sido concedidas por el Congreso de la Unión en Decreto de 30 de diciembre de 1935 para la organización de los servicios públicos hacendarios, dictó la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936<sup>6</sup>, que estuvo vigente del 1º de enero de 1937 al 31 de diciembre de 1938.

Es precisamente con esta ley cuando surge a la vida jurídica el TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, dentro del marco del Poder Ejecutivo; siendo el órgano competente para conocer de las controversias que surgan entre la administración activa y los particulares; por ello se dice que introdujo a nuestro país el sistema de jurisdicción contencioso administrativo al estilo continental-europeo, pues es precisamente en Francia donde surge una jurisdicción especial para dirimir las controversias que surgan entre la administración y los particulares.

La primera y más importante contribución que la Ley de Justicia Fiscal nos ha legado es sin duda, la contenida en su artículo 1º que estableció:

"Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga.

El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa".

"Como se ve, este artículo viene a ser ya no un principio doctrinal, sino la cristalización de la propia doctrina en una forma del Derecho positivo mexicano. Su valor es de una trascendencia incalculable si se tiene presente que antes únicamente se habían creado órganos dentro del marco del Ejecutivo, con jurisdicción delegada, pero que nunca llegaron a ser, ni con mucho, verdaderos tribunales, pues no se les llegó a dar la organización y funcionamiento del que se creó por virtud de esta ley; que tanto desde el punto de vista formal -en cuanto a formas de proceder y no a poder en que está colocado- y material, realizaría funciones jurisdiccionales con justicia delegada".<sup>7</sup>

El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado como un Tribunal administrativo de justicia delegada y con plena autonomía para dictar sus fallos; así lo expresó la propia Ley de Justicia Fiscal en su exposición de motivos:

"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al

<sup>5</sup> María Luisa de Alba. La Función Interpretativa e Integradora de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y su influencia en la Legislación Administrativa. Tesis de Licenciatura, Universidad Iberoamericana, México, 1988, p.3.

<sup>6</sup> Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936, en vigor el 1º de enero de 1937 al 31 de diciembre de 1938.

<sup>7</sup> Jaime Cadena Rojo. Orígenes y Desarrollo del Contencioso Administrativo en México. En Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para Conmemorar el XXX Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segundo Número Extraordinario, México, 1996, p. 238.

principio constitucional de la separación de poderes, puesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales administrativos); 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. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea: pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa".<sup>8</sup>

Con la creación de este tribunal surgieron las tesis que sostenían que los Tribunales Administrativos, como éste, eran inconstitucionales, toda vez que no estaban previstos por la ley fundamental mexicana. Además se decía que conforme al artículo 49 de la Constitución de 1917, substancialmente idéntico al artículo 50 de la de '57, se prohíbe la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación.

Pero quienes concibieron a este órgano de justicia consideraron que constitucionalmente cabía la posibilidad de que existieran tribunales no sujetos al Poder Judicial; así que fundamentaron la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en argumentos basados en algunas tesis sostenidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que fueron plasmadas en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, con las que pretendieron respaldar la constitucionalidad del Tribunal Fiscal. En la exposición de motivos se manifestó:

"... Hoy la jurisprudencia de la Suprema Corte edifica su tesis acerca de la constitucionalidad de la facultad económico coactiva en una interpretación del artículo 22 constitucional, en la parte que este precepto establece que "no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas". La Suprema Corte ha entendido este precepto desvinculándolo en dos mandamientos distintos, a saber: que no es confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito y que tampoco lo es la aplicación total o parcial de esos bienes si se realiza para el pago de impuestos o multas, pero ya no precisamente por la autoridad judicial, sino por la que conforme a la ley compete. La Suprema Corte ha concluido, pues, que es problema de la ley secundaria el de organizar las

<sup>8</sup> Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el folleto editado por el Tribunal Fiscal de la Federación, con motivo de 50 Aniversario del mismo, México, 1986, p. 54.



competencias de las autoridades en punto a cobro de impuestos o multas. Ya en este plano, es indiscutible que resulta más lógico y conveniente para todos no sólo para el fisco sino para los causantes mismos- que la liquidación y el cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales no se lleve a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presenta interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica, entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas; sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un principio de conjuntos que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos periodos que la doctrina reconoce: el período oficioso y el período contencioso, que es el que tendrá a su cargo el Tribunal.<sup>9</sup>

Igualmente se tomó en consideración otra tesis de la Corte, para justificar la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación:

"... el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de Poder Público que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren, ni para su validez ni para su cumplimiento, la sanción previa de órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afectados puedan, a posteriori, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos".<sup>10</sup>

De este tesis se desprende la siguiente conclusión: no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de estos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos.<sup>11</sup>

Un último argumento que se tomó en cuenta fue que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes pueden conceder un "recurso o medio de defensa para el particular perjudicado", cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Y aún más, se dijo que la jurisprudencia también había sostenido, al interpretar el artículo 14 constitucional -que

<sup>9</sup> Exposición de Motivos en ob. cit., p. 51 y 52.

<sup>10</sup> Id., p. 52.

<sup>11</sup> Gabino Fraga, ob. cit., p. 459.

establece la garantía del juicio-, que no es necesario que éste se tramitara precisamente ante las autoridades judiciales, con lo cual implícitamente se reconocía la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas".<sup>12</sup>

Aún cuando los redactores de la Ley de Justicia Fiscal trataron de justificar, sobre la base de las anteriores interpretaciones, la constitucionalidad del Tribunal Fiscal en la exposición de motivos de dicha Ley, lo cierto es que no tenían sustento legal, puesto que, como ya lo expresamos, ninguna constitución, aún la de 1917, en su texto original, autorizaron la institución de Tribunales Administrativos.

Al respecto Alfonso Nava Negrete expresó:

"Un tribunal administrativo a semejanza del francés, jurídicamente, no era factible en nuestro derecho. Ni la Constitución lo autorizaba o permitía ni la legislación tradicionalmente judicialista -con la huella débil que dejó el Consejo de Estado Lares-, lo respaldaba. El Tribunal Fiscal de la Federación era anticonstitucional".<sup>13</sup>

El citado autor coincide con el jurista alemán Adolfo Merckl cuando señala:

"La justicia administrativa es una contradicción o excepción al principio de separación entre la justicia y la administración. Se trata de una excepción si se encuentra sancionada constitucionalmente, es decir, establecida en la Constitución tal como lo están los Poderes. De lo contrario si los Poderes están en la Constitución y la justicia administrativa sólo en una ley ordinaria, será ésta incompatible con el principio jurídico de la división de poderes".<sup>14</sup>

Para salvar las críticas sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, en 1946, diez años después de la creación y funcionamiento de este órgano administrativo, se reformó el artículo 104 constitucional en su fracción I, para quedar en los siguientes términos:

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

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer

<sup>12</sup> Exposición de Motivos en ob. cit., p. 53.

<sup>13</sup> Alfonso Nava Negrete, Derecho Procesal Administrativo. Porrúa, México, 1959, p. 311.

<sup>14</sup> Adolfo Merckl; Citado por Alfonso Nava Negrete, ob. cit., p. 311.

también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".<sup>15</sup>

A partir de dichas reformas quedaron disipadas todas las dudas acerca de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de que el mismo es un tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, creado por ley federal.

Posteriormente, la constitucionalidad de los tribunales administrativos, como lo es el Tribunal Fiscal, quedó claramente establecida con base en una nueva reforma que sufrió el artículo 104 de la Constitución, que expresó:

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

I.- . . .

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".<sup>16</sup>

Más tarde, el 8 de octubre de 1974, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma más al artículo 104 fracción I de la Constitución, en donde simplemente se suprimieron las palabras "Territorios Federales".<sup>17</sup>

Posteriormente, el artículo 104 fracción I de nuestra Carta Magna es nuevamente reformado, para quedar del siguiente tenor:

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

<sup>15</sup> Reforma Constitucional de 16 de diciembre de 1946, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 del mismo mes y año, en vigor diez días después.

<sup>16</sup> Reforma de 19 de junio de 1967, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1967, en vigor a partir del 28 de octubre de 1968.

<sup>17</sup> Por Decreto de 7 de octubre de 1974, en vigor al día siguiente de su publicación.

I.-

I-B.- De todos los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución. . .<sup>18</sup>

Como se desprende de este artículo, el fundamento constitucional, para la existencia de Tribunales de lo Contencioso-Administrativo es el artículo 73 fracción XXIX-H de la propia Constitución, que dice así:

“Artículo 73 .- El Congreso tiene facultad:

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.<sup>19</sup>

Constituye un acierto la adición de la fracción XXIX-H al artículo 73 de la Carta de Querétaro, en virtud de que se le da al Congreso la posibilidad Constitucional de crear tribunales contencioso administrativos; además porque inapropiadamente estaba colocado en el artículo 104 de la propia Carta Fundamental; y como lo expresa, acertadamente, Gonzalo Armienta “hacla pensar, por su ubicación, en el capítulo “Del Poder Judicial”, en una naturaleza tangencialmente judicial del Tribunal Fiscal de la Federación”.<sup>20</sup>

Dicha fracción fue recientemente reformada, pero no substancialmente, sólo se suprimieron las palabras “Distrito Federal”; así que el texto actual es el siguiente:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987, en vigor el día 15 de enero de 1988. (Se derogaron los párrafos: segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104).

<sup>19</sup> Decreto de 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987, en vigor el día 15 de enero de 1988.

<sup>20</sup> Gonzalo Armienta Calderón. La Reforma Judicial y la Justicia Administrativa, en las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. Porrúa, México, 1987, p. 834.

<sup>21</sup> Mediante Decreto de 20 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993, en vigor 30 días después de su publicación.

Una vez explicado el origen del Tribunal Fiscal de la Federación pasaremos a analizar la estructura orgánica de este cuerpo colegiado, la competencia que ha ejercido, así como la evolución que ha sufrido el recurso de revisión, para ello consideramos oportuno transcribir el cuadro sinóptico elaborado por Mariano Azuela Güitrón y complementado por María Luisa de Alba<sup>22</sup>, que contiene los ordenamientos jurídicos que han determinado dichos aspectos

#### EVOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y DEL RECURSO DE REVISIÓN

27 de Agosto de 1936 (Diario Oficial de 31 de agosto).	Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal.	Creación del Tribunal Fiscal de la Federación	No regula el Recurso de Revisión, sólo el de queja y reclamación*
1º de enero de 1937	Entra en vigor la Ley de Justicia Fiscal	El Tribunal Fiscal inicia su funcionamiento con 15 Magistrados, funcionando en Pleno y en cinco Salas.	No regula el Recurso de Revisión, sólo el de queja y el de reclamación*
1º de enero de 1939	Entra en vigor el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938 que deroga la Ley de Justicia Fiscal	El Tribunal Fiscal continúa su funcionamiento con la misma estructura	Contempló los mismos recursos que la Ley de Justicia Fiscal, cambiando sólo algunos aspectos*
1º de enero de 1947	Se reforma el Código Fiscal (por Decreto de 28 de diciembre de 1946. Diario Oficial de 31 de diciembre de 1946)	El Tribunal Fiscal queda integrado por 21 Magistrados que funcionan en Pleno y en Siete Salas	

<sup>22</sup> María Luisa de Alba Alcántara, ob. cit., p. 32 y 33.

\* No forma parte del cuadro elaborado por Mariano Azuela y complementado por María Luisa de Alba.

<p>10 de enero de 1947*</p>	<p>Entra en vigor la "Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte, contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación (por Decreto de 30 de diciembre de 1946. Diario Oficial de 31 de diciembre de 1946)*"</p>		<p>Las autoridades tienen la posibilidad de impugnar las resoluciones del Tribunal Fiscal*</p>
<p>1° de enero de 1949*</p>	<p>Se inicia la vigencia de la "Ley que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1948)*"</p>		<p>Se crea un Recurso de Revisión local exclusivo de las autoridades*</p>
<p>1° de enero de 1962</p>	<p>Se reforma el Código Fiscal</p>	<p>Se aumenta el número de Magistrados a 22. El Presidente deja de formar parte de las Salas, salvo para suplir faltas temporales que no excedan de un mes.</p>	<p>No sufren ninguna modificación substancial los recursos de revisión*</p>

1° de abril de 1967 (Diario Oficial de 19 de enero de 1967)	Se inicia la vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal y del Código Fiscal de la Federación*	El Tribunal conserva su misma estructura. El Presidente ya no podrá formar parte de las Salas	El nuevo Código abrogó la Ley de 30 de diciembre de 1946 y la Ley de 30 de diciembre de 1948. Estableció y reglamentó dos recursos con la misma denominación pero de diversa estructura*
Diciembre de 1977	Presentación de la iniciativa de una nueva Ley Orgánica. Discusión y Aprobación por el Congreso. Promulgación por el Presidente.		
2 de febrero de 1978	Publicación de la nueva Ley.	Se inician los trabajos de reorganización por el Pleno del Tribunal.	
1° de agosto de 1978	Entra en vigor la Ley	Se modifica substancialmente la estructura anterior. Una Sala Superior integrada por 9 Magistrados incluido el Presidente y trece Salas Regionales de tres Magistrados cada una. Se establece un régimen transitorio que gradualmente, sujeto a términos y condiciones, irá alcanzando esa estructura.	

Diario Oficial de 31 de diciembre de 1981*	Publicación del Nuevo Código Fiscal de la Federación de 1982*		En virtud de la nueva estructura del Tribunal Fiscal corresponde a la Sala Superior ser el órgano revisor de las sentencias de las Salas Regionales; y la Revisión de las sentencias de dicha Sala Superior le corresponderá a la Suprema Corte*
15 de enero de 1988	Entran en vigor las modificaciones al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, por Decreto publicado en el Diario Oficial de 5 de enero de 1988	-Se establece la posibilidad de que el Tribunal Haga efectivas sus sentencias a través de la queja. -Se le atribuyen a la Sala Superior facultades de órgano de primera instancia Se crea una Segunda Sala en la Región Hidalgo México	-Se suprime el recurso de revisión ante la Sala Superior. -Se suprime el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte* -Se crea un nuevo recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito*.
21 de julio de 1992*	Entró en vigor el Decreto por el que se reforma, entre otras, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de julio de 1992	Desaparece la Sala Regional del Pacífico Centro, y en su lugar se crean las Salas Regionales de Morelos, con jurisdicción en el Estado de Morelos y la de Guerrero con jurisdicción en el Estado de Guerrero, las cuales iniciaron sus actividades el 1° de enero de 1993.	



1º de enero de 1994*	Entra en vigor el Decreto que reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación	Se faculta a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación para resolver los juicios en materia de Comercio Exterior a que se refiere el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior. Señalándose que dichos juicios serán instruidos por la Sala Regional en cuya jurisdicción tenga su sede la autoridad que hubiere dictado la resolución impugnada.	
1º de febrero de 1994* (Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1994).	Entra en vigor el Decreto que reforma, entre otras, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación conforme a su artículo octavo	Faculta al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las resoluciones definitivas que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se refiere el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	
1º de enero de 1995*	Entran en vigor las Reformas al Código Fiscal de la Federación (Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre	No se modifica la estructura del Tribunal Fiscal*	Se amplían los requisitos de procedencia del recurso de revisión; pues se concede a las autoridades demandadas interponer el citado

	de 1994		recurso en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, independientemente del monto o de la sanción de que se trate*
1º de enero de 1996*	Entran en vigor las modificaciones al Código Fiscal. Se abroga la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 2 de febrero de 1978 y entra en vigor una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal. (Diario Oficial de 15 de diciembre de 1995)*	La Sala Superior del Tribunal Fiscal queda integrada por once Magistrados; actuará en Pleno o en dos Secciones y cada una de éstas se compondrá de cinco Magistrados. El Tribunal Fiscal contará con un Presidente que no integrará sección. Se crean la séptima y la octava Salas Regionales Metropolitanas*	Se crea un nuevo recurso denominado DE APELACIÓN y se modifican los requisitos de procedencia del recurso de revisión*

### LEY DE JUSTICIA FISCAL

Durante la primera época<sup>23</sup> del Tribunal Fiscal de la Federación; es decir, el periodo comprendido del 27 de agosto de 1936, fecha de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, que dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación hasta un día antes al de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, promulgada el 2 de febrero de 1978, por la cual se regionaliza el Tribunal Fiscal de la Federación, esto es, hasta el 31 de julio de 1978 la estructura y competencia de dicho órgano; así como la evolución de recurso de revisión fue la siguiente:

<sup>23</sup> Esta división cronológica se propuso por María Luisa de Alba, Idem., p. 33.

## ESTRUCTURA

De acuerdo con la Ley de Justicia Fiscal, el Tribunal Fiscal de la Federación se integró con quince Magistrados, que funcionaban en Pleno y en Cinco Salas de tres Magistrados cada una. Tenía un Presidente que duraba en su encargo un año, pudiendo ser reelecto, y que presidía, además, la Sala de la que formaba parte. Cada Sala tenía un Presidente que duraba en su encargo un año, pudiendo ser reelecto (artículo 2°).

Los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación eran nombrados por el Presidente de la República, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con ratificación del Senado; duraban en su encargo seis años y no podían ser removidos sino en los casos en que pueden serlo constitucionalmente los Funcionarios del Poder Judicial de la Federación. La remoción, de los mismos, era acordada por el Presidente de la República y sometida a la ratificación del Senado (artículo 3°).

El Tribunal Fiscal de la Federación también contaba con un Secretario General de Acuerdos, dos primeros secretarios correspondientes a cada una de las Salas, los Secretarios Auxiliares necesarios para el despacho, cuatro Actuarios y un redactor del periódico de Justicia Fiscal de la Federación. Tenía asimismo, los demás empleados que determinaba el Presupuesto (artículo 5°).

Así las cosas, el Tribunal Fiscal de la Federación funcionaba en Pleno y en Salas. El Pleno se componía de todos los Magistrados que integraban el Tribunal, pero bastaba la presencia de nueve de sus miembros para que pudiera funcionar (artículo 9°). Por lo que respecta a las Salas, para que pudieran funcionar, se requería la presencia de los tres Magistrados que integraban cada una de ellas. Las resoluciones de ambos se tomaban por mayoría de votos de los Magistrados presentes, quienes no podían abstenerse de votar sino sólo cuando tenían impedimento legal (artículo 8°).

## COMPETENCIA

Hemos de tener presente que la Ley que creó el Tribunal Fiscal de la Federación le dio competencia para dictar sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión; pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa.

Una vez establecido lo anterior, la competencia de las distintas Salas del Tribunal Fiscal de la Federación se desprende del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, que señala los casos contra los cuales, únicamente, era posible promover el juicio de nulidad ante dicho Tribunal.

"Artículo 14.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

I.- 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, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación,

II.- Contra resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal;

III.- Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las leyes fiscales;

IV.- Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictadas en materia fiscal y que causen un agravio no reparable por algún recurso administrativo;

V.- Contra el ejercicio de la facultad económico-coactiva por quienes, habiendo sido afectados con ellas, afirmen:

1.- Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente; o

2.- Que el monto del crédito es inferior al exigido,

3.- Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados o acreedores preferentes al fisco, para ser pagados con el producto de los mismos. El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la oficina ejecutora; o

4.- Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la Ley. En este último caso, la oposición no podrá hacer valer sino contra la resolución que aprueba el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

VI.- Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido, y

VII.- Por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que sea nulificada una decisión administrativa, favorable a un particular”.

Como se puede observar de la transcripción que antecede, en la Ley de Justicia Fiscal se siguió un sistema enunciativo limitativo para fijar la competencia de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación.

Cabe mencionar, que las siete Salas tenían la misma competencia, y que su número sólo atendía a un principio de división de trabajo.

### **RECURSO DE REVISIÓN**

La Ley de Justicia Fiscal sólo reglamentó dos recursos en la fase contenciosa: el RECURSO DE QUEJA y el RECURSO DE RECLAMACIÓN.

El primero procedía cuando alguna de las Salas dictaba un fallo en contra de la jurisprudencia del Pleno; pudiendo la parte perjudicada ocurrir en QUEJA dentro de los cinco días siguientes de la notificación (artículo 11).

Por lo que respecta al segundo, procedía contra las resoluciones del Magistrado Semanero<sup>24</sup>, cuyas facultades se encontraban señaladas en el artículo 17 de la Ley que le dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación:

"Artículo 17.- Los Magistrados de las Salas se turnarán semanalmente para el ejercicio de las siguientes facultades:

I.- Dar entrada a las demandas y rechazarlas cuando no se ajusten a la Ley;

II.- Promover sobre la suspensión del procedimiento administrativo, a cuyo efecto determinará la garantía que deba prestar, resolverá sobre su admisión y, cuando proceda, dispensará su otorgamiento, y

III.- Sobreseer en los juicios en casos de desistimiento del actor o de revocación administrativa de la resolución impugnada, siempre que, en este último supuesto, la resolución no haya dado nacimiento a derecho en favor de alguna de las partes".

El artículo 18 contempló el recurso de reclamación, contra las resoluciones anteriores, en los siguientes términos:

"Artículo 18.- Contra las resoluciones a que alude el artículo anterior, podrá reclamarse ante la Sala correspondiente dentro de los tres días posteriores a la notificación. La sala resolverá en la misma sesión en que se dé cuenta con el recurso, sin que el Magistrado que haya dictado el acuerdo, pueda excusarse".

Salvo las excepciones antes expuestas, los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación sólo podían ser impugnados por el particular a través del Juicio de Amparo Indirecto cuando se violaran sus garantías individuales.

En apoyo a lo comentado, puede invocarse lo señalado en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal:

"... Las decisiones del Tribunal Fiscal de la Federación, . . . tendrán fuerza de cosa juzgada, con el alcance que estos términos tienen cuando los emplean nuestros códigos de procedimientos al referirse a los fallos de la justicia ordinaria; es una cosa juzgada relativa, que todavía puede destruirse por una sentencia de amparo. . . ; ahora bien la

---

<sup>24</sup> Durante esta época así se le llamó al Magistrado que instruya el juicio, ya que cada semana le eran turnados los asuntos de los cuales le correspondía conocer.

relatividad sólo existe cuando el fallo sea adverso a los particulares, pues cuando le sea favorable la cosa juzgada sí es absoluta”.

La propia Ley de Justicia Fiscal, al respecto, señaló:

“Artículo 57.- Los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tendrán fuerza de cosa juzgada. . .”.

De todas las consideraciones anteriores se desprende que las autoridades administrativas, en ningún caso y por ninguna razón podían intentar recurso alguno en contra de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación; ya que para ellas tenían el carácter de cosa juzgada.

De tal suerte, podemos concluir, que ni esta ley, ni ninguna otra de esa época, aún más, ni la propia Constitución Política Mexicana, previó la posibilidad de que las resoluciones del citado Tribunal se pudieran objetar a través del recurso de revisión.

### **CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938**

#### **ESTRUCTURA**

El Código Fiscal de la Federación de 1938<sup>25</sup>, que abrogó la Ley de Justicia Fiscal, no modificó, en lo absoluto, la integración del Tribunal Fiscal de la Federación, pues, prácticamente transcribe, en sus artículos 147 a 158, el contenido de la Ley de Justicia Fiscal.

De tal suerte, nos remitimos a lo ya expuesto para no caer en repeticiones.

#### **COMPETENCIA**

El código Fiscal de '38, en su texto original, siguió el mismo sistema enunciativo limitativo para fijar la competencia de las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, que estableció la Ley de Justicia Fiscal.

Es conveniente aclarar, que no obstante que el Código Fiscal siguió los lineamientos de la Ley que le dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación, introdujo reformas importantes, toda vez que fue el primer intento concreto de una regulación legal, de la actuación de la administración pública en materia fiscal, además definió qué debería entenderse por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; reglamentó detalladamente la relación tributaria originada por la actividad hacendaria, encaminada a la obtención de tales tributas en esa virtud reguló no sólo el aspecto contencioso, sino también la fase oficiosa.

<sup>25</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1938, en vigor el 1º de enero de 1939.

La competencia que estableció originalmente el Código Fiscal de la Federación de 1938, fue substancialmente ampliada por las siguientes reformas o adiciones:

Como consecuencia de que el Ejecutivo Federal presentó y el Congreso de la Unión aprobó la LEY DE DEPURACIÓN DE CRÉDITOS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL<sup>26</sup>, se amplió la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en tres ámbitos:

1.- En el artículo 1º, autorizó al Ejecutivo de la Unión para que por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación depurara y reconociera las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el periodo que comenzaba del 1º de enero de 1929 hasta el 31 de diciembre de 1941, inclusive, que se hallaran pendientes de pago, esos créditos deberían ser reclamados ante el Tribunal Fiscal de la Federación en un plazo que vence el 30 de junio de 1942, en la actualidad esos asuntos sólo obran como un antecedente.

2.- En sus artículos 7º y 8º la propia Ley le otorgó competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las demandas por las que los particulares podían impugnar los actos de autoridad que les negaran un derecho a una pensión civil o militar, haber de retiro o compensación o por las que los particulares recibieron una pensión civil o militar que no estén de acuerdo con el monto de las cuotas, y

3.- En el artículo 10º, la mencionada Ley otorgó competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de todo crédito, cualquiera que sea su origen con las excepciones señaladas en el artículo 2º, para que en el futuro no exista asignación presupuestal ni en el año de su constitución, ni en el inmediato posterior, pudiendo ser reclamado en el mes de enero del ejercicio siguiente, ya que de lo contrario prescribiría. También será competente dicho Tribunal, para conocer de la reclamación que se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho den origen a la responsabilidad civil del Estado, sin que sea necesario demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que dichos actos u omisiones impliquen culpa en el funcionamiento de los servicios públicos. Dicha competencia otorgada al Tribunal por la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal ya fue derogada, por lo que obra como un antecedente.

Más tarde la LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS otorga competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para calificar la legalidad del requerimiento de pago, hecho a las Instituciones de Fianzas, con cargo a fianzas otorgadas en favor de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal, de los municipio o de algún organismo federal autónomo.

<sup>26</sup> Por Decreto de 30 de diciembre de 1941, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 del mismo mes y año; en vigor el 1º de enero de 1942.

En efecto, la Ley de Instituciones de Fianzas, de 1º de junio de 1943, en sus artículos 96 y 98, estableció que las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que emitiera al conocer de la reclamación que realizaran la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales o los Municipios, como entidades acreedoras, por incumplimiento de alguna institución de fianzas, al serle requerido el pago que hubiese otorgado en favor de aquéllos, podían ser impugnados por las partes, dentro de los quince días siguientes a la notificación, ante el Tribunal Fiscal de la Federación y conforme al procedimiento establecido por el Código Fiscal de la Federación.<sup>27</sup>

Esta competencia se mantuvo hasta enero de 1951, pues, se promulgó una nueva Ley de Instituciones de Fianzas, en la cual se suprimió dicha competencia.

Por otro lado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de noviembre de 1944, se reformó el artículo 235 de la LEY DEL SEGURO SOCIAL, a efecto de otorgarle al Instituto Mexicano del Seguro Social el carácter de organismo fiscal autónomo en lo que respecta a la determinación, liquidación, percepción de aportaciones a cargo de patrones y trabajadores, así como el de ejecutoras auxiliares o las Oficinas Federales de Hacienda, con lo que, se le daba automáticamente competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los juicios promovidos contra esa clase de resoluciones emitidas por dicho Instituto, con base en el artículo 160 fracción I del Código Fiscal de la Federación de 1938.

### RECURSO DE REVISIÓN

Así como el supracitado Código, en su texto original, no modificó la estructura y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, lo mismo sucedió con los recursos, en virtud de que se transcribe exactamente en sus artículos 156 y 164 el contenido de los artículos 11 (recurso de queja) y 18 (recurso de reclamación) de la Ley de Justicia Fiscal.

Además en su artículo 203, idéntico al 57 de la Ley de Justicia Fiscal, el Código Fiscal de '38, estableció que "los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tendrán fuerza de cosa juzgada".

En esa virtud, este Código, tampoco contempló la posibilidad de la existencia del recurso de revisión para impugnar las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

<sup>27</sup> María Luisa de Alba, ob. cit., p. 48.



## LEY DE 30 DE DICIEMBRE DE 1946

### ESTRUCTURA

Por Decreto de 28 de diciembre de 1946<sup>28</sup>, se reformó el Código Fiscal de la Federación, modificándose la estructura del Tribunal Fiscal de la Federación, pero no substancialmente, pues sólo se aumentaron dos Salas más, y por lo tanto seis Magistrados, para quedar integrado este cuerpo colegiado por 21 Magistrados que funcionaban en Pleno y en 7 Salas (artículo 147), bastando para el funcionamiento del Pleno la asistencia de 13 de sus miembros (artículo 154). A través de dicho decreto, también se aumentó a 7 el número de actuarios (artículo 150).

Dicha reforma se da porque se amplía la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer respecto de las controversias relativas a la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, y se requería de más personal calificado, pues, aumentó el número de asuntos.

### COMPETENCIA

Por Decreto de 31 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación del mismo día, se amplió la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de todas las controversias fiscales del Departamento del Distrito Federal.

En efecto, el citado Decreto, en el artículo 1º, estableció que las funciones fiscales señaladas por la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, quedaban atribuidas para lo sucesivo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el artículo 3º manifestó que se derogaba el título XXVIII de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el servicio de justicia fiscal del Distrito Federal, para lo sucesivo se ajustaría a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

### RECURSO DE REVISIÓN

Durante 10 años las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación tuvieron, en términos generales, el carácter de cosa juzgada; así lo estableció la Ley de Justicia Fiscal, expedida por el Presidente Lázaro Cárdenas el 27 de agosto de 1936, que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo 57; así mismo lo reguló el Código Fiscal de la Federación de 1938 en su artículo 203. Como única excepción existía el recurso de queja ante el Pleno en contra de las sentencias dictadas con violación a la jurisprudencia del propio Pleno del Tribunal o de las sentencias dictadas en materia de depuración de créditos. No hay que olvidar que los particulares contaban con el juicio de

<sup>28</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1946, en vigor el 1º de enero de 1947.

amparo para atacar las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, pero sólo cuando éstas violaran sus garantías individuales; de ahí que las autoridades alegaran desigualdad procesal frente a estos, ya que para ellas los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tenían la calidad de cosa juzgada; en virtud de que, como ya lo explicamos, por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, se estableció que como el Tribunal Fiscal de la Federación dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, no se concebía que otro órgano del mismo Ejecutivo, que obraba por acuerdo del titular de ese poder, como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pudiera pedir amparo contra actos de dicho Tribunal.

En el año de 1946, para que las autoridades ya no se encontraran en desigualdad procesal frente a los administrados, se reformó el artículo 104<sup>29</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionándole un segundo párrafo a la fracción I, para quedar como sigue:

"Artículo 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 las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".

Como resultado de la reforma constitucional citada, el Congreso de la Unión expidió la "Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte, contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, mediante Decreto de 30 de diciembre de 1946.<sup>30</sup>

Dicha Ley creó el RECURSO DE REVISIÓN FISCAL ante la Suprema Corte en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, a fin de que las autoridades estuvieran en igualdad de circunstancias que los particulares; al respecto el artículo 1º de la citada Ley estableció:

"Las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación en los distintos negocios de su competencia, contra las que no procede recurso de acuerdo con las leyes que rigen el funcionamiento de dicho Tribunal, serán revisables a petición de parte, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés de negocio sea de \$50,000.00 o mayor".

<sup>29</sup> Por Decreto de 16 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 del mismo mes y año, en vigor diez días después de su publicación.

<sup>30</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1946, en vigor el 10 de enero de 1947.

Del artículo transcrito puede observarse que tanto las autoridades como los particulares podían interponer el RECURSO DE REVISIÓN FISCAL, en contra de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación; siempre y cuando el interés de negocio sea de \$50,000.00 o mayor, sin embargo, como lo comenta Humberto Briseño Sierra<sup>31</sup>: "por una práctica inexplicable, el recurso se había venido interponiendo exclusivamente por las autoridades fiscales, a pesar de que el artículo 1º hablaba de las partes en el proceso".

En cuanto a la substanciación del recurso de revisión fiscal el artículo 2º de la Ley que lo creó señaló:

"El recurso se propondrá y substanciará en los términos, forma y procedimientos que señala la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales para la revisión de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en amparo indirecto".

Posteriormente y mediante Decreto de 30 de diciembre de 1949<sup>32</sup> se reformaron los artículos 1º y 2º de la Ley que creó el recurso de revisión fiscal, a efecto de que la cantidad de \$50,000.00 que se había fijado como límite para la procedencia del recurso de revisión se redujera a \$20,000.00. Asimismo, para darle competencia a la Procuraduría Fiscal para interponer el recurso a nombre de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e intervenir en todos los aspectos procesales del mismo.

Correlativamente, el 31 de diciembre de 1949<sup>33</sup> se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", en donde se le otorga competencia a la Procuraduría Fiscal para interponer, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el recurso de revisión fiscal a que se contrae el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 de la Constitución General de la República y su Ley Reglamentaria, así como para comparecer ante la propia Suprema Corte de Justicia cuando el recurso lo interpongan particulares (artículo 4º fracción I).

De todo lo anterior podemos concluir que efectivamente el carácter de cosa juzgada del Tribunal Fiscal de la Federación -elemento que introdujo la Ley de Justicia Fiscal al desarrollo de lo contencioso administrativo- quedó desvirtuado totalmente al reformarse la fracción I del artículo 104 constitucional y al expedirse la Ley de 30 de diciembre de 1946 y posteriormente la Ley de 30 de diciembre de 1948 que implantaron el recurso de revisión ante la Suprema Corte contra los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación.

---

<sup>31</sup> Humberto Briseño Sierra. Derecho Procesal Fiscal. Quinta ed., Antigua Librería Robledo, 1975, p. 630.

<sup>32</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 del mismo mes y año, en vigor a partir del 1º de enero de 1950.

<sup>33</sup> En vigor a partir del 1º de enero de 1950.

Acertadamente, Jaime Cadena dijo: "Sólo existe cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria, y esto ocurre, entre otros casos, cuando las sentencias dictadas no admiten ningún recurso, resulta evidente que las dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación no constituyen cosa juzgada por admitir el recurso establecido en la Ley de 30 de diciembre de 1946 (y posteriormente el recurso establecido en la Ley de 30 de diciembre de 1948); con excepción de las que se dictan en asuntos cuya cuantía determinada es menor de \$50,000.00.<sup>34</sup>

## LEY DE 30 DE DICIEMBRE DE 1948

### ESTRUCTURA

En 1950<sup>35</sup> el Código Fiscal de la Federación vuelve a sufrir reformas, particularmente su artículo 150, para aumentar a tres el número de primeros secretarios; dejando igual la estructura del Tribunal Fiscal; es decir, un Secretario General de Acuerdos, Secretarios Auxiliares, Siete Actuarios, un redactor del periódico de justicia fiscal de la federación y los demás empleados que determine el presupuesto.

Posteriormente, en 1962<sup>36</sup> se modifica el número de Magistrados de 21 miembros pasa a conformarse por 22, para que así el Presidente deje de formar parte de las Salas, salvo para suplir a los demás Magistrados en sus faltas temporales que no excedieran de un mes. De tal suerte, el Pleno para que pudiera funcionar requería de 14 de sus miembros. Así se logró un mejor funcionamiento de las Salas y Presidencia del Tribunal.

### COMPETENCIA

El 31 de diciembre de 1949<sup>37</sup> se publicó la "Ley de Organización del Servicio de Justicia en materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal"; la cual amplió la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de que dispuso que los recursos interpuestos por particulares en los términos de la Ley de Organización de Servicios de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal de 11 de febrero de 1929, y del título XXVIII de la Ley de Hacienda del mismo Departamento, que se encuentren pendientes de resolución, sólo se continuarán y decidirán por el Tribunal Fiscal de la Federación o por la Junta Revisora de Multas, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de 30 de diciembre de 1948, si el recurrente lo solicita por escrito

<sup>34</sup> Jaime Cadena Rojo. Orígenes y desarrollo del Contencioso Administrativo en México. ob. cit., p. 249.

<sup>35</sup> Por Decreto de 29 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 del mismo mes y año, en vigor desde el 1º de enero de 1950.

<sup>36</sup> Por Decreto de 29 de diciembre de 1961, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 del mismo mes y año.

<sup>37</sup> En vigor a partir de la fecha de su publicación.

a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, dentro del término de sesenta días naturales contados a partir del día siguiente al que entre en vigor la mencionada Ley.

Respecto del recurso interpuesto por la Tesorería o por otras autoridades, los expedientes respectivos se remitirán al Tribunal Fiscal de la Federación o a la Junta Revisora de Multas, en sus correspondientes casos, sin necesidad de solicitud de los recurrentes.

Al respecto la Ley de 30 de diciembre de 1948 señaló que los recursos de naturaleza fiscal que estén pendientes de resolución en el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito Federal serán tramitados y fallados por el Tribunal Fiscal de la Federación. Asimismo, estableció que dicho órgano colegiado se encargaría de dar cumplimiento a sentencias dictadas en juicios de amparo promovidos contra actos del Jurado de Revisión, que amparen a los quejosos para el efecto de que el propio Jurado reponga el procedimiento o modifique su fallo.

Por otro lado, el 28 de febrero de 1949, se emitió un Decreto que modificó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, a efecto de establecer que las obligaciones para pagar las aportaciones, los intereses moratorios y los capitales constitutivos, tenían carácter fiscal, con lo que nuevamente el Tribunal Fiscal de la Federación amplió su competencia a esta clase de resoluciones emitidas por el Instituto del Seguro Social.

Al principio el Tribunal consideró que esa competencia comprendía sólo el conocimiento de los juicios iniciados para impugnar el procedimiento administrativo de ejecución (fracción V del artículo 160 del Código Fiscal de la Federación de 1938); sin embargo, se fueron admitiendo demandas enderezadas contra diversos tipos de resoluciones del supracitado Instituto, tales como las relativas a afiliación, clasificación de empresas y grado de riesgo, determinación de capitales constitutivos, etc., quedando fuera de la competencia del Tribunal sólo las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que la Ley de la materia otorga a aquellos y cuyo conocimiento corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Posteriormente, por Decreto de 30 de diciembre de 1951<sup>38</sup>, la competencia limitativa de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación se ve modificada, en virtud de que se adiciona la fracción VIII al artículo 160 del Código Fiscal de la Federación de 1938.

"Artículo 160.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

VIII.- Cuando una ley especial le otorgue competencia al 'Tribunal Fiscal de la Federación'".

<sup>38</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 del mismo mes y año, en vigor el 1º de enero de 1952.

Asimismo, por el mismo Decreto se reforma la fracción I del artículo arriba citado; antes de la reforma dicha fracción otorgó competencia las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer respecto de los juicios interpuestos 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 fijaran en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación.

Debido a la reforma de 1951 se amplió la hipótesis anterior, en virtud de que dispuso que las Salas serán competentes para conocer de los juicios intentados, no sólo en contra de las resoluciones sino también, de las liquidaciones de la mencionada Secretaría, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo, que sin ulterior recurso administrativo, determinaran la existencia de un crédito fiscal, lo fijaran en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación.

Dicha reforma obedeció a cierta tendencia jurisprudencial de los órganos del Poder Judicial de la Federación.

En 1966<sup>39</sup> volvió a reformarse esta fracción incluyéndose las resoluciones y liquidaciones de la Tesorería del Distrito Federal; las resoluciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, que aunque ya tenía el carácter de organismo fiscal autónomo -atribuido por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de noviembre de 1944, vigente desde esa misma fecha, al reformarse el artículo 135 de la Ley del Seguro Social; quedando comprendido en el supuesto contemplado en la fracción I- fue mencionado expresamente.

Recordemos que en 1943 la Ley Federal de Instituciones de Fianzas otorgó competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para calificar la legalidad del requerimiento de pago, hecho a las Instituciones de Fianzas, con cargo a fianzas otorgadas en favor de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal, de los Municipios o de algún organismo fiscal autónomo. Esta competencia se mantuvo hasta enero de 1951, pues se promulgó una nueva Ley Federal de Instituciones de Fianzas, en la cual se suprimió.

Pero, a partir de marzo de 1954<sup>40</sup> le es restituida al Tribunal Fiscal de la Federación la competencia arriba señalada, con base en una reforma a la Ley, en su artículo 95 y a la adición del 95 bis.

Más tarde, el 27 de diciembre de 1957<sup>41</sup> se reformaron los artículos 7 y 8 de la Ley de Depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal de 30 de diciembre de

<sup>39</sup> Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1965, en vigor el 1º de enero de 1966.

<sup>40</sup> Por Decreto de 26 de diciembre de 1953, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 del mismo mes y año; en vigor 60 días después de su publicación.

<sup>41</sup> Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1957.

1941<sup>42</sup>, otorgándole competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer no sólo de las demandas sobre pensiones civiles y militares sino, también, sobre los haberes de retiro y compensaciones, todas a cargo del Erario Federal.

En el año de 1958, en virtud de que el Reglamento del capítulo IX de las Escuelas Primarias Artículo 123 Constitucional, de la Ley Orgánica de la Educación Pública<sup>43</sup>, en su artículo 9 confirió el carácter de créditos fiscales a las aportaciones que los patrones están obligados a efectuar para establecer y sostener las escuelas primarias "Artículo 123", resultó competente el Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los juicios relativos en esa materia.

Otra adición a la esfera competencial del Tribunal es la reforma al artículo 160 del Código Fiscal de la Federación, en vigor a partir del 1º de enero de 1962, se adicionó la fracción IX, en la cual se otorgó competencia a las Salas del Tribunal Fiscal para conocer de los juicios que se iniciaran con motivo de controversias suscitadas por la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal. EN ulterior reforma al numeral en cita, dicha fracción IX pasó a ser la X, modificándose la redacción, para disponer que las Salas del Tribunal serían competentes para conocer de los juicios que se iniciaran contra las resoluciones o actos de las autoridades administrativas en materia de interpretación de los referidos contratos de obras.

El 1º de enero de 1966<sup>44</sup> se volvió a reformar el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación en su fracción I, otorgándole competencia a las Salas del Tribunal Fiscal para conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas que sin ulterior recurso administrativo nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones otorgadas por las leyes en favor de los miembros del Ejército y la Armada Nacionales, de sus familiares o derechohabientes, a cargo del Erario Federal; así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de conformidad con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Asimismo, la fracción IX del propio artículo 160, establece como materia de la competencia del Tribunal la relativa a las pensiones con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

A través de la misma reforma de 1º de enero de 1966, se otorgó en la fracción XI del artículo 160, competencia a las Salas del propio Tribunal para conocer de los juicios iniciados por las instituciones de fianzas contra los requerimientos de pago para hacer efectivas las que se otorgan en favor de la Federación, del Distrito Federal y

<sup>42</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1941, en vigor a partir del 1º de enero de 1942.

<sup>43</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de enero 1958, en vigor el mismo día de su publicación.

<sup>44</sup> Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1965.

Territorios Federales, de los Estados, de los Municipios o del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Con todas estas reformas el Tribunal Fiscal de la Federación, que inicialmente fue creado únicamente para dirimir controversias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de organismos fiscales autónomos, pasó a conocer de muy variadas materias que no son estrictamente fiscales; ampliando así la esfera de su competencia, en vista de su eficaz labor.

### RECURSO DE REVISIÓN

Por Ley de 30 de diciembre de 1948<sup>45</sup> se creó un Recurso de Revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

En esa virtud, el artículo 1º de la citada Ley estableció:

"Artículo 1º.- Las sentencias definitivas que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, en los juicios en que se demande la nulidad de resoluciones de las autoridades que manejan la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, serán revisables a petición de éstas, por la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia, cuando el interés fiscal del negocio exceda de \$5,000.00. En el caso de prestaciones fiscales que se causen periódicamente, el interés fiscal del negocio se calculará sumando las prestaciones correspondientes a un año.

La tramitación de este recurso se ajustará a las disposiciones de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, que norman la revisión de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en el juicio de Amparo Indirecto".

Este artículo sufrió una reforma, mediante Decreto de 30 de diciembre de 1950<sup>46</sup>, en la cual se establece que el recurso procede cualquiera que sea la cuantía del negocio, igualmente se reformó en el sentido de aclarar que "no son equiparables el Juicio de Amparo y el Recurso de Revisión a que se refiere este artículo" y por último dicha reforma estableció que el Tesorero del Distrito Federal, el subtesorero del mismo Distrito y el Jefe del Departamento Legal de la Tesorería de la propia entidad, conjunta o separadamente tendrán facultades para interponer el recurso de revisión y realizar las promociones relativas a la tramitación del mismo.

Al igual que la Ley de 30 de diciembre de 1946, la Ley de 30 de diciembre de 1948, estableció que para la tramitación del recurso se requería que se hiciera de

<sup>45</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1948, en vigor a partir del 1º de enero de 1949.

<sup>46</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1950.



acuerdo con las disposiciones de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, que norman la revisión de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en el Juicio de Amparo Indirecto.

Ahora bien, cabe resaltar que, originalmente el Tribunal Fiscal de la Federación era competente para resolver controversias en materia federal; de tal suerte por Ley de 30 de diciembre de 1946, las resoluciones de este órgano colegiado eran revisables por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se tratara de dicha materia, por lo tanto se trataba de un recurso de revisión fiscal federal; sin embargo, y en virtud de que se amplía la competencia del Tribunal Fiscal para poder juzgar asuntos correspondientes a la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal su competencia entra al ámbito local, de ahí que por Ley de 30 de diciembre de 1948 se crea un recurso de revisión fiscal local para impugnar ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las sentencias del Tribunal Fiscal declaradas en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, facultando para interponer dicho recurso únicamente a la autoridad, y no como lo hacía la Ley de 30 de diciembre de 1946 que facultaba a ambas partes para interponer el recurso.

La diferencia entre el recurso de revisión federal y el local ocasionó algunos problemas, ya que algunos particulares trataron de beneficiarse del recurso de revisión en materia federal para impugnar negocios locales, o sea, del Departamento del Distrito Federal, lo que dio lugar a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijara criterios al respecto, como el que a continuación se cita:

**"REVISIÓN FISCAL. DECRETOS RELATIVOS AL RECURSO DE.** El Decreto de 30 de diciembre de 1949 que expresamente reformó los artículos 1º y 2º de la Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, de 30 de diciembre de 1946, y que se refieren en general a las sentencias que dicte dicho tribunal, en los distintos negocios de su competencia, las cuales son revisables a petición de cualquiera de las partes, **NO** reformó el diverso Decreto de 30 de diciembre de 1948, que creó un recurso de revisión contra las sentencias del propio Tribunal Fiscal, en los juicios en que se demande la nulidad de las resoluciones de las autoridades que manejan la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, las cuales son revisables a petición de éstas, más no de los particulares. Además, el Decreto de 1946 se refiere a negocios fiscales federales, en tanto que el de 1948 a los locales del Distrito Federal".<sup>47</sup>

Otro problema que se originó en virtud de la doble vía para impugnar los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, el recurso de revisión fiscal exclusivo

<sup>47</sup> Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1965; Tesis 231, p. 281.

de las autoridades y el Juicio de Amparo exclusivo de los particulares; fue que la Suprema Corte de Justicia emita fallos contradictorios en la decisión de un mismo asunto, por lo que nuestro más alto Tribunal, para dar solución a este problema, estableció la siguiente Jurisprudencia:

"JURISPRUDENCIA. CONTRADICCIÓN DE TESIS. El procedimiento para eliminarla es aplicable también al caso de que una de las ejecutorias se haya dictado en amparo, y la otra, en revisión fiscal. En efecto, con arreglo a los Decretos de 30 de diciembre de 1946 y 30 de diciembre de 1948, que instituyeron el recurso de revisión fiscal, ésta se tramita y resuelve ajustándose a las normas que regulan la tramitación y resolución de la revisión en el juicio de garantías. Es necesario, sin duda alguna, evitar a toda costa la contradicción entre las ejecutorias que dicte la Suprema Corte de Justicia, aunque todas ellas se pronuncien para dar fin a los juicios constitucionales. Debe tomarse en cuenta la íntima conexión que en ciertas hipótesis, puede presentarse entre los temas que proponen el recurso de revisión fiscal y los problemas planteados dentro del recurso de revisión en el juicio de garantías, de ahí la innegable conveniencia de que, si se advierte que un juicio de amparo y un recurso de revisión fiscal se interpusieran contra una misma sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo, ambos asuntos serán examinados en una única sesión, y bajo la ponencia de un mismo ministro, con el propósito de evitar la posibilidad de que se dicten resoluciones contradictorias".<sup>48</sup>

#### **LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.**

El Código Fiscal de la Federación de 1938 estuvo en vigor hasta el último día del mes de marzo de 1967, ya que a partir del 1° de abril de ese año, entraron en vigor en su substitución dos nuevos ordenamientos legales: EL CÓDIGO FISCAL DE 29 DE DICIEMBRE DE 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1967; y la LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN de fecha de 24 de diciembre de 1966, publicada en el mismo Diario Oficial de la Federación.

Con la aparición de estos dos ordenamientos legales, el Tribunal Fiscal de la Federación experimentó numerosas e importantes modificaciones.

En la Ley Orgánica quedaron incluidos todos los aspectos competenciales del propio Tribunal, así como lo correspondiente a la estructura jurídica y administrativa interna, quedando reservado el Código Fiscal, exclusivamente al aspecto procedimental del juicio de nulidad.

<sup>48</sup> Trámite en la Revisión Fiscal 410/67 y en el Amparo en Revisión 2179/68. Boletín Judicial Núm. 185; Tesis 10050.

Entre las reformas más importantes introducidas por el Código Fiscal de 1967, en el aspecto procesal, podemos señalar las siguientes: Se modificaron algunos términos, como el que tenían los actuarios para notificar las resoluciones, así como el término de contestación de la demanda por parte de las autoridades, se aumentó de 10 a 15 días, plazo que fue común para todas las autoridades, incluyendo a la Secretaría de Hacienda, a la cual, en ese aspecto, se le redujo el término de 20 días, al plazo común de 15 días.

Otra de las innovaciones introducidas por el nuevo Código fue que en los juicios que se tramitaran ante el Tribunal Fiscal no había lugar a condenación en costas, sino que cada particular sería responsable de sus propios gastos; que las promociones deberían ser firmadas por quienes las formulen y sin este requisito se tendrían por no presentadas; que no procede la gestión de negocios ante el Tribunal.

Otra modificación fue el de substituir la figura del Magistrado Semanero por la del Magistrado Instructor; que es el nombre más correcto, pues es el encargado de llevar toda la instrucción de los juicios que por Ley le correspondan.

Con el nuevo Código se recogió la tesis jurisprudencial del Pleno sobre la presunción de veracidad, salvo prueba en contrario, de los hechos imputados de inanera expresa al demandado, cuando éste no produzcan la contestación en el plazo legal, cuando no se refiera concretamente a los hechos que le son imputados, o cuando sin causa justificada no exhiba la prueba que le haya sido exigida, igualmente se recogió la tesis jurisprudencial del Pleno en el sentido de que en la contestación de la demanda no pueden cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, se previno que cuando exista contradicción en cuanto a los fundamentos de derecho e interpretación entre la contestación de la autoridad que dicte u ordene y ejecute o trate de ejecutar la resolución impugnada y la dada por las autoridades superiores, únicamente se tomará en cuenta respecto de esas contradicciones lo expuestos por dichas autoridades superiores, se estableció que se presumirían ciertos los actos y resoluciones de la autoridad administrativa no impugnados expresamente en la demanda y aquéllos respecto de los cuales, aunque impugnados, no se allegaren elementos de prueba bastantes para acreditar la ilegalidad.

Los aspectos más importantes que introdujo el Código Fiscal de la Federación de 1967, al juicio de nulidad, fue el señalamiento de las causales de improcedencia y de sobreseimiento en forma clara y definitiva; así como el de que las partes pueden recusar a los Magistrados cuando éstos tengan impedimento o cuando habiendo sido excitados por el Tribunal en Pleno a pronunciar sentencia no formulen el proyecto dentro de los quince días.

En cuanto a la Ley Orgánica, como ya se dijo, recogió del Código Fiscal de la Federación de 1938 aquéllas disposiciones relativas a la competencia y estructura del Tribunal Fiscal de la Federación.

Antes de entrar al estudio de estos dos aspectos, es decir de la estructura y competencia del Tribunal, es importante decir que la nueva Ley Orgánica hace un reconocimiento expreso, en su artículo 2º, sobre la nueva naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación, al señalar: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía"; al respecto la Ley de Justicia Fiscal y el Código Fiscal de la Federación anterior sólo decían que el Tribunal Fiscal de la Federación dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero que sería independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa; así que gracias a ese reconocimiento, por vez primera en la historia del derecho administrativo mexicano, el Tribunal Fiscal de la Federación se desprendió del Poder Ejecutivo de donde había surgido, para adquirir autonomía en su desarrollo. Sin embargo, la plena autonomía reconocida al Tribunal dista mucho de ser realidad, como lo veremos más adelante al analizar el capítulo VI del presente trabajo de tesis.

### **ESTRUCTURA**

En cuanto a la estructura del Tribunal se conservó la misma que reguló el Código Fiscal de la Federación anterior, excepto lo relativo a la suplencia de Magistrados de Sala en sus faltas temporales o definitivas, por parte del Presidente; ya que el artículo 8º de la Ley Orgánica previene que serán cubiertas por Magistrados de otras Salas, por turno, de acuerdo con las reglas que al efecto establezca el Tribunal en Pleno, las cuales consistieron en seguir un turno de suplentes por orden alfabético.

### **COMPETENCIA**

1.- El artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece la competencia de las Salas del mismo, al señalar que éstas conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas<sup>49</sup> que se indican a continuación, en su fracción I dice: "Las dictadas por autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de los organismos fiscales autónomos, en que se determina la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación".

En el texto de esta fracción quedan comprendidas, dentro de la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación, todas las resoluciones definitivas emitidas por todas las autoridades fiscales federales, dependan o no de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando incluidas, por tanto, las resoluciones que impongan multas administrativas, menciona, también, a las autoridades fiscales del Distrito Federal y no sólo de la Tesorería del mismo Distrito; sigue abarcando las resoluciones definitivas del Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo fiscal autónomo y "se refiere con mayor propiedad a las obligaciones fiscales, abandonando el

<sup>49</sup> De acuerdo con el último párrafo del artículo 22 en cita, se considera que una resolución definitiva es cuando no admite recurso administrativo o cuando la interposición de éste es optativa para el afectado.

concepto más restringido de crédito fiscal<sup>50</sup>; además, se catalogan en tres especies dichas resoluciones definitivas, a saber: financiamiento de una obligación; y si es pecuniaria, bases para su cuantificación o liquidación de su cuantía.

2.- Tanto la fracción II del artículo de la Ley de Justicia Fiscal, como la de igual número del artículo 160 del primer Código Fiscal, otorgaron a las Salas del Tribunal competencia para conocer de juicios iniciados contra resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyeran responsabilidades administrativas en materia fiscal, contra funcionarios o empleados federales.

Estos dos artículos son los antecedentes de la fracción VIII del artículo 22 de la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, pues en dicha fracción se vuelve a dar competencia a las Salas para conocer de los juicios que se inicien contra resoluciones definitivas " que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos".

En este texto encontramos la novedad de que se suprime la mención de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo, aludiendo separadamente a la Federación y al Departamento del Distrito Federal; además se refiere a actos no delictuosos, y no sólo a los relativos a la materia fiscal, como lo hacían el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Justicia Fiscal.

3.- La fracción III del artículo 14 de la Ley que le dio origen al Tribunal Fiscal otorgó competencia a las Salas de éste para conocer de los juicios interpuestos contra los acuerdos que impusieran sanciones por infracciones a las leyes fiscales.

El Código Fiscal de la Federación de 1938 amplió dicha competencia, pues en su artículo 160 fracción III dispuso, en relación a esos mismos acuerdos, que impusiesen las sanciones definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, así como que la condonación no se consideraría como recurso administrativo.

Más tarde, en virtud de la reforma del 1° de enero de 1966 al Código Fiscal de la Federación, se volvió a modificar esta fracción, dando a dichas Salas competencia para conocer de juicios iniciados contra acuerdos administrativos que impusieran definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, multas por infracciones a la legislación federal o del Distrito Federal, conservando el que la instancia de condonación no se consideraría como recurso administrativo.

A partir del 1° de abril de 1967<sup>51</sup> esa fracción quedó reformada, para establecer en la fracción IV del artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la

<sup>50</sup> Dolores Heduán Virnés. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. Academia Mexicana de Derecho Fiscal. (Asociación Nacional de Abogados), México, 1971, p. 82 y 83.

<sup>51</sup> Se inicia la vigencia de la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Federación, que las Salas de dicho Órgano Colegiado serán competentes para conocer respecto de los juicios interpuestos contra resoluciones definitivas que "impongan multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal".

4.- Tanto el artículo 14 fracción IV de la Ley de Justicia Fiscal como el 160, misma fracción, del Código Fiscal de la Federación de '38, otorgaron competencia a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los juicios intentados contra cualquier resolución diversa a las comprendidas en las fracciones que hemos estudiado anteriormente de ambos artículos, dictada en materia fiscal, que causara un agravio no reparable por algún recurso administrativo.

Este supuesto es semejante a la fracción III del artículo 22 de la Ley Orgánica del mismo Tribunal de 1967, que también alude a las resoluciones definitivas "que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores".

Sobre la expresión "materia fiscal" que se utiliza en el precepto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado la siguiente tesis:

**"(...) MATERIA FISCAL, QUE DEBE ENTENDERSE POR.** Por materia fiscal debe entenderse todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de la infracción a las leyes que determinan dichos impuestos" (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tesis de Jurisprudencia 1917-1975. Segunda Sala. tesis No. 227, página 387).<sup>52</sup>

Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha sostenido en una de sus tesis, lo siguiente:

**"(...) MATERIA FISCAL, QUÉ DEBE ENTENDERSE POR.** Conforme al criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación por materia fiscal debe entenderse lo relativo a la determinación, liquidación, el pago, la devolución, la exención, la prescripción, o el control de los créditos fiscales, o lo referente a las sanciones que se impongan con motivo de haberse infringido las leyes tributarias; consecuentemente la negativa a levantar el embargo de una negociación y a ordenar el retiro del depositario interventor, no quedan comprendidos dentro de la acepción "materia fiscal" y, por lo tanto, el quejoso no está obligado a agotar el recurso ordinario que establece el artículo 22, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, antes de acudir al juicio de garantías". (Amparo en Revisión 293/77)<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Citada por María Luisa de Alba; ob. cit., p. 41.

<sup>53</sup> Id., p. 41 y 42.

De las tesis transcritas se puede sostener, de acuerdo con Mariano Azuela, "que por "materia fiscal" se entiende todo lo que directa o indirectamente se vincula con los impuestos, derechos y aprovechamientos regulados por el Código Fiscal de la Federación", y por tanto, "Las multas por violaciones a disposiciones administrativas federales o a las resoluciones en que se ordena un reparto adicional de utilidades a los trabajadores, que conforme a la opinión de la Justicia Federal no tendrían la calidad de "materia fiscal", si se les reconociera de acuerdo con el criterio que se acaba de sostener"<sup>54</sup>.

5.- La fracción V del artículo 160 del Código Fiscal de la Federación de '38 -que tiene como antecedente la misma fracción pero del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal- daba competencia a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación para calificar la legalidad del procedimiento administrativo de ejecución; dicha competencia estaba supeditada, en la mayoría de los casos, al previo agotamiento de gestiones administrativas en las que se producían las resoluciones definitivas que eran las que se impugnaban ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En 1967 se suprimió esta fracción V, trasladándose el contenido de sus cuatro incisos a los artículos 162, 163 y 164 del Código Fiscal de la Federación de 1967<sup>55</sup>, que establecieron recursos contra el procedimiento administrativo.

6.- La fracción VI del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal atribuyó a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación el conocimiento de juicios promovidos contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; la misma atribución se trasladó a la fracción VI del artículo 160 del Código Fiscal de la Federación de 1938.

La fracción II del artículo 22 de la Ley Orgánica otorga competencia al Tribunal para conocer de los juicios que se inicien contra resoluciones definitivas "que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal, indebidamente percibido por el Estado".

7.- Tanto la Ley de Justicia Fiscal, en su artículo 14 fracción VII, como el Código Fiscal de la Federación de 1938, en su numeral 160 fracción VII, contemplaron implícitamente el principio de que las autoridades carecen de facultades para revocar por sí y ante sí sus decisiones que han creado derechos en favor de los particulares, ya que se otorgaba competencia a las Salas del Tribunal para conocer de los juicios interpuestos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que fuese nulificada la decisión administrativa favorable al particular.

<sup>54</sup> Mariano Azuela Gutiérrez; Citado por María Luisa de Alba Alcántara, ob. cit., p. 42.

<sup>55</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1967. Fe de Erratas publicada en el mismo diario de 4 de febrero del mismo año.

El artículo 94 del Código Fiscal de la Federación de 1967 expresamente dispuso que las resoluciones favorables a los particulares no podrán ser revocadas o nulificadas por las autoridades administrativas, y que cuando deban de ser anuladas será necesario promover juicio ante el Tribunal Fiscal.

La Ley Orgánica de '67 en el artículo 23 señaló: "Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias previstas en el artículo anterior como de la competencia del Tribunal".

8.- En 1951<sup>56</sup> se reformó el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación de 1938, dicha reforma abrió la competencia del Tribunal Fiscal, pues se adicionó la fracción VIII, la cual expresamente contempló la posibilidad de que una Ley especial otorgue competencia a las Salas del Tribunal Fiscal. Debido a otra reforma, en vigor el 1° de enero de 1962, esta fracción pasó a ser la X del mismo artículo, posteriormente fue la XII, a partir de 1° de enero de 1966, en virtud de una nueva reforma al artículo en cita.

En la Ley Orgánica de 1967 esta fracción no formó parte del artículo 22, pero el artículo 24 de la citada Ley señaló que "cuando una Ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que disponga el Código Fiscal de la Federación y la propia Ley".

9.- En virtud de la reforma, de 1° de enero de 1966, al Código Fiscal de la Federación de 1938, su artículo 160 fracción VIII otorgó competencia a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas que sin ulterior recurso administrativo nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales otorgadas por las Leyes en favor de los miembros del Ejército y la Armada Nacionales, de sus familiares o derechohabientes, con cargo al Erario Federal; así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de conformidad con las Leyes que otorgan dichas prestaciones.

La fracción IX del propio artículo 160 reformado, otorgó competencia a las Salas del Tribunal la relativa a las pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Estas dos fracciones pasaron a ser la V y la VI, respectivamente, del artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, para quedar en los siguientes términos:

---

<sup>56</sup> Por Decreto de 30 de diciembre de 1951, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 del mismo mes y año, en vigor el 1° de enero de 1952.



"Artículo 22.- Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

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

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

10.- Por reforma al artículo 160 del Código Fiscal de la Federación, en vigor a partir del 1º de enero de 1962, se le adicionó la fracción XI, en la cual se otorgó competencia al Tribunal para conocer de los juicios que se inicien con motivo de controversias suscitadas por interposición y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal. En ulterior reforma al numeral en cita, dicha fracción IX pasó a ser la X, modificándose la redacción, para disponer que las Salas del Tribunal serían competentes para conocer de los juicios que se iniciaran contra las resoluciones o actos de las autoridades administrativas en materia de interpretación de los referidos contratos de obras públicas.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967 recogió dicha hipótesis, ya que la fracción VII del artículo 22 se refirió a las resoluciones "que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal".

## RECURSO DE REVISIÓN

Como ya se dijo, el Código Fiscal de la Federación de 1967 introdujo reformas importantes en el aspecto procesal; lo mismo hizo en cuanto al recurso de revisión; ya que estableció y reglamentó dos recursos con la misma denominación pero de diversa estructura en la sección III del Capítulo IV, Título Cuarto; de tal suerte derogó la Ley de 30 de diciembre de 1946 que creó un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación y la Ley de 30 de diciembre de 1948 que creó un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Nos ocuparemos por su orden y jerarquía del primer recurso. El Código Fiscal de '67 creó un nuevo recurso de revisión, que vino a constituir una segunda instancia en el proceso administrativo federal mexicano atribuido al Tribunal Fiscal de la Federación, lo reglamentó en su artículo 240 en el que se precisa que "Las resoluciones dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal, que pongan fin al juicio, serán recurribles por las autoridades ante el Tribunal en Pleno, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría o del Departamento de Estado a que el asunto corresponda o de los Directores o Jefes de los Organismos Descentralizados, en su caso".

Del artículo transcrito se desprende que sólo eran recurribles las resoluciones que ponían fin al juicio, pero con base en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1968, se comprendieron en el texto a las que negaran total o parcialmente el sobreseimiento.

Asimismo, el precepto señala que únicamente están legitimadas para interponer el recurso de revisión las autoridades, no así el particular.

El argumento que hizo valer la Comisión Redactora del Código Fiscal de la Federación de 1967 para limitar al particular de su derecho de objetar las sentencias de las Salas del Tribunal Fiscal ante el Pleno del propio Órgano Jurisdiccional fue el siguiente: "En virtud de que la capacidad de resolución del Tribunal en Pleno es limitada, no se consideró conveniente conceder el recurso de revisión también a los particulares pues se crearía en el Pleno del Tribunal Fiscal un rezago. El particular, en todo caso, tiene a su alcance el juicio de garantías que señalan los artículos 103 y 107 de la Constitución Política y que regula la Ley Reglamentaria de dichos artículos"<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> Revista Investigación Fiscal, Núm. 43, julio de 1969, p. 90; Citada por Gonzalo Armienta Calderón. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Porrúa. (Textos Universitarios), México, 1977. p. 402 y 403.

Como se observa son dos los argumentos que aduce la Comisión Redactora del Código Fiscal de la Federación de 1967. El primero: evitar el rezago en el Pleno y el segundo: el particular tiene a su alcance el Juicio de Amparo.

Que equivocada estuvo la Comisión Redactora al verter estos dos argumentos, pues, respecto al primero, a pesar de los buenos deseos de los redactores del Código el rezago se produjo y así lo manifestó el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación: "En este año hubo un aumento notable en los recursos de revisión, queja y contradicción de sentencias en los que tiene competencia el Pleno de este Tribunal Fiscal de la Federación. En el año de 1972 se recibieron en total 360 asuntos y este año hubo un incremento de más del 25% ya que en total fue de 464, siendo 434 recursos de revisión, 14 de queja y 16 contradicciones. . . En los Plenos ordinarios que fueron celebrados dos veces por semana se fallaron 312 asuntos, cifra prácticamente igual a la del año pasado. Se terminaron también 12 más que fueron desechados como recursos notoriamente improcedentes. De esta manera resulta un total de 324 asuntos de competencia del Pleno que fueron concluidos este año. Sin embargo, quedaron en trámite 440 expedientes, lo cual significa un incremento notable en este tipo de asuntos. Esta situación indica la formación de un estado de rezago en esta materia, que nos obliga a estar alertos y encontrar una solución adecuada, pues este Tribunal debe seguir siendo caracterizado por su diligencia en el trámite, lo que viene a redundar en la impartición rápida y expedita de la justicia"<sup>58</sup>.

En cuanto al segundo argumento, acertadamente Gonzalo Armienta señala: "Estimamos que crear la asimetría procesal, con apoyo en las circunstancias de que en nuestro sistema jurídico político existe el Juicio de Amparo, es desconocer la auténtica naturaleza constitucional de este medio de control y la diversidad esencial existente entre un proceso que se origina como consecuencia del ejercicio del derecho de acción y un procedimiento que nace del ejercicio del derecho de queja y cuya finalidad es obtener una resolución aplicativa, desaplicativa de un acto o de una Ley, lesivos del interés jurídico del agraviado"<sup>59</sup>.

Del mismo modo expresó ". . . corremos el riesgo de que para evitar el rezago en las Salas del Tribunal Superior del Distrito y Territorios Federales, únicamente se conceda el recurso de apelación a la parte actora, o bien a la demandada, pero nunca a las dos, pues ello duplicaría el número de apelaciones. ¡Y qué diríamos de llegar, por último, al absurdo de facultar únicamente al Ministerio Público para apelar las sentencias absolutorias, negando este derecho al reo, en virtud de que él puede interponer el juicio de amparo, y no así el titular de la acción penal!"<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Informe de Labores del Tribunal Fiscal de la Federación, correspondiente al año de 1973, p. X y XI; Citado por Gonzalo Armienta Calderón, ob. cit., p. 403.

<sup>59</sup> Gonzalo Armienta Calderón; ob. cit., p. 405.

<sup>60</sup> Id., p. 403.

Por otra parte, el mismo artículo 240 del Código Fiscal de la Federación señala que para que las resoluciones de las Salas sean revisadas por el Pleno se requiere que el asunto sea de "importancia y trascendencia", a juicio de la autoridad recurrente. Dicho ordenamiento sólo se limitó a expresar escuetamente que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación serán recurribles cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, sin precisar el significado de dichos vocablos, por lo que debemos recurrir a otros medios como las acepciones gramaticales y las aportaciones doctrinales y jurisprudenciales.

De tal suerte, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española nos proporciona las siguientes definiciones:

**IMPORTANCIA.**- "Calidad de lo que importa, de lo que es muy conveniente o interesante, o de mucha entidad o consecuencia"<sup>61</sup>.

**TRASCENDENCIA.**- "Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante"<sup>62</sup>.

Sobre este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha externado el siguiente criterio:

"... gramaticalmente las acepciones que conviene registrar, tomadas de la última edición del Diccionario de la Real Academia Española (edición CVII, del año 1956), son las siguientes:

**"IMPORTANCIA.**- Calidad de lo que importa, de lo que es muy conveniente o interesante, o de mucha entidad o consecuencia".

**"TRASCENDENCIA.**- Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante".

Como se ve, los dos vocablos expresan ideas, aunque semejantes, diferentes, lo que se concilia con el texto legal, la importancia hace referencia al asunto en sí mismo considerado, mientras que la trascendencia mira a la gravedad o importancia de las consecuencias del asunto. De este modo la importancia del asunto puede quedar en sí misma desligada de la trascendencia del mismo, ya porque el asunto carezca de consecuencias, ya porque aún existiendo éstas, las mismas no son graves o muy importantes.

La ley exige la concurrencia de los dos requisitos (unidos entre sí por la conjunción copulativa y no por separados por la

<sup>61</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, vigésima ed., Madrid, 1984. t. II, p. 759.

<sup>62</sup> Id., p. 1333.

disyuntiva), en virtud de lo cual la autoridad recurrente deberá razonar uno y otro y la Suprema Corte examinarlos por separado, en la inteligencia de que si faltare alguno de ellos sería superfluo investigar la presencia del otro. Ahora bien, las razones en que se sustenta la tantas veces mencionada "importancia y trascendencia" deben llevar al convencimiento de que se trata de un caso notoriamente excepcional (importancia) y además, que la solución que se dicte, se reflejará que consecuencias de índole grave o muy importantes en casos posteriores (trascendencia)<sup>63</sup>.

Cabe aclarar que aunque esta tesis jurisprudencial se refiere al Recurso de Revisión Fiscal que se lleva a cabo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también resulta aplicable para efectos del recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación.

Desde el punto de vista doctrinal Emilio Margain Manautou; aunque no define lo que debe entenderse por importancia y trascendencia, señala algunas situaciones en materia tributaria, para considerar cuando un asunto reúne estos requisitos:

"a) Que el problema planteado sea el primero de su naturaleza que resuelve el Tribunal Fiscal de la Federación y traiga o pueda traer consigo que numerosos causantes con problemas similares, percatados del fallo, intenten provocar el juicio de nulidad, por lo que es de interés conocer el criterio del Tribunal.

b) Que aún cuando no sea el primero, el asunto que se plantea; éste haya sido resuelto en diferente forma por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación; máxime si estando planteada la contradicción de sentencias, no se ha emitido la resolución jurisprudencial que corresponda.

c) Que el problema haya sido resuelto en favor de la autoridad por la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

d) Que el problema, siendo de interés general; no esté debidamente explorado por el Derecho Tributario".

De lo anterior, o sea de las aportaciones gramaticales y doctrinales que nos dicen qué es lo que se debe entender por importancia y trascendencia o cuándo estamos en presencia de un asunto que revista estas características, podemos concluir que, efectivamente se trata de dos términos que aluden a dos requisitos diferentes y que uno de ellos (importancia) se refiere a que el asunto sea notoriamente excepcional; es decir se refiere al contenido del asunto y el otro (trascendencia) se refiere a los efectos o graves consecuencias que pueda producir la resolución que se dicte al resolver el recurso.

<sup>63</sup> Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Revisión Fiscal 272/67.

Ahora bien, precisamente, como se trata de dos requisitos deferentes debía existir la concurrencia de ambos para que procediera el recurso de revisión y así lo exigía la Ley al unirlos entre sí por la conjunción copulativa "Y"; de tal suerte si un asunto sólo reunía uno de los dos requisitos el recurso de revisión resultaba improcedente.

Otro aspecto de interés que merece ser subrayado, es el consistente en que quedaba a criterio del titular de la Secretaría o Departamento de Estado a que el asunto correspondiera, o de los Directores o Jefes de los Organismos Descentralizados, en su caso, el determinar cuándo un asunto reúne los requisitos de importancia y trascendencia (artículo 240 Código Fiscal de la Federación 1967); estando, incluso, impedido el Tribunal Fiscal de la Federación para calificar si el recurso llena estos requisitos.

En este sentido el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación se expresó de la siguiente forma:

**"IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL EN PLENO.-** No puede calificarlas si el recurso de revisión llena esos requisitos a juicio del titular.- Los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación no otorga al Tribunal Fiscal en Pleno facultad para examinar, previamente al estudio del fondo del negocio, si el titular recurrente ha justificado la importancia y trascendencia del asunto de que se trata. Otro sería el caso, dado que nuestro derecho es de facultades expresas, si el Tribunal en Pleno tuviera atribución igual a la que el artículo 244 del Código en cita concede a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación para examinar estas cuestiones en un último recurso que tienen las autoridades"<sup>64</sup>.

Resolución de 21 de febrero de 1968, pronunciada en la revisión fiscal #167/67.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tesis cuyo sumario se publica en el volumen CXXXVIII, Tercera Parte, página 59, de la Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación, señala que:

"La calificación de importancia y trascendencia del asunto, cuando el recurso se interpone ante el Pleno del Tribunal Fiscal, queda al solo criterio de autoridad legitimada para hacerlo valer, sin que el Tribunal "ad quem" tenga facultad para examinar si se da la importancia y trascendencia del asunto, a efecto de admitir o rechazar el recurso, pues en todo caso deberá admitirlo si se satisfacen los demás requisitos legales. En cambio, cuando se trata de la revisión fiscal, la Suprema Corte de

<sup>64</sup> Revista del Tribunal Fiscal de la Federación; 1968, T. I, p. 166; Citado por Gonzalo Armienta Calderón, ob. cit., p. 406.

Justicia de la Nación si puede y debe examinar, previamente al estudio del fondo del negocio, si se ha justificado su importancia y trascendencia, y en caso de que a su juicio dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desechará el recurso (artículo 244), con la salvedad de que si el valor del negocio es de quinientos mil pesos, o más, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso (artículo 242)<sup>65</sup>

Al respecto opinamos que las tesis proporcionadas por los dos órganos jurisdiccionales son totalmente erróneas y contrarias a la intención del legislador del Código Fiscal de la Federación de 1967 de limitar la procedencia del recurso de revisión a los casos de excepción que se sustentan en la importancia y trascendencia de cada asunto, pero como se dejaba al libre arbitrio de la autoridad recurrente calificar cuándo se reúnen dichos requisitos éstas abusaron del recurso de revisión, ya que las mismas, en el escrito en que interponían el citado medio de defensa, sólo manifestaban que se trataba de un asunto de importancia y trascendencia, sin exponer las razones que tenían para llegar a tal convencimiento.

En efecto, si bien es cierto, que se estaba en presencia de una facultad discrecional, también lo es que ésta no se debe ejercer caprichosamente, sino razonadamente, porque en caso contrario, más que arbitrario sería arbitrariedad.

Sin embargo, aunque la motivación del recurso es un deber de la autoridad, el incumplimiento del mismo ha carecido de sanción, ya que como lo manifestó el Tribunal Fiscal de la Federación, en tesis ya citadas, no estaba facultado el Pleno de dicho órgano colegiado para calificar si se había justificado que el asunto revistiera la calidad de importancia y trascendencia, por lo que le daba entrada a todos los recursos que se interponían, bastándole la sola afirmación del funcionario de que reúne los mencionados requisitos. Lo que ocasionó un enorme rezago en el Pleno del Tribunal.

Al respecto Heduán Virués nos expone con certero juicio.

"Puede esperarse que cuando se sature la capacidad del mismo Pleno, como ya es inminente, una nueva enmienda a los artículos 240 y 241 resguarde la excepcionalidad del recurso atendiendo a la cuantía del negocio, único elemento objetivamente accesible para calificar la importancia de los juicios que se ventilan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, a pesar de que, desde éste y cualquier otro punto de vista, todo asunto litigioso es importante y debe recibir igual trato procesal, dirigido al reestablecimiento del orden jurídico violado, más aún, cuando su transgresión se imputa a una autoridad, lo que es dato constante en esos juicios"<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Gonzalo Armienta Calderón, ob. cit., p. 406.

<sup>66</sup> Heduán Virués Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación, ob. cit., p. 279.

El artículo 241 del propio Código Fiscal de la Federación establece el procedimiento para la tramitación del recurso, asimismo señala el plazo para interponerlo, y precisa cuáles son las autoridades legitimadas para ejercer la acción impugnativa; en los siguientes términos:

"Artículo 241.- El recurso a que se refiere el artículo que antecede deberá ser interpuesto precisamente en escrito dirigido al Presidente del Tribunal, dentro del plazo de diez días<sup>67</sup> siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna. Dicho escrito deberá ser firmado por el titular de la Secretaría o Departamento de Estado o por los Directores o Jefes de los Organismos Descentralizados, según corresponda, y en caso de ausencia de dichos funcionarios, por quienes legalmente deban sustituirlos.

Al admitirse a trámite el recurso se designará al Magistrado Ponente y se mandará correr traslado a la parte contraria por el término de quince días, para que exponga lo que a su derecho convenga. Vencido dicho término, el Magistrado Ponente, dentro del plazo de un mes, formulará el proyecto de resolución que se someterá al Tribunal en Pleno".

Como se observa, el artículo 241 da la oportunidad de que el escrito en que se interpone el recurso de revisión pueda ser firmado por los funcionarios que legalmente puedan sustituir a los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como a los Directores y Jefes de Organismos Descentralizados, cuando estos se encuentren ausentes.

La legitimación de la autoridad recurrente ha sido objeto de permanente estudio por parte tanto del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación como de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto Heduán Virués<sup>68</sup> señala la secuencia que ha tenido el estudio de la legitimación del sustituto legal, que puede resumirse como sigue:

"a) Inicialmente, el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación negó valor probatorio a la sola afirmación hecha por el funcionario que firmaba como sustituto, de que el titular estaba ausente; y le impuso la carga de probarlo, salvo que fuese un hecho notorio del cual, por ejemplo, hubiese informado la prensa.

b) Ese criterio fue rectificado en parte por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sosteniendo a la vez que existe pleno probatorio al dicho del funcionario firmante del recurso, a cerca de la ausencia del titular.

<sup>67</sup> Por Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1979, se amplió el plazo para interponer el recurso, de 10 a 15 días.

<sup>68</sup> Dolores Heduán Virués. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. ob. cit., p. 170 y 171.



c) Acatando la rectificación, el Pleno está dando valor probatorio al dicho del pretendido sustituto, salvo prueba directa en contrario; pero sucediendo frecuentemente que el firmante aduce que el titular se encuentra ausente de sus oficinas, el mismo Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación ha considerado que ese grado de ausencia momentánea no amerita sustitución, ya que ésta sólo se justifica cuando la ausencia se deba a otras causas eficientes, tales como enfermedad o traslado fuera del Distrito Federal.

d) El propio Pleno considera que la sustitución ha de ajustarse al orden de preferencia que la rija, de manera que sólo en ausencia del funcionario señalado en primer lugar, puede actuar el que le esté en segundo, y así sucesivamente.

e) También ha llegado a precisar que no es necesario probar que la ausencia perduró los diez días que señala el mencionado artículo 241 para interponer el recurso de revisión, bastando que sea cierta en el día de la fecha del oficio en que se interponga.

f) La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que, conforme al citado artículo 241, puede interponer el recurso de revisión, el funcionario que en ausencia del titular y de acuerdo con la ley asuma todas y cada una de las facultades y funciones inherentes al puesto, así como que no es admisible una sustitución que se pretenda opere parcialmente, es decir, para determinados efectos ni la derivada de un acuerdo, resolución o contrato, que no son ley sino expresiones individuales de la voluntad del órgano o funcionario sustituto ( Revisión Fiscal 53/68, deducida del toca 79/68 y éste del juicio 4872/67)".

Es importante mencionar que en el año de 1968<sup>69</sup> se reformaron los artículos 240 y 241 del citado Código Fiscal de la Federación, para incluir como funcionario legitimado para interponer el recurso de revisión al Jefe del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo en 1981 el Código Fiscal de la Federación volvió a sufrir reformas en su artículo 240, en el sentido de que en éste ya no se mencionó al Jefe del Departamento del Distrito Federal como legitimado para interponer el mencionado recurso.

Para concluir con el Recurso de Revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación debemos destacar que el artículo 241 del Código Fiscal de la Federación no precisa el sentido de las resoluciones que pueden ser pronunciadas por el Pleno al poner fin al recurso, por lo que nos remitimos a las aportadas por Heduán Virués:

"a) Desecharlo por extemporáneo, por falta de legitimación de quien lo intenta o porque la resolución recurrida no sea de las que precisa el artículo 240;

<sup>69</sup> Diario Oficial de la Federación de 1968, en vigor el 1º de enero de 1969.

b) Sobreseer el recurso si por alguna causa quedare sin materia, lo que podría suceder, por ejemplo, si la resolución recurrida perdiera existencia por efecto de una ejecutoria recaída en juicio de amparo fallado antes de la revisión, dada la simultaneidad de estas dos vías en los casos de resoluciones parcialmente adversas a las autoridades y a los particulares;

c) Sobreseer el juicio, por desistimiento del actor o por revocación administrativa del acto que fue impugnado;

d) Revocar, modificar o confirmar la resolución recurrida;

e) Como consecuencia de la revocación de una resolución de sobreseimiento, fallar el juicio en cuanto al fondo;

f) Como consecuencia de la revocación o modificación de una sentencia, sobreseer el juicio, declarar la nulidad o reconocer la validez de la resolución impugnada en el juicio;

g) Revocar la resolución recurrida para que la Sala reponga el procedimiento que ha violado, y dicte una nueva resolución.

En suma, salvo el caso de ordenar la reposición del procedimiento, el Pleno sustituye a la Sala Juzgadora en todo lo que resulte necesario conforma a los agravios que tengan por operantes...<sup>70</sup>.

Una vez realizado el análisis del Recurso de Revisión instituido ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, pasaremos al estudio y análisis del RECURSO DE REVISIÓN FISCAL que se intenta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que constituye una tercera instancia.

La Doctora Dolores Heduán nos dice que el nombre "revisión fiscal" se utiliza sólo por costumbre y no por ley, y que así se le distingue del de revisión interponible ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, y del de revisión en materia de amparo. El adjetivo "fiscal" está usado convencionalmente, puesto que si bien es comprensivo de la mayor parte de los litigios que se sustancian ante dicho Tribunal y que versan sobre impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, conceptos fiscales en sentido lato, no lo es de otras controversias que no son fiscales. . .<sup>71</sup>.

Recordemos que es precisamente la Ley de 30 de diciembre de 1946<sup>72</sup> el primer antecedente del actual recurso de revisión fiscal. Más tarde, el 30 de diciembre de

<sup>70</sup> Dolores Heduán Virués. *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*. ob. cit., p. 280 y 281.

<sup>71</sup> Id., p. 282.

<sup>72</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1946, cuya vigencia se inició el 10 de enero de 1947.

1948<sup>73</sup> se promulga una nueva Ley que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, ampliando la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dichas Leyes quedaron abrogadas al entrar en vigor el Código Fiscal de la Federación de 1967<sup>74</sup>, este ordenamiento consagró la revisión fiscal en sus artículos 242, 243 y 244, cuyo texto se transcribe:

"Artículo 242.- Contra las resoluciones del Tribunal a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que deberá ser firmado por el titular de la Secretaría, Departamento de Estado o por los Directores o Jefes de los Organismos Autónomos, según corresponda. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio es de \$500,000.00 o más se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso".

"Artículo 243.- El Recurso de Revisión Fiscal se sujetará a la tramitación que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, fija para la revisión en amparo indirecto".

"Artículo 244.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación examinará, previamente al estudio del fondo del negocio, si se ha justificado la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si a su juicio dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desechará el recurso".

En el año de 1968<sup>75</sup>, cuando se reformaron los artículos 240 y 241, quedó reformado, también, el artículo 242 para incluir al Jefe del Departamento del Distrito Federal como legitimado para intentar el recurso de revisión fiscal. Pero a partir del 31 de diciembre de 1980 se suprimió la mención del Jefe de Departamento del Distrito Federal entre los funcionarios que podían interponer el recurso, en atención a que quedaba sujeto, en cuanto a los actos de naturaleza fiscal, a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

---

<sup>73</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1948.

<sup>74</sup> Entró en vigor el 1º de abril de 1967.

<sup>75</sup> Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1968.

Del artículo 242 se desprende que sólo las autoridades están legitimadas para interponer el recurso de revisión fiscal dentro del plazo de diez días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la sentencia recurrida. En 1979 este artículo fue reformado en el sentido de aumentar el plazo para la interposición del recurso de revisión fiscal de diez a quince días<sup>76</sup>.

En cuanto a los requisitos de forma el mismo artículo señala que el escrito en que se interpone el citado recurso deberá formularse por escrito dirigido al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto de que se trate y deberá ser firmado por el titular de la Secretaría o Departamento de Estado o por los Directores o Jefes de los Organismos Autónomos, según corresponda.

Como ya se expresó, la legitimación procesal de los titulares y funcionarios sustitutos capacitados para interponer el recurso de revisión fiscal, ha sido tema de permanente controversia. Y como ya fue tratado este punto en párrafos anteriores deben tenerse aquí por reproducidos, para no caer en repeticiones.

Por otra parte el citado artículo 242 establece que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación revisará las resoluciones del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación cuando el asunto revista las características de importancia y trascendencia; sin dejar este criterio al recurrente sino al órgano revisor.

Sobre el particular ya habíamos hecho referencia cuando citamos la tesis cuyo sumario se publica en el volumen CXXXVIII, Tercera Parte, página 59, de la Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación, en la que se determina el alcance de los vocablos "importancia" y "trascendencia" para efectos de la procedencia del recurso; asimismo en dicha ejecutoria se comentó la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para calificar la procedencia del recurso de la siguiente manera "La Suprema Corte de Justicia de la Nación examinará, previamente, al estudio del fondo del negocio, si se ha justificado la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si a su juicio dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desechará el recurso". Así lo expresó, también, el Código en comento, en el artículo 244.

Cuando el asunto no tiene las características requeridas para ser objeto del recurso basta que el valor del negocio sea de \$500,000.00 o más para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de él.

En el año de 1981, se estableció que el escrito de interposición del recurso debería ser dirigido al Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no al Presidente de la Suprema Corte. Asimismo, se dijo que la cuantía del negocio, para que se considerara que el asunto reunía las características de importancia y

<sup>76</sup> Por Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1979.

trascendencia, sin necesidad de probarlas, será de un millón de pesos y no la de \$500,000.00 que se señalaba anteriormente.

## **CAPÍTULO CUARTO**

#### 4. RECURSO DE REVISIÓN Y DE REVISIÓN FISCAL. SEGUNDA ÉPOCA (1° DE AGOSTO DE 1978 AL 14 DE ENERO DE 1988)

De acuerdo con María Luisa de Alba,<sup>1</sup> la Segunda Época del Tribunal Fiscal de la Federación, es el periodo comprendido a partir del 1° de agosto de 1978, fecha en que entró en vigor una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y en virtud de la cual se modificó substancialmente la estructura del mismo, hasta el 14 de enero de 1988, día anterior a la entrada en vigor de las modificaciones a la mencionada Ley Orgánica, que se establecieron por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988.

Durante esta época la estructura y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación; así como la evolución del Recurso de Revisión y del de Revisión Fiscal fue la siguiente:

#### LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1978

##### ESTRUCTURA

La estructura que tuvo el Tribunal Fiscal de la Federación durante su primera época, se vio modificada, ya que el 1° de agosto de 1978 entró en vigor una nueva Ley Orgánica de este cuerpo colegiado<sup>2</sup>, en la cual se estableció una novedosa estructura del mismo.

Veamos, en forma somera, como se llevó el proceso de regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación.

Durante el sexenio del Presidente Luis Echeverría, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras dependencias del Gobierno Federal, decidió desconcentrarse administrativamente; así en el año de 1973 se crearon las Administraciones Fiscales Regionales, que empezaron a funcionar en 1975. De tal suerte, y con base en la política de desconcentración, se solicitó en algunos lugares de la República Mexicana, la creación de Salas del Tribunal Fiscal de la Federación; las mencionadas solicitudes fueron remitidas al Presidente de este cuerpo jurisdiccional, en aquel entonces Licenciado Atanasio González Martínez, quien simpatizó con la idea al igual que el Licenciado José López Portillo, en aquél tiempo Secretario de Hacienda y Crédito Público.

<sup>1</sup> María Luisa De Alba Alcántara. La Función Interpretativa e Integradora de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y su Influencia en la Legislación Administrativa. Tesis de Licenciatura, Universidad Iberoamericana, México. 1988, p. 52

<sup>2</sup> Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, promulgada el 30 de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 1978, en vigor a partir del 1° de agosto del propio año.

Así las cosas, el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación designó a los Magistrados Edmundo Plascencia Gutiérrez, Francisco Ponce Gómez y Mariano Azuela Guitrón para que junto con el Licenciado Atanasio González Martínez se abocaran al estudio de estas solicitudes, viendo la posibilidad de que el Tribunal Fiscal de la Federación también se desconcentrara.

Durante mucho tiempo se estuvo trabajando sobre este punto, hasta que en el año de 1976 el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI presentó los trabajos al candidato a la Presidencia de la República (quien asumió su alto rango a partir del 1º de diciembre de 1976), Licenciado José López Portillo, quien siguiendo la política de desconcentración administrativa, tuvo a bien mandar la iniciativa de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación al H. Congreso de la Unión.

Los motivos que se expresaron en la iniciativa de Ley, para reestructurar el Tribunal Fiscal, fueron, por una parte, atacar el rezago existente, tanto en las Salas, como en el Pleno del Tribunal<sup>3</sup>, y por la otra, atacar, sobre todo, la congestión demográfica y de órganos de decisión, que padecía -y sigue padeciendo- el Valle de México, para lo cual se delegaron facultades en órganos ya existentes en el interior de la República y se crearon otros, particularmente por lo que se refiere a la materia tributaria<sup>4</sup>; asimismo se integró al Tribunal Fiscal de la Federación a la reforma administrativa, para acercar la justicia administrativa a los lugares donde surgen conflictos y lograr que el control de la legalidad, que dicho órgano colegiado ejerce, se realice en forma más inmediata al contribuyente, para lo cual se demarcó al país en once regiones fiscales, en las cuales se establecería una Sala del Tribunal Fiscal<sup>5</sup>. Y para cumplir con el propósito de inmediatez, se adoptaría como criterio, para fijar la competencia territorial de las Salas Regionales, la sede de la autoridad ordenadora de la resolución cuya nulidad se demanda<sup>6</sup>.

Por otra parte, conviene precisar que la modificación estructural del Tribunal Fiscal de la Federación, según palabras del Magistrado Sergio Martínez Rosaslanda<sup>7</sup>, no puede denominarse válidamente desconcentración del propio Tribunal, toda vez, que si bien es cierto, el Tribunal Fiscal "es un órgano formalmente administrativo, el mismo no pertenece a ninguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, que constituyen la administración centralizada. Luego entonces,

<sup>3</sup> Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación: publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 1976; presentada por el Presidente de la República Licenciado José López Portillo, al H. Congreso de la Unión (párrafo 14). En Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Núm. 47, p. 45.

<sup>4</sup> Id., p. 43 (párrafos 2,3 y 4).

<sup>5</sup> Id., p. 43 (párrafos 5, 10 y 12).

<sup>6</sup> Id., p. 44 (párrafo 11).

<sup>7</sup> Sergio Martínez Rosaslanda. *Evolución y Perspectivas de la Regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación*. En: Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Año 2, No.3. Enero-Marzo de 1989. p.



estimamos idóneo utilizar la expresión "regionalización" del Tribunal Fiscal de la Federación.

Uno de los aspectos más importantes de la reestructuración del Tribunal, que introdujo la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 2 de febrero de 1978, fue la creación de una Sala Superior y de Salas Regionales (artículo 2°).

Otra innovación de la citada Ley fue que se suprimió la facultad que se otorgaba al Secretario de Hacienda para proponer al Presidente de la República a las personas que deberían ocupar el cargo de Magistrados. De tal suerte, conforme al artículo 3° de la propia ley, corresponde al Presidente de la República nombrar cada seis años a los Magistrados, con la aprobación del Senado y en sus recesos de la Comisión Permanente, especificando si es para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales. También designará Magistrados Supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los Magistrados de las Salas Regionales y sustituirán a los de la Sala Superior en los casos previstos por la Ley.

Los Magistrados del Tribunal durarán seis años en el ejercicio de su encargo, pudiendo ser designados nuevamente, pero en este caso, no podrán ser removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación (artículo 3°).

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación pasó a ser órgano de segunda instancia, es decir, revisor de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales adversas a los intereses de las autoridades demandadas, función que durante la primera época desempeñaba el pleno del Tribunal, pero con la diferencia de que éste se integraba por todos los Magistrados de cada una de las Salas de dicho Tribunal, en tanto que la Sala Superior se compondría de nueve Magistrados especialmente nombrados para integrarla (artículo 11), de los cuales uno tendría el carácter de Presidente de la misma y del Tribunal (artículo 17). La Propia Ley estableció que para que la Sala Superior pudiera sesionar bastaba con la presencia de seis de sus miembros (artículo 11) y que sus resoluciones se tomarían por mayoría de votos de los Magistrados presentes, quienes no podían abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal (artículo 12).

La Sala Superior no sólo asumió la función de órgano de segunda instancia, sino que jerárquicamente estaba por encima de las Salas Regionales con facultades sobre ellas y sobre los Magistrados que las integraban. Entre las atribuciones que le encomendó la Ley Orgánica de '78, se pueden citar las siguientes: fijar y modificar la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, resolver los recursos que concede el Código Fiscal de la Federación en contra de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales, conocer de las excitativas para la impartición de justicia, calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados, y en su caso designar al Magistrado que deba sustituirlos, resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales (ésta es una nueva atribución que se implantó con motivo de la

regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación), designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quien, como ya se dijo, lo será también de la Sala Superior.

Por lo que toca a las Salas Regionales del Tribunal, se estableció un sistema de vigencia progresiva, de tal suerte, en el artículo 3º Transitorio de la propia Ley Orgánica se señaló que al iniciarse la vigencia de la Ley<sup>8</sup> habría seis Salas Regionales con sede en el Distrito Federal, las cuales tendrán transitoriamente jurisdicción en toda la república.

Para estos efectos, de la Primera a la Sexta Sala del Tribunal Fiscal de la Federación se constituirán en las Salas Regionales Metropolitanas, con sede en el Distrito Federal. Las mismas continuarán el procedimiento de los juicios ante ellas iniciados; ahora bien, en cuanto a la Séptima Sala del Tribunal desapareció y los asuntos ante ella iniciados se distribuyeron por parte iguales entre las otras seis Salas Regionales.

A partir del 1º de enero de 1979, iniciaron su funcionamiento las siguientes Salas Regionales:

- a) SALA DE OCCIDENTE, con sede en Guadalajara, Jalisco y con jurisdicción en Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- b) SALA DEL NORTE-CENTRO, con sede en Torreón, Coahuila y con jurisdicción en Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- c) SALA DEL NORESTE, con sede en Monterrey, Nuevo León y con jurisdicción en Nuevo León y Tamaulipas.

Posteriormente, el 1º de octubre de 1980 iniciaron su funcionamiento las Salas Regionales que a continuación se citan:

- a) SALA DEL NOROESTE, con sede en la Ciudad de Obregón, Sonora y con jurisdicción en Baja California Norte y Sur, Sinaloa y Sonora.
- b) SALA DEL CENTRO, con sede en Celaya, Guanajuato y con Jurisdicción en Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- c) SALA DEL GOLFO-CENTRO, con sede en Puebla, Puebla, y con jurisdicción en Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

Por último, se terminó de instalar en su totalidad la nueva estructura del Tribunal Fiscal el 16 de abril de 1982, cuando iniciaron sus actividades las siguientes Sala Regionales:

<sup>8</sup> Inició su vigencia el 1º de agosto de 1978.

a) SALA HIDALGO-MEXICO, con sede en Tlalncpanlla, Estado de México y con jurisdicción el Hidalgo y México.

b) SALA DEL PACIFICO-CENTRO, con sede en Cuernavaca, Morelos y con jurisdicción el Guerrero y Morelos.

c) SALA PENINSULAR, con sede en Mérida, Yucatán y con jurisdicción en Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

d) SALA DEL SURESTE, con sede en Oaxaca, Oaxaca y con jurisdicción el Chiapas y Oaxaca.

Respecto a la Región Metropolitana, es conveniente resaltar que, en la misma se instalaron seis Sala Regionales, denominadas SALAS METROPOLITANAS, mientras que en las demás regiones sólo se instaló una sola Sala en cada región denominándoseles a éstas SALAS FORÁNEAS.

En la Región Hidalgo-México, por reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, se estableció que habría dos Salas Regionales más.

Cada una de las Sala Regionales quedó integrada con tres Magistrados, uno de los cuales fungiría como Presidente de la misma, requiriéndose de la presencia de todos sus miembros para sesionar, sus decisiones serán tomadas por mayoría de votos o por unanimidad (artículo 20).

### COMPETENCIA

De acuerdo con lo establecido por el artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, la Salas Regionales, conocerán por razón de territorio, de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción; así como de las que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias.

Debe entenderse por autoridad ordenadora, la que dicte u ordene la resolución impugnada o trámite el procedimiento en que aquellas se pronuncian.

En cuenta a la competencia por materia que ejercerán las Sala Regionales, fue en esencia la misma que tenían con la anterior Ley, salvo ciertas modificaciones, veamos los casos:

El artículo 23 de la Ley Orgánica de 1978 señaló que "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, las del Distrito Federal y de los Organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación". Esta fracción es idéntica a la del mismo número del artículo 22 de la anterior Ley. Más tarde se le quitó competencia al Tribunal para conocer de las resoluciones dictadas por las autoridades del Distrito Federal, toda vez que se reformó<sup>9</sup> dicho artículo 23, en sus fracciones I y II, para otorgar esta competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal<sup>10</sup>.

II.- "Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado".

Esta fracción es igual a la II del artículo 22 de la Primera Ley Orgánica.

III.- "Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales y a las disposiciones fiscales del Distrito Federal."

La mencionada fracción señaló exactamente lo mismo que establecía la IV del numeral 22 de la anterior Ley; pero, como ya se explicó las resoluciones concernientes a la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, quedaron fuera de la competencia del Tribunal Fiscal para pasar a la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a partir del 1° de enero de 1980.

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

Esta fracción es idéntica a la III del artículo 22 de la Ley anterior.

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

Este supuesto fue contemplado por la Ley Orgánica de 1967, en el diverso 22 fracción V; pero no incluyó a los miembros de la Fuerza Aérea, lo que sí hizo la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

<sup>9</sup> La Reforma a la Ley Orgánica se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1979 y entró en vigor el 1° de enero de 1980.

<sup>10</sup> La Ley que estableció la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1971; iniciando dicho Tribunal sus actividades el 17 de julio de 1971.

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".

Este supuesto se conservó intacto, ya que así lo contempló también la fracción VI del artículo 22 de la Ley anterior.

VII.- "Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada".

Esta fracción restringió la competencia del Tribunal Fiscal, toda vez que sólo hace referencia a las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, en tanto que la fracción VII del diverso 22 de la Ley anterior aludía a todas las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

VIII.- "Las que constituyan créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados 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".

La citada fracción era la VIII del artículo 22 de la anterior Ley, pero su actual texto se modificó, originándose que la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se viera aumentada, lo subrayado fue lo que se agregó a la fracción del artículo 23 de la actual Ley.

IX.- "Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal".

Esta fracción es complementada por el artículo 26 de la misma Ley, que reproduce textualmente lo contemplado en el numeral 24 de la anterior Ley Orgánica, al establecer: "Cuando una Ley otorga competencia al Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que disponga el Código Fiscal de la Federación y esta Ley".

Durante esta segunda época del Tribunal Fiscal la Leyes especiales que le otorgan competencia al Tribunal Fiscal de la Federación son las siguientes:

a) Ley de Depuración del Créditos a cargo del Gobierno Federal de 30 de diciembre de 1941<sup>11</sup>, (artículo 10).

b) Ley Federal de Instituciones de Fianzas, (artículos 95 y 95 Bis).

<sup>11</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1941, en vigor el 1º de enero de 1942.

c) Ley Federal de Educación<sup>12</sup>, (artículos 57 y 58).

Es importante aclarar que, si bien, el artículo 3º Transitorio de la Ley Federal de Educación abrogó la Ley Orgánica de la Educación<sup>13</sup>, de la cual emanaba el Reglamento del Capítulo IX de las escuelas primarias artículo 123 Constitucional, aludió, también, la propia Ley en su artículo 2º Transitorio que en tanto no se expidieran los Reglamentos que derivaran de esa Ley, quedarían en vigor los que no se le opusieran y que hubiesen provenido de la Ley abrogada. Y como el mencionado Reglamento no se opone, continuó en vigor, subsistiendo, así, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los juicios iniciados contra las aportaciones que los patrones están obligados a efectuar para establecer y sostener las escuelas primarias "artículo 123", de conformidad con la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, pues de acuerdo con el Reglamento en cita las referidas aportaciones tienen el carácter de créditos fiscales (artículo 9).

d) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores<sup>14</sup>, (artículos 30, 52 y 54).

e) Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos<sup>15</sup>, (artículo 70).

f) Ley Orgánica del Banco de México<sup>16</sup>, (artículo 19, penúltimo y último párrafos).

Los comentarios que se hicieron durante la primera época del Tribunal Fiscal de la Federación, respecto a las Leyes especiales que se citaron son aplicables durante esta Segunda época.

#### **RECURSO DE REVISIÓN Y DE REVISIÓN FISCAL**

Por lo que toca al recurso de revisión y de revisión fiscal los analizaremos en el Código Fiscal de la Federación de 1982, pues corresponde a éste Ordenamiento Legal su tratamiento.

<sup>12</sup> De 27 de noviembre de 1973, promulgada en la misma fecha, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 del mismo mes y año en vigor 15 días después de su publicación.

<sup>13</sup> Expedida el 31 de diciembre de 1941, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 1942.

<sup>14</sup> De 21 de abril de 1972, promulgada al día siguiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 del mismo mes y año, en vigor el mismo día de su publicación.

<sup>15</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1962, en vigor al día siguiente.

<sup>16</sup> De 21 de diciembre de 1984, promulgada el mismo día, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1984, en vigor el 1º de enero de 1985.

**CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1982.<sup>17</sup>**

Durante la primera época, la competencia para conocer del recurso de revisión correspondió al Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación; sin embargo, en el año de 1978<sup>18</sup>, con la nueva estructura del Tribunal Fiscal de la Federación, este dejó de funcionar en Pleno para quedar integrado por una Sala Superior y por Salas Regionales<sup>19</sup>; de tal suerte los asuntos pendientes de resolución en el Pleno del Tribunal se turnaron a la Sala Superior, designando nuevo ponente (artículo 2º Transitorio); en consecuencia la mencionada Sala tiene atribución para resolver los recursos de revisión que interponen las autoridades; así como el recurso de queja por violación a la jurisprudencia establecida por la propia Sala Superior.

Así las cosas, en el Código Fiscal de la Federación de 1982 en su artículo 248, reglamentó el recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en los siguientes términos:

“Artículo 248.- Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las Sentencias definitivas, serán recurribles por las autoridades antes la Sala Superior, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del Titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo y Organismo Descentralizado a que el asunto corresponda.

También serán recurribles las sentencias de las Salas Regionales por violaciones procesales cometidas durante el procedimiento que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo”.

En términos generales, el recurso de revisión que reglamento en Código Fiscal de la Federación de 1967, se contempló igual en el Código Fiscal de la Federación de 1982; sólo se amplió la procedencia del mismo en contra de las sentencias por violaciones procesales cometidas durante el procedimiento y que hayan afectado el procedimiento del fallo. Asimismo, el nuevo Código, precisa el sentido de las resoluciones que pueden ser pronunciadas por la Sala Superior al poner fin al recurso: Confirmando, revocando o modificando la resolución o sentencia que se impugna.

<sup>17</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981. Inicialmente este nuevo Código iba a entrar en vigor el 1º de octubre de 1982; sin embargo, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de septiembre de 1982 fue reformado el artículo 1º transitorio, estableciéndose que la entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación sería hasta el 1º de abril de 1983. Finalmente, la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982, previó la entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación para el 1º de enero de 1983, con excepción del Procedimiento Contencioso (Título VI), que entró en vigor el 1º de abril de 1983.

<sup>18</sup> Por Decreto de 30 de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 1978, en vigor 180 días después de su publicación.

<sup>19</sup> Artículo 2º de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

En cuanto al RECURSO DE REVISIÓN FISCAL, competencia de la Suprema Corte de Justicia, este procedió en contra de las resoluciones de la Sala Superior, ya que, como ya se dijo, el recurso de revisión pasó a ser competencia de la Sala Superior y ya no del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación.

“Artículo 250.- Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo 249 de este Código, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al Presidente de la Segunda Sala, que deberá ser firmado por el Titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado y, en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlo. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio excede de un millón de pesos se considerará que tiene las características para ser objeto del recurso.

El recurso de revisión fiscal se sujetará a la tramitación que la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, fija para la revisión en amparo indirecto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación examinará, previamente el estudio del fondo del negocio, si se ha justificado la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si a su juicio dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desechará el recurso”.

Es importante señalar que a partir del 1º de enero de 1984<sup>20</sup>, el valor del negocio debería de ser de más de 40 veces el salario mínimo elevado al año para considerar que reúne las características de importancia y trascendencia para ser objeto del recurso y ya no de un millón de pesos como se señaló anteriormente.

Salvo la excepción que se citó, el mencionado recurso no sufrió mayores modificaciones durante esta Segunda Época del Tribunal Fiscal de la Federación.

---

<sup>20</sup> Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1983.



## **CAPÍTULO QUINTO**

## 5. EL RECURSO DE REVISIÓN EN LA TERCERA ÉPOCA (15 DE ENERO DE 1988 AL 31 DE DICIEMBRE DE 1995)

La Tercera Época del Tribunal Fiscal de la Federación es el período comprendido a partir del 15 de enero de 1988 día en que entraron el vigor las modificaciones al Código Fiscal de la Federación de 1982 y a Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, hasta el 31 de diciembre de 1995, día anterior a la entrada el vigor de una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de la cual se modificó substancialmente la estructura de la Sala Superior; y de la entrada en vigor de las modificaciones al Código Fiscal de la Federación, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995.

### ESTRUCTURA.

En la Región Hidalgo México, por reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1998, se estableció que habrá dos Sala Regionales.

Por otro lado, a través de la Ley de 14 de julio de 1992 publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 del mismo mes y año, en vigor al día siguiente, se reformó el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, desaparece la Sala Regional del Pacífico-Centro y en su lugar se crean las Salas Regionales de Morelos con jurisdicción en el estado de Morelos y de Guerrero con jurisdicción en el Estado de Guerrero, las cuales iniciaron su actividades el 1° de enero de 1993.

### COMPETENCIA.

La competencia de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, durante esta época, sufrió diversas modificaciones el virtud del Decreto<sup>1</sup> que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que fueron plasmadas en dicha Ley; veamos cuáles fueron.

1.- La fracción VIII, se modificó en el sentido de que cambió la denominación de funcionarios y empleados por la de Servidor Público, de tal suerte dicha fracción quedó así:

"Artículo 23 .- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que:

<sup>1</sup> Decreto de 26 de diciembre de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, en vigor el 15 de enero del mismo mes y año.

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”.

2.- La fracción IX, otorgó competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas y que “requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros”

3.- La fracción IX pasó a ser la X que dispuso:

“X.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal”.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1994, en vigor el 1º de febrero del mismo año, se creó o adicionó la fracción X, para quedar como sigue:

“X.- Las que se dicten negando a los particulares de indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial correspondiente”

De tal suerte la fracción X, pasó a ser la XI.

Por otra lado, el 1º de enero de 1994, entró en vigor el Decreto que reformó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación facultando a la Sala Superior para resolver los juicios en materia de Comercio Exterior a que se refiere el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior, que a la letra dice:

“Artículo 95.- El recurso a que se refiere este capítulo tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoyen y los puntos de resolución.

El recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto, tendrán el carácter de definitivas y podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, mediante juicio que se substanciará

conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 239 Bis del Código Fiscal de la Federación.

Las resoluciones no recurridas dentro del término establecido en el Código Fiscal de la Federación, se tendrán por consentidas y no podrán ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación."

### **RECURSO DE REVISIÓN.**

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, se suprimió del conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación el recurso de revisión, que era su función esencial, la de revisora de las sentencias de primera instancia; pasando a ser competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito en cuya jurisdicción se encuentren las sedes de las Salas Regionales que emitan las resoluciones y sentencias definitivas objeto del recurso.

Asimismo, dicho Decreto derogó el artículo 250 del Código Fiscal de la Federación que regulaba el recurso de revisión fiscal competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La citada reforma reguló al recurso de revisión en los siguientes términos:

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

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

Cuando la cuantía sea inferior a la que corresponda conforme al primer párrafo o sea indeterminada, el recurso procederá cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso. En materia de aportaciones de seguridad social, se presume que

tienen importancia y trascendencia los asuntos que versen sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de la cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del Seguro de Riesgos del Trabajo.

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

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

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

Del artículo transcrito se desprenden las siguientes características del recurso de revisión:

a) Su conocimiento es otorgado a los Tribunales Colegiados de Circuito competentes en la sede de la Sala Regional que haya emitido el acto objeto del recurso.

b) Las autoridades son las únicas legitimadas para interponerlo.

c) Las autoridades lo interpondrán a través de la Unidad Administrativa encargada de su Defensa Jurídica.

d) Se limita, en principio, la procedibilidad del recurso a la cuantía del negocio, el cual debe exceder de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión.

e) Cuando la cuantía sea inferior a la señalada o sea indeterminada, el recurso procederá cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

f) Se establece una distinción en favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la interposición del recurso, cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación, y, a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto, por tratarse de la interpretación de Leyes o Reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

g).- constituye una última instancia exclusiva de las autoridades.

En relación a los recursos de revisión interpuestos ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación antes de la reforma y que estén pendientes de resolución, el Decreto de reformas, en su cuarta disposición transitoria del artículo 1º, estableció lo siguiente

“La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, continuará el trámite y resolverá los recursos de revisión que las autoridades hubieren interpuesto con anterioridad a la vigencia de este Decreto.- Contra las resoluciones definitivas que dicte la Sala Superior en los recursos de revisión a que se refiere el párrafo anterior, procederá el recurso de revisión fiscal conforme a lo ordenado por el Código Fiscal de la Federación en las disposiciones que por virtud de este Decreto se reforman, el que será resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito conforme al procedimiento previsto para la revisión en amparo directo”. (Sic), debe decir amparo indirecto.

Dicha reforma dejó a la Sala Superior una función intrascendente, que se contempló en el artículo 239 Bis, en el cual se atribuye a ésta la facultad de conocer, bien sea de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de los juicios que por sus características especiales así lo ameriten. Esto implica que la Sala Regional respectiva deberá elevar el expediente a la Sala Superior una vez cerrada la instrucción.

Los juicios que revisten características especiales son aquellos en los cuales el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año; así como en los que, para ser resueltos, sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Por otra parte, para mantener la unidad de la causa; en los casos en que una sentencia, ya sea de la Sala Regional o de la Sala Superior, sea parcialmente favorable al particular, y por tanto, en parte desfavorable a la autoridad, o viceversa, el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación estatuye que si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión; el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que se decida el amparo. Tal previsión evitará la emisión de sentencias contradictorias.

### CONSIDERACIONES DEL LEGISLADOR PARA DEROGAR LOS RECURSOS DE REVISIÓN Y DE REVISIÓN FISCAL

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, por la cual se derogaron los recursos de revisión y de revisión fiscal se originó por las modificaciones constitucionales iniciadas por el Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987<sup>2</sup>, donde se expuso lo siguiente:

"Ha llegado el histórico momento, que constituye una permanente aspiración de nuestra comunidad jurídica, de perfeccionar para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la función de suprema intérprete de la Constitución y de asignar a los Tribunales Colegiados de Circuito el control total de la legalidad en el país, pues con ello se avanza en el fortalecimiento y vigencia del principio de división de poderes, se consagra nuestro más alto Tribunal a la Salvaguarda de las libertades de los individuos y de la Norma Fundamental, se culmina el proceso de descentralización de la función jurisdiccional federal y se acaba en definitiva con el problema de rezago en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

"Si las proposiciones que esta iniciativa contiene merecen la aprobación del Poder Constituyente Permanente, el control de la constitucionalidad que atañe al todo social, quedará sujeto básicamente al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con sede en el Distrito Federal, y el control de la legalidad se atribuirá a los Tribunales Colegiados de Circuito, que tienen sede en los lugares que son cabecera de los propios circuitos, diseminados en todo el territorio nacional, con lo cual se termina el proceso de descentralización de la Justicia Federal y se acerca la Justicia al pueblo".

"Se propone la adición de la fracción I-B del artículo 104, con similar contenido de los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 vigente, para que los Tribunales de la Federación conozcan de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-G del artículo 73. Por ello, se propone la derogación de los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del citado artículo 104".

"Los recursos de revisión en contra de las resoluciones definitivas de los mencionados Tribunales de lo Contencioso Administrativo, se ha otorgado para que los órganos del estado puedan proponer a la Justicia Federal las cuestiones que presentan problemas de control de legalidad de los actos de dichos Tribunales, dado que los órganos del estado no disponen de la posibilidad de iniciar el Juicio de Amparo"

<sup>2</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, El Marco Legislativo para el Cambio, Vol. 30, Presidencia de la República, México, 1987, p. 13, 17, 18 y 19.

“Se propone que éstos recurso sean de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, por plantear siempre problemas de legalidad, modificando la competencia que para conocer de los mismos tiene actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, propuestas que son congruentes con los propósitos centrales de esta iniciativa”.

La Cámara de Senadores, una vez que le fue turnado para su estudio y dictamen la iniciativa del Decreto sostuvo:

“...Se propone reformar el artículo 104 Constitucional, ..., para derogar, en primer término sus actuales párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I”.

“La derogación del segundo párrafo se explica por la incorporación de los términos del mismo al artículo 73, según la fracción que se le adiciona...”

“La derogación de los párrafos tercero y cuarto tienen como propósito sustituirlos por una fracción I-B que se añade inmediatamente después de la fracción I”

“Esta fracción I-B mantiene la existencia del recurso de revisión contra las resoluciones definitivas de Tribunales Administrativos. Este recurso ya estaba previsto en el párrafo tercero y permite a la autoridad que ha recibido un fallo adverso, en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, disponer de un mecanismo de control de legalidad de las resoluciones emitidas por dichos Tribunales. Desde el momento que las propias autoridades no pueden iniciar el juicio de amparo, el recurso de revisión es indispensable para garantizar la plena vigencia del principio de legalidad”.

“La novedad que se introduce consiste precisamente en que, dado que el mencionado recurso involucra problemas de legalidad, su conocimiento queda atribuido a los Tribunales Colegiados de Circuito y no a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

La aprobación del dictamen senatorial se dio con fecha 23 de abril de 1987.

Una vez que pasó el proyecto a la Co-Legisladora, el Diputado David Jiménez González (PRI) expresó su parecer: “Por lo que se refiere al artículo 104, en esta adición que se hace I-B, yo quiero manifestarles lo siguiente: Aquí lo que se trata es de simplificar desde luego el trámite, de evitar que se prolonguen por tiempos y por tiempos y no sé por cuántos años más la solución o la resolución de los conflictos que se lleguen a presentar por motivos de las resoluciones de las autoridades administrativas contenciosas. Ese recurso de revisión que va directamente al Colegiado, le da una prontitud, hace expedita la impartición de justicia. Es como quisieran quizá algunos que



han estudiado los recurso de casación, quererla encuadrar sin serlo realmente una casación, encuadrarla como tal figura"<sup>3</sup>.

El texto de las reformas adoptadas, al artículo 104 Constitucional quedó de la siguiente manera:

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

I.-...

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de ésta Constitución, sólo en los casos que señalen las Leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículo 103 y 107 de ésta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II.- a VI...<sup>4</sup>"

La citada reforma Constitucional tiene un amplio alcance que exige la armonización y actualización consecuente de algunas leyes federales que rigen diferentes materias, de tal suerte, si se toma en cuenta que entre otras reformas se estableció que los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán de todos los amparos en que se cuestione la legalidad de los actos de autoridad, incluidos los derivados del Tribunal Fiscal de la Federación; así como también de las revisiones que se interpongan contra resoluciones definitivas de los Tribunales Contencioso Administrativos, se hace necesario armonizar la Legislación Secundaria en Materia Fiscal.

De ahí que el Ejecutivo de la Unión presentará al H. Congreso Federal la iniciativa de 10 de noviembre de 1987 dirigida -fundamentalmente- a cambiar el contenido de diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Según la Exposición de Motivos de dicha iniciativa<sup>5</sup>, y por lo que hace únicamente al Código Tributario Federal -en especial las referentes al recurso de revisión y de revisión fiscal- las razones que se expusieron para reformar dicho ordenamiento se pueden agrupar en los siguientes apartados:

I.- Reducción de instancias procesales y regionalización completa de la Justicia Fiscal.

<sup>3</sup> Diario de Debates, H. Cámara de Diputados; abril 28 de 1987, p. 3.

<sup>4</sup> Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987.

<sup>5</sup> Presentada a la H. Cámara de Senadores el día 13 de noviembre de 1987.

Este grupo de medidas propone reducir el número de instancias procesales, y a la vez simplificar el sistema de Justicia Fiscal; medidas entre las que destaca la reforma de que fueron objeto los recursos de revisión.

En efecto, se suprimieron el recurso de revisión, que se substanciaría ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y el de revisión fiscal, competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se creó un nuevo recurso denominado de revisión, que se reglamentó en el artículo 104 fracción I-B de la Constitución Federal y cuya vigencia tuvo inicio a partir del 15 de enero de 1988.

Según la propia Exposición de Motivos, la modificación que se propone tiene las siguientes ventajas:

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

- \* La impugnación de la Administración Fiscal será ante el mismo Tribunal que conozca del juicio de amparo que, en su caso, promuevan los particulares.

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

- \* La tramitación paralela y simultánea del amparo directo y de la revisión en los casos en que coincida su interposición.

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

- \* La resolución definitiva de la controversia en la región en que surge, al sustituir la revisión en la Ciudad de México por una revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito establecidos en todo el territorio nacional, lleva a sus últimas consecuencias la regionalización de la Justicia Fiscal Federal, misma que tuvo un avance importante en la vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que regionalizó la primera instancia del juicio, que se sustancia y resuelve ahora por sus Salas Regionales.

- \* Para los asuntos que por sus características especiales deban ser examinados con mayor individualidad y cuidado, se prevé que las Salas Superiores del Tribunal Fiscal de la Federación, siguiendo los lineamientos de la facultad de atracción en el juicio de amparo, resolver el asunto, una vez concluida la instrucción.

- \* Es propósito básico de la reforma constitucional que sean los Tribunales Colegiados de Circuito los que fijen el criterio definitivo de la legalidad.

\*Congruente con esta reforma, se estima necesario modificar la regulación de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación para señalar las vías y el procedimiento para establecerla, dado que el recurso de revisión, principal mecanismo para su actual integración, ya no será competencia de la Sala Superior, conforme a la reforma.

De lo anterior se concluye que el proceso tendrá dos instancias: El Juicio de Nulidad seguido ante las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación y el Amparo Directo o la Revisión o ambos a la vez, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente; con esto se logra la regionalización integral de la Justicia Fiscal, propiciada por las reformas al artículo 104 Constitucional; en virtud de que el Tribunal Fiscal de la Federación tiene regionalizada la primera instancia del juicio fiscal de que conocen sus Salas Regionales, gracias a las bases establecidas en su Ley Orgánica vigente desde agosto de 1978, siendo necesario completar la regionalización de la Justicia Fiscal mediante la regionalización del recurso de revisión.

2.- Simplificación del procedimiento administrativo y del proceso fiscal.

3.- Estructura Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Este Tercer grupo de modificaciones que plantea esta iniciativa tiene como finalidad adecuar la estructura orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y la competencia de la Sala Superior, a las reformas procesales antes comentadas.

La Cámara de Senadores, Una vez que se abocó al estudio de la citada iniciativa expresó, en especial, sobre el recurso de revisión y de revisión fiscal, lo siguiente:

"Atinadamente se determina en las reformas la fusión de los recursos de revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y el de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un solo recurso. De esta manera la impugnación se ventilará ante el mismo Tribunal que conozca del Juicio de Amparo que, en su caso, promuevan los particulares, lo cual presenta un avance de importancia en la simplificación procesal. Al mismo tiempo se descentralizarán trámites que conforme a la Ley actual se realizan en la Ciudad de México, pues en lo sucesivo serán los Tribunales Colegiados de Circuito los que conozcan de la controversia de acuerdo con su jurisdicción".

Cabe mencionar que el Senado hizo una reflexión respecto a la cuantía del asunto, como requisito para que el nuevo recurso procediera, expresando lo siguiente:

"Una reflexión particular merece a las Comisiones Dictaminadoras el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación que la iniciativa propone. En el se previene que la autoridad fiscal podrá, a través de la Unidad Administrativa encargada de

su Defensa Jurídica, mediante la interposición del recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, en la sede de la Sala Regional respectiva, impugnar las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, mediante escrito que se presente dentro del término de quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación, o por violaciones procesales que se hayan cometido durante el juicio se afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; también por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; SIEMPRE QUE EL ASUNTO EXCEDA, propone la iniciativa, DE QUINIENTAS VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL DIARIO DEL AREA GEOGRÁFICA CORRESPONDIENTE AL DISTRITO FEDERAL, vigente en el momento de su emisión. Da luego una fórmula, segundo párrafo, para determinar la cuantía del asunto cuando se trata de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses”

“A juicio de estas Comisiones, si se acepta la cuantía de quinientos salarios mínimos generales diarios que la iniciativa propone, en todos los casos, los Tribunales Colegiados de Circuito sustituirán la actual atribución que tiene la Sala Superior. Los quinientos salarios mínimos, al presente equivalen aproximadamente a dos millones quinientos mil pesos, cuantía pequeña que fácilmente pueden “valer” muchos asuntos en trámite. Se produciría una multiplicación de interposiciones del recurso de revisión, máxime si se considera que bastará para que se interponga que lo decida la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica, quitando el escollo procesal de que sea el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo o Director de Organismo Centralizado el que interponga el recurso. La multiplicidad de revisiones produciría rezago en el Poder Judicial Federal, desvirtuando uno de los propósitos esenciales de la reforma constitucional, antecedente inmediato de esta iniciativa, que es terminar con el rezago en el Poder Judicial Federal”.

“Recabaron información las Comisiones Dictaminadoras de que en el año de 1987 la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación recibió aproximadamente 3500 recursos de revisión y es previsible que durante 1988 se interpongan por lo menos, el mismo número de recursos, aunque lo más probable es que aumente su número. Sería una grave consecuencia de esta reforma el que los Tribunales Colegiados de Circuito con sede en los lugares donde existen Salas Regionales, se vean saturados de asuntos fiscales, con detrimento serio para la impartición de justicia federal en otras materias y, desde luego, el consiguiente rezago. Para tratar de superar estos problemas, sin dejar indefensa a la autoridad, LAS COMISIONES DICTAMINADORAS PROPONEN QUE EL RECURSO DE REVISIÓN SOLO PROCEDA CUANDO LA CUANTÍA DEL ASUNTO EXCEDA DE MIL QUINIENTAS VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL DIARIO DEL AREA GEOGRÁFICA CORRESPONDIENTE AL DISTRITO FEDERAL, vigente en el momento de la emisión de la resolución que se impugne. Al mismo tiempo, se propone también que se presuma esa importancia en determinados casos que, aunque no llegue a esa cuantía esté en litigio la determinación de su sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización y el grado de

riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo, en tratándose de aportaciones de seguridad social o bien cuando a juicio del recurrente el asunto sea de importancia y trascendencia, pero en este caso deberá razonar la circunstancias para efectos de la admisión del recurso”.

“El mismo tratamiento se da para aquellos casos en que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la sentencia afecte el interés Fiscal de la Federación y tenga importancia por tratarse de interpretación de Leyes o Reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución”.

Una vez que pasó el proyecto a la H. Cámara de Diputados, ésta coincidió con la Co-Legisladora en el sentido de que la modernización y regionalización integral del sistema de administración de Justicia Fiscal incide fundamentalmente en el desarrollo del sistema hacendario y en el mejoramiento del proceso de administración de justicia, añadiendo además: “De especial relevancia resulta la reasignación de competencias en el Poder Judicial de la Federación, prevista en los artículos 94 y 107 Constitucionales, al reservar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de manera privativa el conocimiento de los amparos contra Leyes, Reglamentos y otros ordenamientos generales, así como de los asuntos en que se requiera fijar la interpretación directa de un precepto constitucional; y permitiendo a sí mismo que los Tribunales Colegiados de Circuito conozcan, en exclusiva de los amparos en que se cuestione la legalidad de los actos de autoridad, incluyendo por cierto, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y consecuentemente las revisiones que en su caso interponga la autoridad”

“Las características básicas de las reformas es fortalecer las formalidades esenciales del procedimiento en la defensa de los particulares, suprimiendo instancias y procesos repetitivos y dilatorios”.

La H. Cámara de Diputados destaca la importancia que tendrá la fusión de los recursos de revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y el de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que toca interponer a la autoridad, en un sólo recurso, propiciando de esta forma que la impugnación relativa se ventile ante el mismo Tribunal que conozca del juicio de amparo, que en su caso, haya promovido el contribuyente, lo que evitará la bifurcación de vías, y eliminará el riesgo de contradicción en los fallos. Simultáneamente se logra la descentralización de la justicia hacia los diferentes circuitos de jurisdicción que tienen encomendados los Tribunales Colegiados.

Asimismo, la Cámara Revisora coincide con la iniciativa del Ejecutivo Federal, en el sentido de que la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación pueda, en primera instancia, siguiendo los lineamientos de la facultad de atracción en el juicio de amparo, resolver aquellos asuntos que por sus características especiales deban ser

examinados con mayor individualidad y cuidado. Se toma nota de que la instrucción en estos casos se llevará en las Salas Regionales.

En cuanto a la modificación propuesta por la Cámara de Origen, de modificar la cuantía del negocio a tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal; como requisito formal para la interposición del recurso de revisión, la Co-Legisladora apoyó dicha propuesta, ya que, dijo, los asuntos de cuantía inferior a la señalada, atinadamente se estimó insuficiente y permitía prever un incremento de este medio de impugnación recargando con ello el trabajo del Poder Judicial Federal.

El texto de las reformas hechas al recurso de revisión, quedó comprendido en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, cuyo contenido ya señalamos en párrafos anteriores.

### **ANÁLISIS CRÍTICO.**

Las consideraciones hechas por el II. Congreso de la Unión para derogar los recursos de revisión y de revisión fiscal se pueden agrupar en la siguiente forma:

#### **1.- LOS ÓRGANOS DEL ESTADO NO DISPONEN DE LA POSIBILIDAD DE INICIAR EL JUICIO DE AMPARO.**

Es cierto que dichos órganos no pueden intentar el juicio de amparo, pero esto se justifica por su propia naturaleza en virtud de que los mismos no pueden alegar violación a garantías individuales por no contar con ellas por ser propias de los particulares.

Establecer este criterio para derogar los citados recursos representada un profundo desconocimiento de la naturaleza de este medio de control Constitucional, a través del cual se defienden los derechos fundamentales del hombre, consagrados en la parte dogmática de nuestra Carta Fundamental. Además se altera la tradición, ya que no es el particular el que solicita la revisión de los actos administrativos en "última instancia", sino que ésta última instancia, que se supone la sentencia de amparo se la reserva la propia autoridad emisora del acto impugnado por el particular y anulado por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Otra objeción que se hace a este criterio es que viola lo ordenado por el artículo 103 de la Constitución Federal, que rige la competencia privativa de los Tribunales Federales, los que, como el propio ordenamiento lo indica, están constituidos sólo para conocer de "toda controversia que se suscite":

**1.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.**

II.- Por Leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restringan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y

III.- Por Leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

## 2.- REDUCCIÓN DE INSTANCIAS PROCESALES.

Se determina la fusión de los recursos de revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y el de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un sólo recurso, de esta manera la impugnación de la Administración Fiscal será ante el mismo Tribunal que conozca del juicio de amparo que, en su caso, promuevan los particulares; dando como resultado la unidad de decisión y congruencia en las resoluciones.

Consideramos que este argumento es positivo, pero no en su totalidad; ya que, es cierto, que la existencia de tres instancias procesales como eran: El recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, el recurso de revisión ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el juicio de amparo, retardaban los procesos hasta por años, ocasionando que las partes, en especial el contribuyente, perdieran tiempo y dinero; constituye, por tanto, un acierto el reducir a dos las instancias procesales en el ámbito contencioso administrativo, a saber: el juicio de nulidad que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el recurso de revisión llevado a cabo ante los Tribunales Colegiados de Circuito; con ello se logra que les sea declarado, en el menor tiempo posible, su derecho a cada una de las partes y no mantenerlas en incertidumbre por largos años. Además, hay que agregar, en este aspecto positivo, que cuando se hagan valer en contra de las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Sala Superior del propio órgano colegiado, cuando actúa ejerciendo su facultad de atracción, juicio de amparo y recurso de revisión, el mismo Tribunal Colegiado de Circuito conocerá de los medios de defensa hechos valer por los contendientes.

No obstante lo anterior, lo negativo de este criterio es que la autoridad dispone de las dos instancias en virtud de que es parte en el juicio de nulidad por existir la obligación de correrle traslado de la demanda que haya interpuesto el particular ante el Tribunal Fiscal de la Federación, con la finalidad de nulificar la resolución que la propia autoridad haya emitido, teniendo por lo tanto, todo el derecho de defenderse no quedando con ello en estado de indefensión, asimismo cuenta con el recurso de revisión que es privativo de la misma. A pesar de que el particular tiene a su alcance el juicio de nulidad no ocurre lo mismo con el recurso de revisión y aunque puede acudir al juicio de amparo, es necesario recordar que si la resolución que se de al citado recurso es desfavorable al contribuyente no puede acudir al juicio de amparo ya que las sentencias emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito no son susceptibles de ser

impugnadas por ningún medio de defensa, quedando en total estado de indefensión.

### 3 - REGIONALIZACIÓN COMPLETA DE LA JUSTICIA FISCAL.

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

Respecto a este argumento, podemos decir que cuenta con un aspecto positivo y otro negativo. En cuanto al primero opinamos que regionalizar la Justicia Administrativa produce que haya una resolución pronta del recurso de revisión, puesto que las partes ya no tienen que trasladarse a la Ciudad de México para interponer el citado recurso, además de que en la actualidad, en el área Metropolitana, seis Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa se encargan de resolver este medio de impugnación, y en el interior de la República los Tribunales Colegiados de Circuito competente para conocer del recurso de revisión será aquel cuya sede corresponda a la jurisdicción de las Salas Regionales Foráneas del propio Tribunal Fiscal de la Federación. Como se observa existe una diversidad de órganos encargados de resolver el recurso de revisión que sobrepasan la posibilidad de solución que tuvieron a su alcance tanto el Plano como la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que hace al aspecto negativo, es importante decir que no todos los Tribunales Colegiados de Circuito, distribuidos en todo el territorio nacional, están especializados en materia administrativa, con excepción de los Tribunales Colegiados del Primer Circuito, con sede en el Distrito Federal y los que tienen su sede en Guadalajara, Jalisco.

### 4.- LA JUSTICIA FISCAL DEBE SER IMPARTIDA, NECESARIAMENTE, POR UN TRIBUNAL EFICIENTE, DE MANERA PRONTA Y EXPEDITA; LA RESOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS, POR TANTO, HA DE SER ÚNICA, CLARA Y AJUSTADA LA LEY.

Con este argumento estamos plenamente en desacuerdo ya que el Legislador pasa por alto la especialización del Tribunal Fiscal de la Federación al otorgarle el conocimiento del recurso de revisión a un Órgano del Poder Judicial Federal.

Sobre este punto el Magistrado Sergio Martínez Rosalanda señaló que "El establecimiento de este recurso, constituye un retroceso en la justicia administrativa, la cual había ganado por méritos propios un lugar destacado, no sólo dentro de la



doctrina, sino también dentro de la práctica mexicana. Se desconoce, sin razón, la actuación del órgano de segunda instancia del Tribunal Fiscal de la Federación, no obstante haber demostrado su eficacia, traducida en criterios aislados y jurisprudencias sustentadas, durante su existencia. Al establecerse que el conocimiento de este recurso correspondía a un órgano del Poder Judicial Federal, se otorga acceso a las autoridades a los Tribunales de la Federación, los cuales, se ocupan, principalmente, de resolver el juicio de amparo, medio idóneo por excelencia al alcance sólo de los particulares<sup>6</sup>

En efecto, un órgano judicial no debe fingir como revisor de los actos de un Tribunal Administrativo, sin violentar el principio de separación de poderes. Un órgano Judicial Federal cuya misión, según expresamos en párrafos anteriores, es garantizar a los individuos una conducta constitucional de las autoridades, no debe intervenir para garantizar a las propias autoridades la defensa de sus pretendidos derechos.

Por último, conviene precisar, que constituye un aspecto positivo que se haya limitado la procedibilidad del recurso de revisión a las autoridades, ya que el Congreso de la Unión consideró que para que procediera el citado medio de defensa se requería que la cuantía del asunto excediera de tres mil quinientas veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal vigente en el momento de su emisión. Se limita igualmente la procedibilidad del recurso, cuando la cuantía sea inferior a la señalada, a los casos en que el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso y la calificación correspondiente queda a juicio del órgano resolutor del recurso.

En cuanto al ámbito específico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se limita la procedencia del recurso a la afectación del interés fiscal de la Federación, a la importancia del asunto, con independencia 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.

#### **COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN.**

Como ya se dijo en líneas precedentes, por Decreto de 26 de diciembre de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer del recurso de revisión, en cuya jurisdicción se encuentre la sede de la Sala Regional que emita la resolución o sentencia objeto del recurso.

<sup>6</sup> Sergio Martínez Rosaslanda. El Recurso de Revisión Como Medio Para Impugnar las Resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación. "Jurídica" Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana; p. 547.

El fundamento constitucional, para que dichos Tribunales -como órganos del Poder Judicial Federal- sean competentes para conocer del recurso de revisión, se encuentra en el artículo 104 fracción I-B. En relación con el diverso artículo 44 fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que establece:

“Artículo 44.- Con las salvedades a que se refieren los artículos 11, 24, 25, 26 y 27 de esta Ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

V.- De los recursos que las Leyes establezcan en los términos de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución”.

El Código Fiscal de la Federación establece la procedencia del recurso de revisión en el artículo 248, el cual se regula por las disposiciones contenidas del artículo 85 al 94 de la Ley de Amparo. Desde luego es necesario precisar que el recurso de revisión previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación constituye un medio de defensa diverso al contemplado en el artículo 85 de la Ley de Amparo, puesto que el recurso de revisión señalado en primer término procede por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; o cuando la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión. Cuando la cuantía sea inferior a la señalada, el recurso procede cuando el negocio sea de importancia y trascendencia. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el recurso, cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto, por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. Asimismo, el recurso de revisión procede contra las resoluciones o sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando ejerce su facultad de atracción.

En tanto que el recurso de revisión previsto en el artículo 85 de la Ley de Amparo procede contra los asuntos y resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito o el Superior del Tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II Y III del artículo 83 de la propia Ley de Amparo y contra las sentencias pronunciadas en la Audiencia Constitucional por los Jueces de Distrito o por el Superior del Tribunal responsable.

De tal suerte, son dos medios de defensa distintos, respecto de los cuales conocen los Tribunales Colegiados de Circuito, siguiéndose las mismas reglas para su tramitación; sin embargo, se insiste, en que si bien tienen la misma denominación, conocen de ambos el mismo órgano del Poder Judicial y se tramita bajo las mismas reglas, no obstante sus presupuestos de procedencia son diversos, por lo que son medios de impugnación diferentes.

Tan es así que en la práctica los Tribunales Colegiados de Circuito para diferenciarlos previo el número de toca correspondiente, cuando se trata de un recurso de revisión previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, se consignan las letras "R.F." (Revisión Fiscal)<sup>7</sup>; en tanto que cuando se está en presencia del recurso de revisión previsto en la Ley de Amparo se asientan las letras "R.A." (Recurso de Amparo).

Una vez que se ha precisado la diferencia entre ambos recursos, pasemos a analizar la procedencia del recurso de revisión materia de nuestro estudio.

#### **REQUISITOS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN**

En términos de las reformas al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación<sup>8</sup>, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, la procedencia del recurso de revisión se surte en los siguientes supuestos:

**A) POR VIOLACIONES PROCESALES COMETIDAS DURANTE EL JUICIO, SIEMPRE QUE AFECTEN LAS DEFENSAS DEL RECURRENTE Y TRASCIENDAN AL SENTIDO DEL FALLO.**

Durante todo proceso jurisdiccional se deben observar determinadas formalidades, para cumplir, no sólo con lo señalado por el artículo 14 constitucional, como exigencia del interés general para asegurar el buen funcionamiento de la justicia, sino también en beneficio del interés privado del litigante, como salvaguarda de sus propios derechos.

Dentro de las formalidades del procedimiento, entre otras, se encuentran aquellos requisitos establecidos en las normas adjetivas referentes a: el emplazamiento y las notificaciones, la admisión de pruebas, la observancia de los términos o plazos previstos en la Ley, el conocimiento de los documentos o pruebas aportadas por la contraparte en el proceso, la admisión de recurso que afecten partes substanciales del procedimiento que produzcan indefensión y la competencia del órgano jurisdiccional. En consecuencia, será precisamente la inobservancia de las normas procesales que establecen formalidades íntimamente relacionadas con los derechos de defensa de las partes y cuya violación provoca la nulidad absoluta o de pleno derecho de lo actuado a partir de su realización, lo cual implicará la violación a las formalidades procesales supuesto a que se refiere el primer párrafo del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

<sup>7</sup> No debemos confundirlo con el extinto recurso de revisión fiscal, del cual ya hablamos en capítulos anteriores, cuya competencia correspondió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>8</sup> Por Ley que Reforma, Deroga y Adiciona Disposiciones Fiscales; en vigor el día 15 del mismo mes y año.

De tal suerte, si en el juicio de nulidad la Sala Regional, ante la cual se está ventilando dicho juicio, viola alguna de las formalidades que se deben observar durante el mismo, la autoridad podrá interponer el recurso de revisión, pero sólo si dicha violación afecta las defensas de la autoridad y trasciende al sentido del fallo.

**B) POR VIOLACIONES COMETIDAS EN LAS PROPIAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS.**

En párrafos anteriores dijimos que en un proceso jurisdiccional se deben observar o seguir ciertas formalidades, lo mismo sucede en tratándose de resoluciones o sentencias; es decir, las sentencias deben revestirse de determinados requisitos, tales como la congruencia, claridad, precisión, fundamentación y motivación de la misma. En consecuencia, si no se cumple con alguno de los requisitos de la sentencia o al cumplirlo se comete alguna violación, por ejemplo, que la Sala no apoya sus puntos resolutivos en preceptos legales o principios jurídicos de acuerdo con el artículo 14 constitucional, la autoridad podrá interponer el recurso de revisión alegando violación en la sentencia o resolución.

**C) CUANDO LA CUANTÍA DEL ASUNTO EXCEDA DE TRES MIL QUINIENTAS VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL DIARIO DEL ÁREA GEOGRÁFICA CORRESPONDIENTE AL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE EN EL MOMENTO DE SU EMISIÓN.**

Al respecto es necesario decir que el citado requisito para que proceda el recurso de revisión constituye un aspecto positivo, en la reforma de que fue objeto el Código Fiscal de la Federación, ya que limita la procedencia del mismo a la cuantía señalada, lo cual puede evitar un mayor rezago en los Tribunales Colegiados de Circuito; además de ser un elemento objetivamente accesible para calificar la importancia de los asuntos para que proceda el recurso de revisión, a pesar de que, desde éste, y cualquier otro punto de vista, todo juicio es importante y debe recibir igual trato procesal.

**D) CUANDO LA CUANTÍA SEA INFERIOR A LA SEÑALADA, EL RECURSO PROCEDE CUANDO EL NEGOCIO SEA DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA, DEBIENDO EL RECURRENTE RAZONAR ESA CIRCUNSTANCIA PARA EFECTOS DE LA ADMISIÓN DEL RECURSO.**

Este requisito, al igual que el anterior, limita la facultad de impugnación y, por ende, la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, a aquellos asuntos que sean de "importancia y trascendencia", debiendo el recurrente razonar esa circunstancia.

En virtud de que el Código Fiscal de la Federación no precisa qué debe entenderse por importancia y trascendencia recurrimos a las acepciones gramaticales y jurisprudenciales.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española los define así:

**IMPORTANCIA.**- "Calidad de lo que importa, de lo que es muy conveniente o interesante, o de mucha entidad o consecuencia"<sup>9</sup>.

**TRASCENDENCIA.**- "Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante"<sup>10</sup>.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha externado el siguiente criterio:

"... gramaticalmente las acepciones que conviene registrar, tomadas de la última edición del Diccionario de la Real Academia Española (edición CVII, año 1956), son los siguientes: "IMPORTANCIA.- Calidad de lo que importa, de lo que es muy conveniente o interesante, o de mucha entidad o consecuencia". "TRASCENDENCIA.- Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante".

Como se ve, los dos vocablos expresan ideas, aunque semejantes, diferentes, lo que se concilia con el texto legal, la importancia hace referencia al asunto en sí mismo considerado, mientras que la trascendencia mira a la gravedad o importancia de las consecuencias del asunto. De este modo la importancia del asunto puede quedar en sí misma desligada de la trascendencia del mismo, ya porque el asunto carezca de consecuencias, ya porque aún existiendo éstas, las mismas no son graves o muy importantes.

La Ley exige la concurrencia de los dos requisitos (unidos entre sí por la conjunción copulativa y no separados por la disyuntiva), en virtud de lo cual la autoridad recurrente deberá razonar uno y otro y la Suprema Corte examinarlas por separado, en la inteligencia de que si faltare uno de ellos sería superfluo investigar la presencia del otro. Ahora bien, las razones en que se sustenta la tantas veces mencionada "importancia y trascendencia" deben llevar al convencimiento de que se trata de un caso notoriamente excepcional (importancia) y además, que la resolución que se dicte, se reflejará que consecuencias de índole grave o muy importantes en casos posteriores (trascendencia)<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, vigésima ed., Madrid, 1984, T. II, p. 759.

<sup>10</sup> *Id.*, p. 1333.

<sup>11</sup> Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 272/67.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española los define así:

IMPORTANCIA.- "Calidad de lo que importa, de lo que es muy conveniente o interesante, o de mucha entidad o consecuencia"<sup>9</sup>.

TRASCENDENCIA.- "Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante"<sup>10</sup>.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha externado el siguiente criterio:

"... gramaticalmente las acepciones que conviene registrar, tomadas de la última edición del Diccionario de la Real Academia Española (edición CVII, año 1956), son las siguientes: "IMPORTANCIA.- Calidad de lo que importa, de lo que es muy conveniente o interesante, o de mucha entidad o consecuencia". "TRASCENDENCIA.- Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante".

Como se ve, los dos vocablos expresan ideas, aunque semejantes, diferentes, lo que se concilia con el texto legal, la importancia hace referencia al asunto en sí mismo considerado, mientras que la trascendencia mira a la gravedad o importancia de las consecuencias del asunto. De este modo la importancia del asunto puede quedar en sí misma desligada de la trascendencia del mismo, ya porque el asunto carezca de consecuencias, ya porque aún existiendo éstas, las mismas no son graves o muy importantes.

La Ley exige la concurrencia de los dos requisitos (unidos entre sí por la conjunción copulativa y no separados por la disyuntiva), en virtud de lo cual la autoridad recurrente deberá razonar uno y otro y la Suprema Corte examinarlas por separado, en la inteligencia de que si faltare uno de ellos sería superfluo investigar la presencia del otro. Ahora bien, las razones en que se sustenta la tantas veces mencionada "importancia y trascendencia" deben llevar al convencimiento de que se trata de un caso notoriamente excepcional (importancia) y además, que la resolución que se dicte, se reflejará que consecuencias de índole grave o muy importantes en casos posteriores (trascendencia)<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, vigésima ed., Madrid, 1984, T. II, p. 759.

<sup>10</sup> Id., p. 1333.

<sup>11</sup> Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 272/67.

Cabe aclarar que aunque esta tesis jurisprudencial se refiere al recurso de revisión fiscal que se ventilaba ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta aplicable al recurso de revisión que se ventila ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Una vez que se ha precisado qué debe entenderse por importancia y trascendencia, será el recurrente quien deba razonar cuando se está en presencia de un asunto que reúna tales características para que sea admitido el recurso.

Al respecto opinamos que aunque constituye un acierto el hecho de que ya no sólo se debe mencionar que un negocio es importante y trascendente sino que debe razonar cuando se reúnen dichos requisitos; sin embargo el Código Fiscal de la Federación no le da facultad al Tribunal Colegiado de examinar, previamente al estudio del fondo del negocio, si se ha justificado la importancia y trascendencia del asunto de que se trate y si dichos requisitos no estuvieren debidamente razonados y motivados desechará el recurso.

En consecuencia, consideramos que se le deba dar facultad a los Tribunales Colegiados de Circuito para que examinen si se ha razonado adecuada y convincentemente la importancia y trascendencia del asunto, para efectos de la admisión del recurso, ya que puede suceder que la autoridad razone los citados requisitos pero no lo haga de una forma adecuada y convincente, o haciéndolo, a juicio del Tribunal Colegiado, el negocio no reúna las mencionadas características; en virtud de que lo que puede ser importante y trascendente para uno no lo sea para otro. De tal suerte, si a juicio del Tribunal Colegiado el negocio no es importante y trascendente, aunque la autoridad haya razonado dichos requisitos, desechará el recurso.

**E) EN MATERIA DE APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, SE PRESUMEN 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.**

Tratándose de materia de seguridad social se limita la procedencia del recurso de revisión a los asuntos en que se dilucide alguno de los elementos constitutivos de la contribución:

- Sujetos Obligados.- Es interesante observar que el ingreso, casi único, con el que se sustenta económicamente el seguro social son las cuotas y contribuciones que cubren los sujetos obligados.

Los sujetos obligados son "las personas que deban inscribirse e incorporar los sujetos que señala la Ley, aportar cuotas, hacer retenciones, para cumplir con las obligaciones legales"<sup>12</sup>: patrones y otros sujetos obligados, los trabajadores y el Estado.

-Conceptos que integran la base de la cotización.- La Ley del Seguro Social determina que tanto para el pago de cuotas, como para el reconocimiento de derechos y el otorgamiento de las prestaciones en dinero, el salario es la base de cotización. En consecuencia, para lograr una mejor recaudación en beneficio de los propios trabajadores, cuyas prestaciones económicas están en relación con aquélla, se precisa con claridad, en el artículo 32 de la citada Ley cuales son los elementos que la integran: "el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, las percepciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios. . ."<sup>13</sup>.

-El grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.- El artículo 48 de la Ley del Seguro Social define el riesgo de trabajo como "los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo".

Los artículos 49 y 50 de la propia Ley establece qué debe considerarse por accidente de trabajo y enfermedad de trabajo, respectivamente.

"Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste.

También se considerará accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo, o de éste a aquél".

"Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios. En todo caso, serán enfermedades de trabajo las consignadas en la Ley Federal del Trabajo".

-La Ley del Seguro Social establece las bases para la clasificación de las empresas en consideración a su iniciativa, así como para su ubicación en los diferentes grados de riesgo, en razón directa a la frecuencia y gravedad de los siniestros. Asimismo, consigna el sistema en que habrá de apoyarse el cálculo definitivo para la determinación de la prima respectiva, lo que permitirá que en relación con el rápido desarrollo de la técnica de producción, el instituto, dentro de un equilibrio financiero y una distribución justa de primas entre las empresas, cubra las prestaciones de este seguro.

<sup>12</sup> Alberto Briceño Ruiz. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Ed. Harla, México, 1987, p. 29.

<sup>13</sup> Ley del Seguro Social. Ed. Porrúa, México, 1990, p. 15.



Los asuntos que versan sobre los elementos ya citados se presumirán que son importantes y trascendentes. A pesar de que el Código Fiscal de la Federación, sobre este requisito, no establece si el recurrente debe razonar tales características, para efectos de la admisión del recurso, nosotros presumimos que no debe razonar tales circunstancias en virtud de que el artículo 5º del propio Código señala que "Las disposiciones que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa"; agreguemos época de pago, aunque no la señale el propio Código.

**F) LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PODRÁ INTERPONER EL RECURSO, CUANDO LA RESOLUCIÓN O SENTENCIA AFECTE EL INTERÉS FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y A SU JUICIO, EL ASUNTO TENGA IMPORTANCIA, INDEPENDIEMENTE 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.**

Conforme a este supuesto la procedencia del recurso de revisión está condicionada a la concurrencia de dos requisitos; uno de ellos de índole objetivo consistente en que la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación y el otro de naturaleza subjetiva relativo a que a juicio de dicha Secretaría, el asunto tenga importancia por cuestionarse alguno de los temas jurídicos que en forma limitativa señala dicho precepto. La apreciación del primero de esos requisitos, queda a cargo del Tribunal Colegiado que resuelve la cuestión planteada, en virtud de que la determinación de su existencia no queda al juicio subjetivo del órgano encargado de la defensa legal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En ese mismo orden de ideas, el Cuarto Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito señala qué debe entenderse por "interés fiscal de la Federación":

**"INTERÉS FISCAL DE LA FEDERACIÓN. QUE DEBE ENTENDERSE POR.** Por interés fiscal de la Federación debe entenderse el que ésta tiene en lo relativo con la determinación, liquidación, devolución, exención, prescripción o el pago de créditos fiscales; o bien, en lo referente a sanciones que se impongan con motivo a la infracción a las Leyes Tributarias. Por tanto, si de la lectura de una sentencia que se recurre se advierte que la Sala Fiscal declaró la nulidad de la resolución controvertida en el correspondiente juicio, para el efecto de que la autoridad dejase insubsistente la resolución combatida y emitiera otra en la cual se diera a conocer al actor el oficio que contiene el acuerdo por el

que el Secretario de Hacienda y Crédito Público, estuvo acorde con la sanción que se le impuso, consistente en la destitución de su puesto como servidor público, para que de esa forma se diera cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es obvio que en nada afecta el interés fiscal de la Federación, y por ende, no se actualiza la hipótesis de procedencia a que se refiere el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación"<sup>14</sup>.

Revisión Fiscal 404/92. 30 de abril de 1992.

Ahora bien, respecto al otro supuesto, ya no se exige la concurrencia de la importancia y trascendencia, sólo se requiere que el asunto sea importante; es decir, toman en consideración el asunto en sí mismo independientemente de la importancia que pueden llegar a tener sus consecuencias.

Por otro lado, aunque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere que el recurso es procedente porque la sentencia o resolución recurrida afecta el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tiene importancia, sin embargo, no obstante la afirmación anterior, corresponde calificar la importancia del asunto al Tribunal Colegiado competente en la sede de la Sala Regional que emita la resolución o sentencia materia del recurso; así lo establece la jurisprudencia del Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito:

**"REVISIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO CALIFICAR LA PROCEDENCIA DEL RECURSO.** El recurrente estimó procedente el recurso porque la sentencia recurrida afecta el interés fiscal de la Federación y a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el asunto tiene importancia, por encontrarse en los supuestos previstos en el cuarto párrafo del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, no obstante la afirmación anterior, es a este Tribunal Colegiado a quien corresponde calificar la procedencia del recurso, con el fin de determinar si el caso se adecua o no al cuarto párrafo del numeral en cita; por lo que, si en la especie la cuestión debatida no encuadra en ninguna de las hipótesis en él previstas, ya que no se trata de una interpretación de leyes o reglamentos, puesto que en el caso la Sala Regional no precisó el sentido asignado a algún precepto para subsumir la hipótesis normativa al caso concreto, sino que se trata de una simple función aplicadora del derecho; tampoco que la cuestión tenga alguna relación con las formalidades esenciales del procedimiento, ni que en ellos se tienda a fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. En consecuencia, por no estarse en ninguna de las hipótesis previstas en el dispositivo legal de mérito, resulta

<sup>14</sup> Semanario Judicial de la Federación, Época 8A, Tomo X- Agosto, Tesis I. 4o.A. 450A, P. 571.

improcedente el recurso de revisión interpuesto y por ende debe desecharse<sup>15</sup>.

Revisión Fiscal 17/91. 25 de octubre de 1991.

Una vez precisado lo anterior, es conveniente señalar que si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público interpone el recurso de revisión con apoyo en el párrafo cuarto del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, no es suficiente que estime que el asunto es importante y que se afecta el interés fiscal de la Federación, pues también debe demostrar que el asunto se encuentra en alguna de las siguientes hipótesis, que previene el propio numeral; esto es, que se trata: a) De interpretación de leyes o reglamentos, b) De las formalidades esenciales del procedimiento o c) De fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. Consecuentemente, no basta que la autoridad recurrente se limite a manifestar que la sentencia o resolución recurrida irroga perjuicios a los intereses del Fisco Federal y que el asunto es importante, sino que debe acreditar, conforme al cuarto párrafo del artículo mencionado, que el asunto se ubica dentro de alguna de las tres hipótesis que ahí se señalan.

Sobre el primero de los supuestos señalados, es decir, que en el asunto de que se trate se haya interpretado alguna ley o reglamento, debe entenderse en el sentido de que a través del recurso de revisión se combata la interpretación de algún ordenamiento legal realice Sala sentenciadora, interpretación que supone necesariamente que dicha Sala, de alguna manera se haya ocupado de la disposición de que se trate.

Evidentemente en el ánimo del Legislador para determinar la procedencia del recurso de revisión sin limitación del monto, tratándose de la interpretación de leyes, fue para no dejar firme una resolución que se ocupara de ese tema, dadas las consecuencias trascendentales que puede ocasionar.

En cuanto al segundo de los supuestos, esto es, que en la resolución o sentencia se hayan violado las formalidades esenciales del procedimiento, el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito emitió la siguiente jurisprudencia:

**"REVISIÓN FISCAL. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO COMO HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS Y RESOLUCIONES QUE DECRETEN O NIEGUEN SOBRESEÍMIENTOS, DICTADAS POR LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN (CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN). Entendiendo al procedimiento, en este caso, como la forma de actuación dentro de un proceso que comprende una pluralidad de actos característicamente coordinados entre sí, de modo que cada uno de ellos es presupuesto de admisibilidad de los siguientes y requisito de**

<sup>15</sup> Semanario Judicial de la Federación, Época 8A, Tomo IX MAYO, Tesis XIV, 21A, P. 521.

eficacia de los anteriores, enfocados hacia un acto final de aplicación de una ley general a un caso concreto para dirimir una controversia (sentencia), sin mirar aspectos que atañen al fondo del litigio, su realización estará sujeta a condiciones de lugar, de tiempo, de expresión o de actuación, determinadas en la Ley adjetiva. Estas condiciones serán las formalidades que se deban observar durante el procedimiento, formalismo procesal, establecido constitucionalmente en el artículo 14 y necesario no sólo como exigencia del interés general para asegurar el buen funcionamiento de la justicia, sino también en beneficio del interés privado del litigante, como salvaguarda de sus propios derechos. Sin embargo, cabe distinguir, que no todas las formalidades del procedimiento tienen el carácter de esenciales, sino que existen ciertas formalidades que por afectar gravemente las defensas de una de las partes y dada su trascendencia en el resultado del fallo, su inobservancia tendrá como resultado la nulidad absoluta o la inexistencia de actuaciones a partir de la violación cometida, originando con ello la reposición del procedimiento. Así, dentro de estas últimas y que constituirán propiamente las formalidades esenciales del procedimiento, encontramos, entre otros, aquellos requisitos establecidos en las normas adjetivas referentes a: El emplazamiento y las notificaciones, la recepción de pruebas, la inobservancia de los términos o plazos previstos en la ley, el conocimiento de los documentos o pruebas aportados por la contraparte, en el proceso, la admisión de recursos que afecten partes substanciales del procedimiento que produzcan indefensión y la competencia del órgano jurisdiccional. En consecuencia, será precisamente la inobservancia de las normas procesales que establecen formalidades íntimamente relacionadas con los derechos de defensa de las partes y cuya violación provoca la nulidad absoluta o de pleno derecho de lo actuado a partir de su realización, la que implicará la violación a las formalidades esenciales del procedimiento, supuesto a que se refiere el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación. En este orden de ideas, la indebida valoración de pruebas si bien es una violación procesal, la misma no constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento, sino en dado caso un vicio en la apreciación de las constancias integradas en autos por parte del juzgador en el momento de emitir su resolución (violaciones in iudicando)<sup>16</sup>.

Por lo tanto, cuando en una resolución o sentencia se hayan infringido las formalidades esenciales del procedimiento, debemos entender por esto último la existencia de vicios procesales que hayan afectado las defensas del recurrente; en consecuencia, las violaciones cometidas en la resolución o sentencia no quedan comprendidas en las infracciones a las formalidades esenciales del procedimiento, máxime que de estimar lo contrario, la revisión interpuesta por la Secretaría de Hacienda

<sup>16</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Época 8A, Número 63, Marzo de 1993, Tesis V. 20. J/60, P. 51.

y Crédito Público procedería en todos los casos con lo cual se haría nugatoria la disposición legal que limita la procedencia a los supuestos ya citados.

Por lo que hace ala tercera ,y última, de las hipótesis, es decir, cuando en la resolución o sentencia se fija el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. De acuerdo con el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación, dichos elementos son: el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa; aunque el citado Código no señala la época de pago, ésta constituye un elemento más de la contribución.

Por último, la autoridad deberá razonar la importancia del asunto conforme a uno de los tres supuestos antes mencionados; así lo establece la jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito:

“REVISIÓN CONTRA RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. IMPORTANCIA DEL ASUNTO, OBLIGACIÓN DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE RAZONARLA. Cuan el recurso de revisión fiscal lo interpone la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no son los supuestos del párrafo primero del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, los que debe invocar a fin de poner de relieve la procedencia del recurso, sino los del párrafo cuarto del mencionado precepto y conforme a éste, razonar la importancia del asunto, puesto que, el párrafo citado en el último término es el que señala los casos en que dicha autoridad podrá interponer el referido medio de impugnación; esto es, cuando la resolución o sentencia afecta el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto, por tratarse de: a) de la interpretación de leyes o reglamentos, b) de las formalidades esenciales del procedimiento o, c) por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. Luego, es necesario poner de manifiesto que la resolución o sentencia afecta el interés fiscal de la Federación y razonar la importancia del asunto conforme a uno de los tres supuestos antes mencionados, que sustenten la legal procedencia del recurso, de manera que, si se omiten esos requisitos debe desecharse la revisión fiscal interpuesta, puesto que, en tal evento, el Tribunal Colegiado no podrá razonar si, efectivamente, se dió alguna de esas hipótesis de procedencia, como requisito previo e indispensable para analizar el fondo del recurso, porque ello equivaldría a una indebida sustitución del criterio de la autoridad recurrente”<sup>17</sup>.

Revisiones Fiscales: 14/90. 21 de noviembre de 1990, 13/90. 14 de noviembre de 1990 y 12/90. 14 de noviembre de 1990.

<sup>17</sup> Semanario Judicial de la Federación. Época 8A, Tomo VII Enero, Tesis V. 2o. 29. A., P. 440.

G) TRATÁNDOSE DE RESOLUCIONES FAVORABLES AL PARTICULAR DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, LAS AUTORIDADES PODRÁN INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN, INDEPENDIENTEMENTE DEL MONTO O DE LA SANCIÓN DE QUE SE TRATE.

En términos de las reformas al artículo 248<sup>18</sup> del Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1994, el Legislador amplía los requisitos de procedencia del recurso de revisión al incluir el supuesto arriba citado.

Al respecto opinamos que constituye un aspecto totalmente positivo el haber agregado dicha hipótesis a los supuestos de procedencia del recurso de revisión y sobre todo haberle dado a la autoridad amplia facultad para interponer el citado medio de impugnación independientemente del monto y de la sanción de que se trate; en virtud de que si en el recurso se controvierte la responsabilidad administrativa de la parte actora en el juicio de nulidad en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es importante porque se trata de la aplicación de dicha Ley, Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad es, según el artículo 113 de nuestra Carta Fundamental, salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de las personas que presten sus servicios al Estado, valores con los que a su vez, se persigue que los individuos que tienen a su cargo los diversos servicios públicos realicen una función óptima e intachable en beneficio inmediato del bienestar integral de la sociedad.

H) EL RECURSO DE REVISIÓN, TAMBIÉN, SERÁ PROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS QUE DICTE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FISCAL, EN LOS JUICIOS CON CARACTERÍSTICAS ESPECIALES.

Revisten características especiales tanto los juicios en los que el valor del negocio excede de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal; elevado al año, así como aquellos en los que 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.

En cuanto al primero de los requisitos, es decir, que el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal; elevado al año, el legislador tomó en cuenta la cuantía del negocio para limitar la procedencia del citado medio de defensa, sin embargo consideramos que no todos los asuntos de cuantía elevada revisten las características de importancia, ya que

<sup>18</sup> Por Decreto de 26 de diciembre de 1994, en vigor el 1º de enero de 1995.

pueden existir asuntos cuyo valor no exceda de la cuantía señalada que si sean importantes.

En consecuencia, no siempre el valor del negocio determina su importancia; no obstante constituye un elemento trascendente para impedir o al menos tratar de que no se acumule un mayor rezago en los Tribunales Colegiados de Circuito.

Por lo que hace al segundo de los requisitos, se divide en dos supuestos a saber:

a) Que se trate de juicios en los que para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una Ley, o

b) Que se trate de juicios en los que se fije el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

“En todas y cada una de las controversias que le son planteadas al juzgador, para resolverlas requiere interpretar las normas jurídicas, lo cual es necesario para precisar el sentido y alcance de la norma jurídica en vigor aplicable al caso, por tanto, difícilmente podrá saberse, con anticipación, en qué casos, al dictarse sentencia se estará, por primera vez, interpretando una ley o fijando el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, para así poder determinar si es o no competente el Tribunal Colegiado de Circuito para conocer del juicio”<sup>19</sup>.

**1) LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, TAMBIÉN, PODRÁ INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN LOS JUICIOS QUE VERSEN SOBRE RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES FISCALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COORDINADAS EN INGRESOS FEDERALES.**

A nuestro juicio cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público interponga el recurso de revisión, con base en dicho supuesto, no debe de hacerlo de una manera arbitraria, sino que es necesario que la resolución o sentencia reúna las características señaladas en el párrafo cuarto del propio artículo 248; es decir, que afecte el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto, por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Expresamos lo anterior, ya que cada vez que las Salas del Tribunal Fiscal emitan una resolución desfavorable a alguna de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público va a querer interponer el recurso de revisión, aumentando con ello el rezago en

<sup>19</sup> María Luisa De Alba Alcántara, ob. cit., p. 70.

los Tribunales Colegiados de Circuito; sin embargo si se limita el supuesto arriba citado a que el asunto reúna alguno de los requisitos señalados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sólo podrá interponer el recurso cuando el asunto los reúna.

#### TRAMITACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN.

El Recurso de Revisión se tramita conforme a las reglas establecidas tanto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, así como en las dispuestas en los artículos del 88 al 94 de la Ley de Amparo<sup>20</sup>, de conformidad con lo previsto en el artículo 104 fracción I-B de la Constitución Federal. De tal suerte, conforme a los dispositivos en cita:

#### A) EL RECURSO DE REVISIÓN ES PRIVATIVO DE LAS AUTORIDADES

Dicho medio de defensa sólo puede hacerse valer por la autoridad a quien le agravie la resolución de las Salas Regionales o de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación que decreten o nieguen sobrecimientos o las sentencias definitivas dictadas por las mismas.

La sentencia definitiva es para Joaquín Escriche<sup>21</sup> "La que se da sobre la sustancia o fondo de la causa, absolviendo o condenando al demandado o reo".

José Ovalle<sup>22</sup> nos dice que sentencia definitiva es "aquella que decide sobre el conflicto de fondo sometido a proceso y ponen término a éste".

De las definiciones citadas podemos decir que la sentencia es definitiva cuando resuelve la controversia de fondo.

No debemos confundir la sentencia definitiva con la sentencia firme; pues la sentencia definitiva "es aquella que, si bien ha sido dictada para resolver el conflicto sometido a proceso, todavía es susceptible de ser impugnada a través de algún recurso o proceso impugnativo, el cual puede concluir con la confirmación, modificación, revocación o anulación de dicha sentencia definitiva. En cambio, la sentencia firme es aquella que ya no puede ser impugnada por ningún medio; es aquella que posee la autoridad de la cosa juzgada"<sup>23</sup>

La Ley de Amparo, a nuestro juicio, confunde la sentencia firme con la definitiva, pues, en su artículo 46 contiene una definición de lo que debe entenderse por

<sup>20</sup> Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales.

<sup>21</sup> Joaquín Escriche. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Tomo III, Ed. Porrúa, México, 1979, p. 1521.

<sup>22</sup> José Ovalle Favela. *Derecho Procesal Civil*. Cuarta ed., Ed. Harla, México, 1991, p. 203.

<sup>23</sup> *Id.*, p. 203.



sentencia definitiva: "para los efectos de amparo directo, la que decida el juicio en lo principal, y respecto de la cual las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas".

En realidad el concepto que nos da la Ley de Amparo se refiere a la sentencia firme, ya que la sentencia definitiva sí es susceptible de ser impugnada, sin que por ello deje de ser una sentencia definitiva.

Por otra parte, debemos entender por sobreseimiento "aquella resolución que pone fin a un proceso sin pronunciamiento sobre el fondo v.gr. cuando hay desistimiento"<sup>24</sup>.

El Diccionario de la Lengua Española<sup>25</sup> define al sobreseimiento como "el que por ser evidente la inexistencia del delito o la responsabilidad del inculcado, pone término al proceso con efectos análogos a los de la sentencia absolutoria".

Al respecto, Eduardo Pallares nos dice que, "sobreseimiento, es la acción de sobreseer; a su vez esta palabra procede del latín, supersedere que significa cesar, desistir, de super \*sobre\* y sedere \*sentarse\* (sentarse sobre). El Diccionario anota que sobreseer significa cesar en una instrucción sumaria y por extensión dejar sin curso ulterior un procedimiento. Terminarse o suspenderse un proceso civil"<sup>26</sup>.

Máximo Castro da la siguiente definición "se entiende en general por sobreseimiento la detención del curso de un proceso por falta de alguno de sus elementos constitutivos de carácter fundamental"<sup>27</sup>.

El Jurisconsulto Jacinto Pallares dice: "Sobreseimiento viene del verbo latino supersedere que tanto significa como cesar en algún procedimiento, o desistir de alguna empresa. Así, pues, sobreseer en un proceso es decretar que se corte y que quede en el estado en que se encuentra por no poder legalmente continuar"<sup>28</sup>.

En conclusión, podemos entender por sentencia definitiva aquella que resuelve el asunto, sometido a proceso, de fondo siendo susceptible de ser impugnada a través de algún medio de defensa. Y sobreseimiento es una resolución jurisdiccional que pone término al proceso sin decidir el fondo del negocio.

<sup>24</sup> Diccionario Jurídico, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1991, p. 916.

<sup>25</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima ed., Madrid, 1984, T. II, P. 1253.

<sup>26</sup> Eduardo Pallares, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Decimonovena ed., Ed. Porrúa, México, 1990, p. 738.

<sup>27</sup> Máximo Castro, citado por Eduardo Pallares, Id., p. 738.

<sup>28</sup> Jacinto Pallares, El Poder Judicial, págs. 325 y 330; citado por Eduardo Pallares, Id., p. 738.

**B) EL RECURSO DE REVISIÓN SE HARÁ VALER POR LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ENCARGADA DE LA DEFENSA JURÍDICA DE LA AUTORIDAD.**

El párrafo tercero del artículo 200 del Código Fiscal de la Federación dispone que en el juicio contencioso administrativo, las autoridades son representadas por la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo; o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las entidades federativas coordinadas.

En consecuencia, para que la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad pueda interponer el recurso de revisión esta facultad debe ser otorgada por el Ejecutivo Federal a través de un reglamento o decreto y en tratándose de las autoridades de las entidades federativas coordinadas conforme lo establezcan las disposiciones locales.

Son ejemplos de lo anterior: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, representada por la Procuraduría Fiscal de la Federación a través de la Subprocuraduría Fiscal Federal de lo Contencioso, así como por las diversas Subprocuradurías Fiscales Regionales en toda la República, de conformidad con lo previsto en las atribuciones establecidas por el Reglamento Interior de la citada dependencia en los artículos 10, fracción XIII, 92, fracción II y 116, fracción I.<sup>29</sup>

**C) EL RECURSO SE DEBE PRESENTAR ANTE LA SALA QUE EMITIÓ EL ACTO OBJETO DEL RECURSO, DENTRO DEL TÉRMINO DE 15 DÍAS SIGUIENTES AL DÍA EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE DICHO ACTO.**

En el requisito arriba transcrito se utiliza la palabra "término" y no la de "plazo". Existe gran confusión sobre estos dos conceptos, en consecuencia muchos códigos y autores los emplean mal. Así, se habla, en muchos casos, de términos, cuando en realidad la ley y los autores lo que quieren es referirse a plazos. De tal suerte, debemos distinguir dichos vocablos.

"Término.- es la determinación del momento en que el negocio jurídico debe comenzar a producir o dejar de producir sus efectos"<sup>30</sup>.

"En pluralidad de conceptos, cabe distinguir el término (existente cuando se señala un momento temporal concreto -v.gr., el día primero de octubre-) y el plazo

<sup>29</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de febrero de 1992.

<sup>30</sup> Diccionario Jurídico, op. cit., p. 955.

(que existe cuando se señala un conjunto de momentos temporales sucesivos -v.gr., un mes, tres años, etc.-)<sup>31</sup>.

"Plazo.- es el periodo de tiempo dentro del cual puede tener vida un derecho o ser ejercido"<sup>32</sup>.

Eduardo Pallares<sup>33</sup> nos proporciona las siguientes definiciones:

"Término.- El término judicial es el tiempo en que un acto procesal debe llevarse a cabo para tener eficacia y validez legales. En su acepción más amplia, la palabra término es sinónimo de la palabra plazo, pero algunos juristas modernos establecen entre ellas la diferencia de que, mientras el término, propiamente dicho, expresa el día y la hora en que debe efectuarse un acto procesal, el plazo consiste en un conjunto de días, dentro del cual puede realizarse válidamente determinados actos".

"Así por ejemplo: Manuel de la Plaza dice: Aunque por término, en general, se entiende la distancia que existe dentro del proceso, entre un acto y otro, la doctrina marca una distinción entre plazo y término, en sentido estricto, puesto que aquél significa el lapso que se concede para realizar un acto procesal, y éste, en sentido estricto, es el momento en el cual ha de llevarse a cabo. Y era aquél el sentido de las Leyes de Partida cuando decían (Ley 1, tit. 15, part. 3ra) que "Plazo es espacio de tiempo que da al juzgador para responder o para probar lo que dicen en juicio cuando fuere negado".

"Plazo.- espacio de tiempo que se concede a las partes para responder o probar lo expuesto y negado en juicio".

Briseño Sierra<sup>34</sup>, citando a Guasp, nos advierte que "... término es el momento en que debe realizarse un determinado acto procesal; plazo es el espacio de tiempo en el que debe realizarse. . . lo importante en el concepto de término, es que haya conexión, que su unidad conceptual produzca instantaneidad jurídica. . . el término es algo más que la coincidencia entre el tiempo astronómico y el acto. . . todo plazo tiene, pues, un momento a quo y el otro ad quem, uno que marca el principio y otro que señala la meta".

De lo anterior podemos concluir que cuando el Código Fiscal de la Federación habla de término, se está refiriendo a plazo, o sea, a lapsos dentro de los cuales es oportuna y procedente la realización de determinados actos procesales; por el contrario, el término en un sentido estricto, es el momento preciso señalado para la realización de un acto, por ello, con todo acierto se ha dicho que: "... El cómputo sólo

<sup>31</sup> Id., p. 955.

<sup>32</sup> Id., p. 759.

<sup>33</sup> Eduardo Pallares. Diccionario de Derecho Procesal Civil, op. cit., p. 763.

<sup>34</sup> Humberto Briseño Sierra. Derecho Procesal. Tomo III, Ed. Cárdenas, México, 1969, p. 159 a 198.

es referible a los plazos y que los términos sólo son susceptibles de fijación o señalamiento”<sup>35</sup>.

Aunque el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación no señala si los 15 días, con que cuenta la autoridad para interponer el recurso de revisión, deben ser días hábiles, a nuestro juicio, sólo se computarán dichos días, con base en el artículo 258 fracción II del propio ordenamiento legal, que dispone:

“Artículo 258.- El cómputo de los plazos se sujetará a las reglas siguientes:

I.

II. Si están fijados en días se computarán sólo los días hábiles, entendiéndose por éstos aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Fiscal durante el horario normal de labores. La existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspendan las labores”.

Los días hábiles que deben tomarse en cuenta son los señalados en el Código Fiscal de la Federación; es decir, aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación durante el horario normal de labores, y no los señalados por el Poder Judicial Federal; ya que deben aplicarse las reglas del Tribunal Fiscal de la Federación por ser el órgano que admite a trámite el recurso de revisión y por conducto de él se tiene que emplazar a las partes.

Las reglas que hasta aquí se han analizado se encuentran consignadas en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación; ahora pasemos a analizar lo dispuesto en los artículos del 88 al 94 de la Ley de Amparo; sin olvidar que las mismas deben aplicarse “mutatis mutandi”, esto es, cambiando lo que hay que cambiar, puesto que los referidos artículos regulan expresa y concretamente la tramitación del recurso de revisión en amparo indirecto; en tanto que por lo que hace al recurso de revisión materia de nuestra tesis (previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación), resultan aplicables dichas reglas, por disposición expresa del artículo 104 fracción I-B de la Constitución Federal, pero las mismas no están expresamente concebidas por el Legislador para la regulación de dicho recurso.

**D) EL RECURSO DE REVISIÓN SE DEBE DE INTERPONER POR ESCRITO, EXPRESÁNDOSE LOS AGRAVIOS QUE LE CAUSÉ A LA AUTORIDAD EL ACTO OBJETO DEL MISMO.**

Lo anterior lo establece el artículo 88 de la Ley de Amparo, en su primer párrafo.

<sup>35</sup> Ibidem., p. 206, citado por Alcalá-Zamora y a Levene, hijo.

En su segundo párrafo establece textualmente lo siguiente:

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

A nuestro juicio, dicho párrafo no resulta aplicable al recurso de revisión materia de nuestro estudio, ya que, de acuerdo con el artículo 104 fracción I-B Constitucional, la tramitación del citado medio de defensa se sujetará a las reglas que para amparo indirecto establezca la Ley de Amparo. Además, no resulta aplicable porque a través del citado recurso no se trata de dilucidar la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, sino lo que se pretende es dilucidar la legalidad de la resolución materia del recurso.

**E) CON EL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS, EL RECURRENTE DEBERÁ EXHIBIR UNA COPIA DE ÉL PARA EL EXPEDIENTE Y UNA PARA CADA UNA DE LAS OTRAS PARTES.**

En el juicio de nulidad y en el recurso de revisión son partes las siguientes:

JUICIO DE NULIDAD (artículo 198 del Código Fiscal de la Federación)	RECURSO DE REVISIÓN (artículo 5º de la Ley de Amparo)
Actor= Particular	Agraviado= Autoridad demandada en el Juicio de Nulidad
Demandado= Autoridad	Autoridad responsable= La Sala del Tribunal Fiscal de la Federación.
Tercero= Aquél que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor.	Tercero Perjudicado= Actor en el Juicio de Nulidad.
<b>JUZGADOR</b>	Ministerio Público Federal.
Tribunal Fiscal de la Federación	<b>JUZGADOR</b>
	Tribunal Colegiado de Circuito.

En el Juicio de Nulidad la Sala Regional no es parte, es juzgador; en el recurso de revisión la Sala es parte porque es a quien se le imputa el acto objeto del recurso.

**F) CUANDO FALTEN TOTAL O PARCIALMENTE LAS COPIAS A QUE SE REFIERE EL INCISO ANTERIOR, SE REQUERIRÁ AL RECURRENTE PARA QUE PRESENTE LAS OMITIDAS, DENTRO DEL TÉRMINO DE TRES DÍAS; SI NO LAS EXHIBIERE, LA SALA QUE ADMITIÓ A TRÁMITE EL RECURSO DARÁ CUENTA AL TRIBUNAL COLEGIADO, QUIEN TENDRÁ POR NO INTERPUESTO EL RECURSO.**

La Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, a quien se le impute el acto objeto del recurso, es la facultada para requerir al recurrente las copias omitidas, por ser ante quien se presenta el recurso y quien debe de admitirlo a trámite y correr traslado al tercero perjudicado, para que se apersona ante el Tribunal Colegiado a expresar lo que a su derecho convenga.

Conviene aclarar que, a pesar de ser la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación la que admite a trámite el recurso de revisión no está facultada para calificar la procedencia del mismo, pues dicha facultad queda reservada al Tribunal Colegiado.

Por último, el recurrente tiene el PLAZO de tres días para cumplimentar el requerimiento de exhibir las copias del escrito de expresión de agravios, cuando le falten total o parcialmente; de tal suerte, si no desahoga en tiempo y forma dicho requerimiento el Tribunal Fiscal de la Federación dará cuenta al Tribunal Colegiado quien tendrá por no interpuesto el recurso.

**G) INTERPUESTO EL RECURSO DE REVISIÓN Y RECIBIDAS EN TIEMPO LAS COPIAS DEL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS, LA SALA QUE ADMITIÓ A TRÁMITE EL RECURSO REMITIRÁ EL EXPEDIENTE ORIGINAL AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO COMPETENTE EN LA SEDE DE LA SALA QUE HAYA EMITIDO LA RESOLUCIÓN MATERIA DEL RECURSO, DENTRO DEL TÉRMINO DE 24 HORAS. ASÍ COMO EL ORIGINAL DEL PROPIO ESCRITO DE AGRAVIOS Y LA COPIA QUE CORRESPONDA AL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.**

**H) EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, CALIFICARÁ LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN, ADMITIÉNDOLO O DESECHÁNDOLO O TENERLO POR NO INTERPUESTO.**

**I) ADMITIDA LA REVISIÓN POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO Y HECHA LA NOTIFICACIÓN AL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL, EL PROPIO TRIBUNAL RESOLVERÁ LO QUE FUERE PROCEDENTE DENTRO DEL PLAZO DE 15 DÍAS.**

**J) EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, AL CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN, OBSERVARÁ LAS SIGUIENTES REGLAS:**

a) Examinará los agravios alegados contra la resolución ocurrida y, cuando estime que son fundados, deberá considerar los conceptos de violación cuyo estudio omitió el juzgador.

b) Sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante la Sala que haya emitido el acto objeto del recurso.

c) Se considerará infundada la causa de improcedencia expuesta por la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación para sobreseer el juicio de nulidad, después de que las partes hayan rendido prueba y presentado sus alegatos, podrá confirmar el sobreseimiento si apareciere probado otro motivo legal, o bien revocar la resolución recurrida y entrar al fondo del asunto, para pronunciar la sentencia que corresponda, reconociendo la validez o declarando la nulidad de la resolución impugnada.

d) Si de la revisión de una sentencia definitiva, el Tribunal Colegiado de Circuito, encontrare que se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de nulidad o que la Sala que haya conocido del juicio, incurrió en alguna omisión que hubiere dejado sin defensa al recurrente o pudiera influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva, revocará la recurrida y mandará reponer el procedimiento, así como cuando aparezca también que indebidamente no ha sido oída alguna de las partes que tengan derecho a intervenir en el juicio conforme a la Ley.

## **CAPÍTULO SEXTO**



**6. EL RECURSO DE REVISIÓN DURANTE LA CUARTA ÉPOCA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. (1° DE ENERO DE 1996 A LA FECHA).**

La cuarta época del Tribunal Fiscal de la Federación se inició el 1° de enero de 1996, día en que entraron en vigor las modificaciones al Código Fiscal de la Federación y una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995.

**REFORMAS A LA ESTRUCTURA Y COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN PREVISTAS EN LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1996.**

**ESTRUCTURA**

El Tribunal Fiscal de la Federación se integró por una Sala Superior y por Salas Regionales.

Los Magistrados del Tribunal durarán seis años en el primer ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación. Al término del citado periodo los Magistrados de la Sala Superior podrán ser designados nuevamente, por única vez, por un periodo de nueve años; y los Magistrados de las Salas Regionales podrán ser designados por un segundo periodo de seis años. Al final de este periodo, si fueren designados nuevamente serán inamovibles.

Durante esta época la Sala Superior quedó integrada por once Magistrados especialmente nombrados para integrarla y actuará en Pleno o en dos Secciones.

El Pleno se compondrá de los Magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de siete de sus miembros para que pueda sesionar.

Las Secciones de la Sala Superior se integrarán con cinco Magistrados de entre los cuales elegirán a sus Presidentes.

En cuanto a las Salas Regionales, a través del Decreto citado, la Región de Morelos, con jurisdicción en el Estado de Morelos, desapareció; teniendo ahora la Región Metropolitana jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos. Además se crearon la Séptima y Octava Salas Regionales Metropolitanas.

En cada una de las Regiones habrá el número de Salas que acuerde el Pleno de la Sala Superior, las cuales tendrán la sede que el mismo señale.

Así las cosas, durante esta Cuarta Época del Tribunal Fiscal de la Federación éste quedó integrado por una Sala Superior dividida en dos Secciones y por diecinueve Salas Regionales; contando la Región Hidalgo México con dos y la Región Metropolitana con ocho.

El Tribunal contará, además, del personal señalado en el artículo 8º de la Ley Anterior, con un Secretario adjunto de Acuerdos para cada Sección de la Sala Superior y un Contralor.

Respecto a los Magistrados Supernumerarios, a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica, serán Magistrados Numerarios hasta concluir el periodo por el que fueron nombrados como Magistrados Supernumerarios.

### COMPETENCIA

Durante esta época la competencia del Tribunal quedó prevista en el capítulo II denominado "De la competencia material del Tribunal"; como se observa en esta etapa se le dio un capítulo especial a la competencia del Tribunal Fiscal, pues si recordamos, durante la Tercera Época quedó comprendida en el capítulo llamado "De las Salas Regionales" en el cual se regulaba todo lo relativo a dichas Salas. De tal suerte la competencia material del Tribunal Fiscal se estableció en el artículo II con las siguientes modificaciones:

1.- la fracción II amplió su contenido:

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

Lo subrayado es lo que se agregó.

2.- "VIII.- Las que constituyan créditos por responsabilidades contra los servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los Organismos Descentralizados Federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades"

De esta fracción lo que se suprimió fue la palabra Departamento quedando sólo Distrito Federal.

3.- La fracción IX cambió su contenido por el siguiente:

"IX.- Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, en Distrito Federal los Estados y los Municipios, así como sus Organismos Descentralizados"

4.- Se crearon las fracciones XI, XII y XIII, cuyo contenido es el siguiente:

“XI.- Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior”.

“XII.- Las que impongan sanciones administrativas a los Servidores Públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.

“XIII.- Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”.

En consecuencia la fracción XI de la Ley anterior pasó a ser la XIV de la actual Ley.

Por otra parte, es necesario aclarar que los juicios pendientes de resolución por la Sala Superior al 31 de diciembre de 1995, se resolverán por la Sección a la cual quede adscrito el Magistrado Ponente, y si este fuera el Presidente del Tribunal Fiscal se distribuirán entre las Secciones. Los juicios que habiendo sido atraídos por la Sala Superior al 31 de diciembre de 1995, y siempre que el expediente no obre en su poder, se resolverán por la Sala Regional que lo instruyó.

#### **EL RECURSO DE REVISIÓN Y EL DE APELACIÓN**

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995<sup>1</sup>, el recurso de revisión se vio modificado casi en su totalidad y quedó regulado en la Sección Tercera denominada “DE LA REVISIÓN”, artículo 248, cuyo texto a la letra dice:

“Las resoluciones dictadas en primera instancia por la Sala Superior, así como aquéllas que no pueden ser apelables ante la misma por haberse dictado conforme a jurisprudencia del Poder Judicial Federal, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, mediante escrito que presente ante la Sala del Tribunal Fiscal que haya dictado el fallo, dentro del término de 15 días al día en que surta efectos su notificación, por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; cuando la cuantía del asunto exceda de doscientas veces el salario mínimo

<sup>1</sup> En vigor el 1º de enero de 1996.

general diario elevado al año del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión.

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

Cuando la cuantía sea inferior a la que corresponda al primer párrafo o sea indeterminada, el recurso procederá cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

Asimismo, procederá el recurso de revisión cuando, con independencia del monto, se afecte el interés fiscal de la federación y ajuicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el asunto tenga importancia por tratarse de la interpretación de Leyes o Reglamento, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. También procederá el recurso de revisión, con independencia del monto o de la sanción de que se trate, cuando concierna a resoluciones en materia de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Este recurso se siguió estableciendo en la legislación vigente para que las autoridades pudieran seguir impugnando ante el Poder Judicial Federal las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación. Se modifica para ajustar su ámbito de competencia considerando el recurso de apelación; de tal suerte el recurso de revisión procede únicamente en las siguientes materias:

\*Contra sentencias dictadas por la Sala Superior en única instancia, es decir, cuando resuelva juicios que traten sobre las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior; los que la resolución impugnada se funda en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos; los que el Presidente del Tribunal considere de importancia y trascendencia y acuerde sean resueltos por el Pleno o alguna de las Secciones; así como aquéllos que el Pleno resuelva por atracción cuando sea necesario establecer la interpretación directa de un precepto de Ley o Reglamento o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

\*Contra sentencias dictadas por las Salas Regionales que no puedan ser apelables por haberse dictado conforme a jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

En ambos casos, para que la revisión proceda, se requiere satisfacer el requisito de cuantía, más de 200 veces el salario mínimo anual, o acreditar que el negocio es de importancia y trascendencia quedando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se afecte el interés fiscal de la Federación. El criterio del monto no es aplicable en tratándose de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el asunto tenga importancia.

Asimismo, del artículo transcrito se desprende que sigue siendo la autoridad la única legitimada para intentar el recurso; por lo tanto sigue constituyendo una última instancia en su favor y en perjuicio de los particulares.

Por lo que hace al recurso de apelación, como ya se señaló, su introducción constituye la principal reforma que contiene el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995; quedó previsto en la Sección Segunda, denominada "DE LA APELACIÓN"; artículo 245. Veamos cual es su texto:

"Las autoridades podrán apelar ante la Sala superior, las sentencias definitivas que dicten las Salas Regionales, así como aquéllas que decreten o nieguen sobrecimientos, siempre que el asunto se encuentre en alguno de los siguientes casos:

I.- Sea de cuantía que, a la fecha de la presentación del recurso, exceda de 200 veces el salario mínimo general vigente del área geográfica del Distrito Federal, elevado al año.

II.- Sea de importancia y trascendencia acreditadas.

III.- Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de importancia y trascendencia a juicio del superior jerárquico central o regional de la autoridad que se encargó de la defensa del asunto en la primera instancia.

IV.- Sea una resolución dictada en materia de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

V.- Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización o sobre el grado de riesgos de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

No serán apelables las sentencias cuando la nulidad se derive de la aplicación de una jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

La apelante también podrá impugnar las violaciones procesales que trasciendan al sentido de la sentencia apelada.

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

Cuando la sentencia de primera instancia afecte los intereses jurídicos de ambas partes y sea apelada por la autoridad, también podrá ser apelada por los particulares conforme a lo señalado en el siguiente artículo. Si no procede la apelación de las autoridades tampoco procederá la de los particulares".

En cuanto a la primera de las hipótesis; es decir, que la cuantía del asunto exceda de 200 veces el salario mínimo anual, recordemos lo dicho en párrafos anteriores que la importancia del asunto no debe ser determinada a través de su valor, pues los hay de poco valor pero muy importantes y de mucha cuantía que no pueden ser importantes ni trascendentes; además todos los juicios deben recibir igual trato procesal.

En cuanto al segundo de los supuestos: que el negocio sea importante y trascendente, la ley establece dos reglas para apreciar este requisito de procedibilidad. La general, a juicio de las Secciones de la Sala Superior, y la de excepción, que queda a criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En los casos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en los relacionados con las aportaciones de seguridad social, prácticamente se traslada la competencia actual del recurso de revisión al de apelación.

Por otro lado, conforme a nuestra tradición jurídica, en la apelación no se pueden formular argumentos que cambien los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, ni en los casos en que el particular puede a su vez formular apelación, presentar conceptos de impugnación diferentes a los señalados en la demanda; sin embargo, se permite que ambas partes puedan añadir nuevos argumentos en relación con los mismos conceptos. Es pues un recurso ordinario que tiene por propósito, en los casos en que la ley establece que proceda, el que el Tribunal vuelva a analizar por su segunda instancia la resolución impugnada, la demanda, la contestación, la sentencia y los argumentos de ambas partes formulados en la apelación.

Por lo que hace a su tramitación, a diferencia del recurso de revisión, si se encuentra prevista en el Código Fiscal de la Federación en los artículos 246 y 247.

Por otra parte, las razones que expuso el Legislador para introducir el recurso de apelación se pueden resumir de la siguiente manera:

Estas propuestas de reforma se enmarcan con el propósito general de fortalecer la impartición de justicia en el país. Puede afirmarse sin reservas, que el Tribunal Fiscal de la Federación ha alcanzado eficazmente los objetivos que se le señalaron hace 59 años en la Ley de Justicia Fiscal; sus fallos entrañan un espíritu justiciero que ha satisfecho a las partes contendientes; su labor jurisdiccional ha señalado rumbos nuevos en la proyección de la justicia administrativa que concuerda con la idiosincrasia mexicana. Sin embargo la desconcentración mediante el establecimiento de Salas Regionales y el crecimiento que éstas han tenido y que naturalmente deben seguir teniendo, ha propiciado algunas disparidades de criterio que preocupan a los integrantes del Tribunal.

Para remediar el problema apuntado en el párrafo precedente, conviene establecer un recurso ante la Sala Superior que permita, como acontece en los Tribunales del orden común, corregir y unificar el criterio de las Salas Regionales. Se propone a la consideración de esa Soberanía el establecimiento de un recurso de apelación ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. En concordancia con el amparo judicial a que tiene derecho el particular y con el propósito de no incorporar una instancia adicional que tuviera el efecto de retrasar la solución de los conflictos, la apelación se limita a la autoridad, redefiniéndose por otra parte la competencia en el recurso de revisión de suerte de evitar tres instancias.

Las autoridades podrán apelar ante la Sala Superior algunas de las sentencias de las Salas Regionales, otras, distintas de aquéllas que puedan ser objeto de recurso de revisión ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación. Los particulares seguirán disponiendo del amparo directo, sin necesidad de agotar un recurso previo; sin embargo si las autoridades apelan, los particulares podrán al responder la apelación formular a su vez los agravios que eventualmente le cause la sentencia apelada.

Cabe subrayar que las sentencias que conforme a la legislación propuesta pueden ser objeto de recurso de revisión o de apelación, no aumenta el ámbito de las sentencias que pueden ser recurridas por la autoridad, ya que éste se reduce al duplicar el actual criterio de cuantía y por otra parte se trasladan a la apelación la mayor parte de la competencia de la actual revisión, quedando en esta última, los casos en que las Salas Regionales sentencian en aplicación de una jurisprudencia del Poder Judicial y aquéllos en los que la Sala Superior conoce en única instancia.

Se optó por la apelación por ser ésta un recurso ordinario en el que intervienen las mismas partes de la primera instancia y ambas pueden naturalmente controvertir a su contraparte y presentar pruebas supervenientes o sobre hechos posteriores a la sentencia apelada.

Se propone que la apelación sea un recurso primordialmente para la autoridad, de suerte de no añadir una instancia en la defensa del particular quien cuenta con el amparo directo.

A nuestro juicio, lo que verdaderamente originó la introducción del recurso de apelación fue justificar la existencia de la Sala Superior del Tribunal Fiscal; ya que hasta antes de la reforma comentada, dicha Sala fungía como un superfluo órgano jurisdiccional, en virtud de que a partir del 15 de enero de 1988 se suprimió de su conocimiento el recurso de revisión que era su función esencial (la de revisora de las sentencias emitidas por las Salas Regionales) y se le atribuyeron facultades, en el artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación, para conocer como órgano jurisdicente, bien fuera de oficio o a petición de la Sala Regional correspondiente o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de los juicios que por sus características especiales así lo ameriten.

Curiosa pero indebidamente, se excluyó a otras Secretarías de Estado y Organismos Descentralizados para poder hacer la misma petición a pesar de figurar como partes demandadas.

Los juicios que revestían características especiales son aquellos en los cuales el valor del negocio excedía de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año; así como en los que, para ser resueltos, fuera necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

La citada facultad atrayente de la Sala Superior ocasionaba serios obstáculos tales como:

El Magistrado Alfonso Nava Negrete nos dice: "No es imperativo legal u obligación para las Salas Regionales formular la petición referida", para la Sala Superior. "Ya que se han presentado casos en que no se ha pedido por la Sala Regional que el asunto vaya a la Sala Superior, y se ha dictado sentencia en éste, no obstante reunir las características especiales que prevé el artículo 239 bis".

"No es rara la hipótesis que aún ya admitida "la atracción" por la Sala Superior, examinado el expediente se llegue a la conclusión de que no se da ninguno de los tres supuestos que se prevén en las dos fracciones del artículo 239 Bis, y que se tenga que declarar incompetente"<sup>2</sup>.

Por otra parte, la Licenciada María Luisa de Alba, advirtió otro problema que presentada la facultad atrayente que se le confirió a la Sala Superior, "...en todas y cada una de las controversias que le son planteadas al juzgador, para resolverlas requiere interpretar las normas jurídicas, lo cual es necesario para precisar el sentido y el alcance de la norma jurídica en vigor, aplicable al caso, por tanto, difícilmente podrá saberse, con anticipación, en qué casos, al dictar sentencia se estará, por primera vez, interpretando

<sup>2</sup> Alfonso Nava Negrete. Competencia de la Sala Superior para Resolver Juicios con Características Especiales. En: El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Primera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. 27 de agosto de 1992, México, p. 15 y 16.



una ley o fijando el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, para así poder determinar si el o no competente la Sala Superior para conocer del juicio"<sup>3</sup>.

En ese mismo orden de ideas, el Magistrado Sergio Martínez Rosaslanda nos dice que la facultad atrayente de la Sala Superior "...no está acorde con el fenómeno desconcentrador y regionalizador que se pregona, desde los últimos diez años. En efecto, ya que conforme a este precepto (artículo 239 Bis) en los casos que el propio precepto establece, la Sala Superior puede actuar como órgano de primera instancia, sin importar que el acto impugnado, la autoridad emisora del mismo y el particular afectado tengan su domicilio en lugar distinto al Distrito Federal. Además, en caso de impugnaciones posteriores, éstas tienen que realizarse igualmente en el Distrito Federal"<sup>4</sup>.

Aparentemente, la anterior podría ser una razón política. Sin embargo, desde nuestro punto de vista y desde el punto de vista jurídico la razón podría ser el que la Segunda instancia sea del conocimiento del propio Tribunal y no del Poder Judicial Federal como acontecía antes de las reformas.

Si bien ésta podría ser la razón técnica por la que se estableció el recurso de apelación, sin embargo no se ve del todo satisfecha, puesto que el primer lugar, subsiste el recurso de revisión aunque su procedencia es limitada; y en segundo término, el recurso de apelación continúa siendo privativo de las autoridades, por lo que el particular agraviado por una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación sólo tiene a su alcance el juicio de amparo, el cual desde luego no constituye una segunda instancia del Contencioso Administrativo, sino un juicio especial que se interpone cuando se considere que existe violación de garantías individuales.

No pasa inadvertido, el hecho de que el particular, en su caso, podrá apelar la sentencia de primera instancia cuando afecte sus intereses jurídicos, así como el de las autoridades, pero sólo si dichas autoridades interponen el recurso, además de que si no procede la apelación de las autoridades tampoco procede la de los particulares con fundamento en el último párrafo del artículo 245 del Código Fiscal de la Federación.

Por otro lado, nosotros nos cuestionamos la razón que tuvo el Legislador para preservar el recurso de revisión, si actualmente los supuestos de procedencia de la apelación prácticamente son los mismos que se contemplaban en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta antes de la reforma de 15 de diciembre de 1995. Puesto que nosotros consideramos que no existe ninguna razón jurídica para que los supuestos de procedencia del recurso de revisión actual, formaran también parte del

<sup>3</sup> María Luisa De Alba Alcántara. La Función Interpretativa e Integradora de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y su Influencia y su Influencia en la Legislación Administrativa. Tesis de Licenciatura en Derecho. Universidad Iberoamericana, México, 1989, p. 70.

<sup>4</sup> Sergio Martínez Rosaslanda. Evolución y Perspectivas de la Regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación. En: Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Año 2, No. 3, Enero-Marzo de 1989, p. 101.

artículo que regula la apelación; quizá obedezca a una razón de orden político y económico, pues se insiste en favorecer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo cual no es equitativo aunque quizá sea conveniente desde el punto de vista económico.

Asimismo, nos preguntamos por qué el Legislador insiste en que sea el Poder Judicial Federal revisor de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, a través del recurso de revisión, como órgano de segunda instancia; pues en tratándose del juicio de amparo no hay ninguna objeción, dado que éste es un juicio especial (no constituye una instancia más) en el que se controvierte la violación a la garantías individuales.

En el siguiente capítulo expondremos las razones que tenemos para que tanto el recurso de revisión como el de apelación se deroguen.

## **CAPÍTULO SÉPTIMO**

## 7. PERSPECTIVAS SOBRE EL RECURSO DE REVISIÓN

### ANÁLISIS PARA LA SUPRESIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN Y DEL RECURSO DE APELACIÓN

Es un infortunio que por reformas legislativas y no por causas imputables al Tribunal Fiscal de la Federación, lo cual debe quedar bien claro, las bondades y logros del sistema contencioso administrativo hayan venido decreciendo secuencialmente; convirtiendo a dicho órgano colegiado en un eslabón entre un embrollo de recursos administrativos y el Poder Judicial Federal, que interviene invariablemente a moción de los particulares o de las propias autoridades enjuiciadas, y que por consiguiente el citado Tribunal desempeña un papel parcial y muy relativo en las funciones controladoras para las que fue creado. Un ejemplo de lo anterior es la forma más importante de que se vio afectado el contencioso administrativo mexicano en los años de 1988 y 1996. Reformas que creemos que no tienen una verdadera justificación.

En efecto, en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, se publicó el Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre se publicó el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Disposiciones del Código Fiscal de la Federación, asimismo se publicó la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; a través de ambos Decretos se transformó radicalmente las características del contencioso administrativo mexicano.

En el Decreto publicado el 5 de enero de 1988 se derogó la Sección Tercera del Código Fiscal de la Federación, en la cual se encontraba previsto el recurso de revisión, regulado en los artículos 248 y 249 y se establece un nuevo artículo 248 en el cual se crea un recurso denominado DE REVISIÓN, cuyo conocimiento corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito.

En nuestra opinión el recurso de revisión previsto en el Código Fiscal de la Federación hasta antes de las reformas de 1996, y aún después de ellas, constituye un retroceso en el desarrollo de la Justicia Administrativa en México. Por el contrario, consideramos que fue un acierto la supresión del recurso de revisión fiscal que se ventilaba ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación fundamentalmente porque alargaba las instancias y constituía una desigualdad procesal en perjuicio del particular, al constituir una instancia más privativa de las autoridades.

En el Decreto publicado el 15 de diciembre de 1995 se modificaron los requisitos de procedencia del recurso de revisión y se creó un nuevo recurso denominado DE APELACIÓN, regulado en el artículo 245, cuyo conocimiento es otorgado a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Nos permitimos afirmar que el recurso de apelación y el de revisión deben desaparecer del proceso fiscal, por ello expresamos y fundamentamos nuestro deseo -y nuestra esperanza- de que el Congreso de la Unión derogue en la parte relativa al actual Código Fiscal de la Federación, concediendo al Tribunal Fiscal de la Federación el conocimiento del medio de impugnación que se establezca, para conocer en última instancia, de las impugnaciones que hagan las autoridades demandadas y los particulares a las resoluciones emitidas por los órganos de primera instancia del propio Tribunal.

A continuación exponremos las razones que tenemos para que el recurso de revisión se suprima:

A) SE ROMPE CON LA INFLUENCIA FRANCESA (MODELO CONTINENTAL-EUROPEO).- En 1936 México optó por la adopción y adaptación, en nuestra estructura jurídica, de los lineamientos del contencioso administrativo francés, al instaurar un Tribunal Administrativo especializado para el conocimiento de lo contencioso administrativo, denominado TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN; substancialmente inspirado en el Consejo de Estado Francés, con las modalidades propias que le impone el derecho mexicano; que conservó hasta la entrada en vigor de las reformas al Código Fiscal de la Federación el día 15 de enero de 1988. Al reestructurar en esta fecha a dicho órgano colegiado, el Legislador se apartó de la tendencia mantenida durante medio siglo, orientada hacia la eventual creación de un juicio contencioso inspirado en el modelo francés (continental-europeo), para entrar al sistema anglosajón, en donde un solo orden de Tribunales está calificado para juzgar tanto el contencioso administrativo como los procesos entre los particulares, que corresponde al modelo de Inglaterra y de los Estados Unidos.

Ahora bien, al haberse suprimido del conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación el recurso de revisión previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, se modificó substancialmente la naturaleza del contencioso administrativo, alterando su naturaleza esencial de medio de defensa hecho valer ante un órgano del Poder Ejecutivo, pero dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. De esta manera se rompió con la tradición de influencia francesa del contencioso administrativo, para incorporarlo a la influencia anglosajona, en la cual no existe propiamente el contencioso administrativo, dado que todas las resoluciones de las controversias se deja en la esfera del Poder Judicial.

B) SE VIOLA LO ORDENADO POR EL ARTÍCULO 103 CONSTITUCIONAL.

En términos de la modificación de que fue objeto el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, con vigencia a partir del 15 de enero de 1988, se viola lo ordenado por el artículo 103 de la Constitución Federal, que rige la competencia privativa de los Tribunales Federales, los que, como el propio ordenamiento lo indica, están constituidos sólo para conocer de "toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales,

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restringan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

En efecto, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 103 de nuestra Constitución, no se ha establecido facultad a los Tribunales Federales para acudir en auxilio de la administración pública en apoyo de los actos emitidos por ésta, resueltos por ésta e impugnados por la propia autoridad, pues tal controversia no queda comprendida en lo previsto por dicho ordenamiento, toda vez que siendo la autoridad responsable, la misma que demanda la intervención de los Tribunales Federales, en solicitud de nulidad de una resolución que el Tribunal Fiscal resolvió en favor del particular; además la autoridad no puede alegar violación de garantías individuales, que son propias de los gobernados, por lo que, en estricto rigor, no se sabe que garantías puede reclamar la autoridad o qué violaciones a la ley de una resolución emitida por la propia autoridad.

En presencia de la modificación que se imprimió al citado artículo, es evidente la obsolescencia del artículo 103 constitucional, cuando informa que "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales"; pues ahora, en virtud de la modificación que se comenta, los Tribunales de la Federación sirven también para resolver las controversias que se susciten entre la autoridad emisora del acto impugnado por el particular y la autoridad constituida en Tribunal Administrativo que calificó de ilegal dicho acto.

"Si como lo afirma el Ministro Felipe López Contreras, en su conferencia que sustentó en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, durante el Simposio que se llevó a cabo el 26 de junio de 1989 en esa Ciudad, "la protección del individuo contra violaciones a la Constitución coopera a la conservación del equilibrio de los Poderes. . .", es evidente que la adición de que fue objeto la fracción I-B del artículo 104 constitucional, por la que se autoriza a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas que emitan los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, recurso que es privativo de la Administración Pública Federal; al alterar lo ordenado por el artículo 103 de la Constitución, quebranta dicho equilibrio"<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Carlos Santistevan E. Recurso de Revisión y sus modificaciones a partir de enero de 1988. Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Quinto Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo Y, México, p. 410.

C) SE DESVIRTÚA LA NATURALEZA DEL JUICIO DE AMPARO (SE TRATA DE UN JUICIO DE AMPARO Y NO DE UN RECURSO).

Al establecerse que del recurso de revisión conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, en mérito a la regionalización de la justicia federal, se consideró que este medio de impugnación era válido sucedáneo para la autoridad, dado que no podía acudir, como los particulares, al Juicio de Amparo, lo cual representa un profundo desconocimiento de la naturaleza de este medio de control constitucional, a través del cual se defienden los derechos fundamentales del hombre, consagrados en la parte dogmática de nuestra Carta Fundamental.

Olvida el legislador que el proceso de garantías, como contralor de la constitucionalidad de los actos de la autoridad, representa una nueva vía jurisdiccional y no es, de manera alguna, continuidad de los juicios que se tramitan ante la justicia ordinaria. Además, el principio de igualdad de las partes se sigue respetando a través del amparo, pues la autoridad responsable tiene la oportunidad procesal de ser oída al rendir su informe justificado.

En efecto, la función básica de nuestra máxima institución jurídica debe ser el control de la constitucionalidad, pero a través del tiempo y por medio de diversas interpretaciones que se han dado a los textos de nuestra Ley Suprema, se le ha transformado en un medio para el control de la legalidad, de tal modo que, en lugar de ser un juicio propiamente dicho, a pasado a ser un recurso en la medida en que por virtud de él se pueden impugnar las resoluciones dictadas por diversos órganos jurisdiccionales.

A pesar de que la Ley de 30 de diciembre de 1948, en su artículo primero; último párrafo, declaró que no son equiparables el Juicio de Amparo y el Recurso de Revisión; algunos autores coinciden en señalar que el recurso de revisión es un verdadero juicio de amparo directo en materia fiscal en favor de las autoridades; no obstante otros autores manifiestan que se trata de un recurso.

Veamos las opiniones de los tratadistas que consideran que se trata de un Juicio de Amparo:

El Licenciado Carlos Santistevan E.<sup>2</sup> dice: "... cuando la autoridad requiere en su apoyo la intervención de la Justicia Federal, se priva al particular de la posibilidad de impugnar en vía de amparo, la resolución que en esta instancia le fuera adversa, por haber sido ya ejercida ante el Tribunal Colegiado de Circuito por la propia autoridad, con el nombre de Recurso de Revisión, toda vez que en contra de las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, no procede juicio o recurso alguno, según lo ordena el artículo 104 de la propia Constitución, teniendo en tal virtud la sentencia dictada en este caso, el carácter de cosa juzgada, lo que no ocurriría, si en efecto se tratara de un recurso; pero tal Recurso de Revisión, no es recurso, ni es

<sup>2</sup> Id., p. 403, 404, 405 y 406.

revisión, pues recurso, en el orden procesal supone, como lo ha dicho la Suprema Corte, repitiendo lo manifestado en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, a la que habíamos hecho referencia, "Continuidad en el mismo procedimiento", o si se quiere, el medio de impugnación de los actos procesales, como lo define Eduardo Couture en su tratado de Derecho Procesal; pero no en el caso de un juicio que ha concluido por sentencia definitiva; acto con el que el Juez o Tribunal da por terminado el proceso o resuelve finalmente sobre el negocio principal, condenando o absolviendo al demandado, según lo define Joaquín Escriche en su Diccionario Jurídico; sentencia que, agrega, no es revocable por recurso dentro del procedimiento, sino sólo por medio de impugnación extraordinario; que lo es el Juicio de Amparo en nuestro caso, en el que se recurre ante autoridad judicial diferente, ante el Tribunal Colegiado de Circuito, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que sólo conoce de: "I.- De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas o de laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio".

"Como tampoco se trata de una revisión que supone el conocimiento íntegro del problema planteado, o como define este concepto la Real Academia de la Lengua Española, a "someter una cosa -en este caso el juicio- a un nuevo examen, para corregirlo, enmendarlo o repararlo", sin limitar el conocimiento del problema, sólo al estudio de los conceptos de violación propuestos, que sostenga unilateralmente la parte agraviada".

"La circunstancia de que se le dé el nombre de \*Recurso de Revisión\* a un juicio de amparo, no puede alterar la naturaleza de una Institución, reservada en el orden constitucional, a proteger al particular en contra de "leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales", según informa el artículo 103 de nuestra Ley Suprema; como no se puede alterar la naturaleza de un contrato, y con ello, las disposiciones legales aplicables, el nombre que caprichosamente le den las partes interesadas, según lo ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al decir, en tesis que se cita en relación con la jurisprudencia 122, que dice:

**"CONTRATOS, INTERPRETACIÓN DE LOS.-** Es antijurídico interpretar los contratos apartándose de su sentido literal y llano para interpretarlos a base de sutilezas y artificios contrarios al buen sentido".

Quinta Época: Tomo CXXVII, Pág. 505. A.D. 1986/53  
Fomento de México, S.A., de C.V. Unanimidad de 4 votos.

"Sin embargo, presentada la propuesta, o demanda, como la llama el artículo 70 del Código Federal, con el nombre de Recurso de Revisión, el Poder Ejecutivo tuvo acceso al Juicio de Amparo, convirtiendo por obra de tal variante, un problema de orden constitucional, en un problema de semántica".



“En tesis de Jurisprudencia No. 246 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que trata la improcedencia del amparo promovido directamente por el fisco; ha dicho que:

“El fisco, cuando usa su facultad soberana debe cobrar impuestos, multas u otros pagos fiscales, obra ejerciendo una prerrogativa inherente a su soberanía, por lo cual no puede concebirse que el Poder pida amparo en defensa de un acto del propio Poder. Y esto es evidente, pues cuando al Tribunal Fiscal de la Federación ocurre el fisco Federal, o sea el Estado, por conducto de uno de sus órganos, si es verdad que acude como parte litigante también lo es que el acto que defiende no difiere del acto genuino de autoridad, el cual no puede ser considerado como un derecho del hombre o como una garantía individual, para el efecto de que la autoridad que lo dispuso estuviera en aptitud de defenderlo mediante el juicio de amparo, como si se tratará de una garantía individual suya. (Quinta Época, Apéndice 1985)”.

“En estricto rigor, no existe diferencia, entre el hecho de que el fisco promueva directamente este juicio en contra de una resolución emitida por su Tribunal Administrativo, llamándolo por su nombre, que cuando solicita la misma intervención del Poder Judicial, para que lo proteja en contra de la misma resolución de su Tribunal; pero ahora con el nombre de Recurso de Revisión, pues en ambos casos, es la mismas autoridad, esto es, en todo momento se trata de un caso genuino de autoridad, como se afirma en la tesis jurisprudencial transcrita, en que se pone de manifiesto, la violación del artículo 103 constitucional y con ella la garantía de seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución de la República”.

“En su origen, cuando en diciembre de 1946, se incorporó este “recurso” en defensa del Fisco Federal, para el caso de que las resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación le fueran adversas; se condicionaba su procedencia, “únicamente”, cuando a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “su importancia fuera de tal manera excepcional, que trascendiera al interés superior de la nación”, según se informa en tesis de jurisprudencia No. 375, Séptima Época, Tercera Parte; lo que de ninguna manera justificaba la alteración del orden constitucional, dado que, quien solicita la protección federal, es la propia Administración Pública, en apoyo de un acto emitido por ella y anulado por su propio Tribunal Administrativo”.

Hector Fix-Zamudio<sup>3</sup>, por ejemplo, considera que “La llamada revisión fiscal se encuentra íntimamente vinculada al amparo administrativo, y el hecho de que sus trámites se rigan por las disposiciones de la Ley de Amparo que reglamentan el amparo indirecto en revisión, viene a confirmar su similitud con el propio amparo, no obstante que por una ficción se le quiere otorgar la categoría de un medio autónomo de impugnación de carácter federal; el recurso de revisión fiscal, “es en realidad un amparo directo que se tramita como amparo en revisión, y que por tanto bien puede calificarse

<sup>3</sup> Hector Fix-Zamudio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, México, 1964, p. 264.

como "casación fiscal", toda vez que tiene por objeto el examen de la legalidad del procedimiento y de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación; no se trata por tanto, sino de un subterfugio para conservar la naturaleza clásica del proceso constitucional como salvaguarda de los derechos fundamentales, ya que en nada se diferencia de un amparo judicial".

Romeo León Orantes<sup>4</sup>, nos dice que "el recurso de revisión reglamentado por la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política, está llamado a poner en ejercicio la acción de amparo para abrir la segunda instancia, tiene su fisonomía propia y nada tiene que ver con una revisión jurisdiccional de los actos de una autoridad administrativa, en la revisión propiamente dicha, a través de los agravios deben plantearse cuestiones constitucionales y más concretamente hablando, violación de las garantías individuales, por lo que resulta inadecuado el recurso de revisión sobre todo si quien lo interpone es el fisco, quien no puede invocar a su favor violación de garantías, por lo que seguramente habría sido más jurídico crear un recurso de súplica sencillo como la revisión existente en el amparo, ya que eso y no otra cosa tiene que ser el recurso de referencia que por su materia debe forzosamente que constreñirse al examen de la legalidad de la sentencia objeto del recurso".

Dolores Heduán Virués<sup>5</sup>, también conceptúa el recurso de revisión como un juicio de amparo directo. Cuando analiza el referido recurso nos expresa que lo que medularmente preocupa es la confusión de jurisdicciones que se produce cuando se instituye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (a partir de 1988 a los Tribunales Colegiados de Circuito) en un Tribunal de alzada para lo contencioso administrativo.

"En efecto, un Órgano Judicial no debe funcionar como revisor de los actos de un Órgano Administrativo sin violentar el principio de la separación de poderes. Un Órgano Judicial Federal cuya misión eminentemente es garantizar a los individuos una conducta constitucional de las autoridades, no debe intervenir para garantizar a las propias autoridades la defensa de sus pretendidos derechos. La sentencia de un Tribunal Administrativo que vela por la legalidad de los actos de las autoridades que pueden lesionar más que a nadie a los particulares, han de merecer absoluto respeto y ser acatadas sin reservas por la autoridad. El que una autoridad pida a la Corte (ahora los Tribunales Colegiados de Circuito), la revisión de los actos de otra autoridad, llámesele como se le llame, equivale a un juicio directo de amparo".

<sup>4</sup> Romeo León Orantes. El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, México, 1963, p. 89.

<sup>5</sup> Dolores Heduán Virués. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Compañía Editorial Continental, S.A., 1era. ed., México, 1961, p. 296.

Tratadistas que opinan que se trata de un recurso:

Briseño Sierra<sup>6</sup> no coincide con el pensamiento de los citados jurisconsultos, para este autor la revisión "tiene perfiles singulares, primero porque se substancia como la revisión en amparo indirecto y dentro de los límites que ha fijado la jurisprudencia de la Corte, de manera que no pasa de ser un control jerárquico el que, a semejanza de una apelación ilimitada en cuanto a la potestad del revisor, pero limitada en cuanto a la tramitación no admite pruebas en segunda instancia, sino que analiza los agravios tomando en cuenta lo actuado ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Según, en principio y en aplicación de las interpretaciones que se han dado al artículo 8º de la Ley de Amparo (Teoría de la doble personalidad del Estado como titular de la acción de amparo), bien pudiera haberse admitido la demanda del fisco en esta vía, porque la sentencia afecta su patrimonialidad, no se sigue el camino empleado cuando se trata de fallos del Tribunal de Arbitraje, que se impugna normalmente en amparo, sino una apelación con amplitudes de revisión o una revisión con funciones de apelación y posibilidades de anulación de reenvío".

Nosotros nos pronunciamos por la postura que señala que se trata de un juicio de amparo directo en materia fiscal en virtud de que, aunque la revisión tiene características especiales, derivadas de la estructura híbrida que le asignan las Leyes que la reglamentan, recordemos que el recurso se caracteriza por no romper con la unidad del proceso sino que forma parte del mismo en que se dictó la resolución atacada, es decir el recurso supone continuidad dentro de un proceso. Con la instancia aun Tribunal Colegiado de Circuito se separa de un Tribunal Administrativo a un Tribunal del Poder Judicial. En otras palabras, se instituye a los Tribunales Colegiados de Circuito, como Órgano del Poder Judicial Federal, en Superior Jerárquico de un Órgano del Poder Ejecutivo, consecuentemente, la nueva autoridad decisoria cambia radicalmente, inclusive la naturaleza del proceso que sigue el Tribunal Colegiado de Circuito, el cual difiere substancialmente del que realiza el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que los Tribunales Colegiados de Circuito tienen como finalidad de acuerdo con el artículo 103 Constitucional, garantizar a los individuos la tutela de los derechos fundamentales que se estimen infringidos, en tanto que el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo de anulación, de Justicia Delegada, que tiene por objeto controlar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas.

Ahora bien, si la apelación, -figura con la que Briseño Sierra quiere asemejar el recurso de revisión-, como recurso debe hacerse valer dentro del mismo proceso en el que se dictó la sentencia recurrida, por lo tanto tenemos que aceptar que el recurso de revisión no constituye propiamente una apelación; en consecuencia, creemos que en el fondo, bajo la norma de un recurso se disimula un juicio de amparo directo en favor de las autoridades administrativas.

<sup>6</sup> Briseño Sierra Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Ed. Antigua Librería Robledo, 1era. Ed., México, 1964, p. 132.

Por último, consideramos que debe despojarse al juicio de amparo de todo aquello que lo ha deformado en un recurso extraordinario de control de legalidad; por lo que se hace indispensable que se derogue el recurso de revisión competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y que los particulares sólo puedan utilizar el juicio de amparo contra leyes violatorias de la Constitución y no contra actos y resoluciones de los agentes de la Administración Activa. Como un paso previo, podría reformarse el Código Fiscal de la Federación restituyendo el principio de la auténtica cosa juzgada por el hecho de acudir al procedimiento contencioso administrativo ante la Tribunal Fiscal de la Federación.

**D) LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN DEBE ENCARGARSE A TRIBUNALES ESPECIALIZADOS EN ASUNTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.**

La especificación de los Tribunales, cualquiera que sea su competencia o materia, es un elemento indispensable para la debida impartición de justicia, pues quien no conoce a fondo la causa que va a juzgar puede cometer errores gravísimos de apreciación en detrimento de la actividad jurisdiccional.

Es por ello, que quienes resuelven asuntos contencioso administrativos deben estar absolutamente compenetrados en la materia procedimental y sustantiva propia de tal rama del derecho, porque la misma está revestida de complejidades muy variadas y porque a diferencia de lo que acontece en otros casos, constantemente están en juego intereses públicos y privados.

De tal suerte, consideramos que el Tribunal Fiscal de la Federación resulta ser el Órgano idóneo para el conocimiento de los asuntos contencioso administrativos. Si bien es cierto que no hay que pasar por alto que existen tanto los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero tampoco debe perderse de vista que con excepción de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa y los Tribunales Colegiados de Circuito también en Materia Administrativa del Distrito Federal y de la Capital de Jalisco no son órganos especializados en materia administrativa, como si lo es el Tribunal Fiscal de la Federación cuya competencia se circunscribe a la materia administrativa y particularmente a la materia fiscal.

No obstante lo anterior, al establecerse que el conocimiento del recurso de revisión correspondiera a los Tribunales Colegiados de Circuito, el legislador pasa por alto la especialización del Tribunal Fiscal de la Federación y confiere su conocimiento a órganos no especializados; o al menos no en la totalidad del territorio nacional, pues al respecto debe decirse que sólo en el área geográfica del Distrito Federal y en Guadalajara, Jalisco, existen Tribunales Colegiados especializados en materia administrativa; de tal suerte se desconoce la idoneidad del órgano administrativo denominado Tribunal Fiscal de la Federación.

En México el sistema contencioso administrativo debiera basarse en una estructura jurisdiccional estrictamente administrativa y no judicial, porque la primera está formada por jueces especializados y la segunda por jueces -los Magistrados de Circuito- sin la adecuada preparación en la materia, por ello proponemos que se suprima el recurso de revisión y que la justicia se imparta por Magistrados cuya selección se efectúe en mérito de su capacidad profesional, sus antecedentes de moralidad, su dedicación al trabajo, experiencia y vocación de servicio, para que la confianza en el juzgador sustituya el recelo que propicia la creación de innumerables instancias, que desalientan y hacen perder la fe en quienes tienen a su cargo la honrosa responsabilidad de impartir justicia.

Para concluir, citemos las palabras del Magistrado Licenciado Sergio Martínez Rosaslanda:<sup>7</sup> "... la figura del juzgador juega un papel muy importante en la realización de la misión que le ha sido encargada. En consecuencia, hago más las palabras expresadas por Rudolf Stammier en su celebre obra EL JUEZ, en los siguientes términos: "todas las buenas intenciones del Legislador, toda la ordenación justa del Derecho no les sirve de nada a los miembros de la comunidad jurídica si la seguridad de la realización del Derecho no aparece garantizada por Tribunales imparciales y competentes".

¿Que valor puede tener la especialización de un ente jurisdiccional si sus actos habrán de revisarse por otro que no la tenga?

#### E) NO SE DEBE ASIGNAR EL CONOCIMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN A UN ÓRGANO DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

Si bien es cierto que el recurso de revisión tramitado ante los Tribunales Colegiados de Circuito responde a la creciente regionalización de los Tribunales y viene a contribuir a la expeditéz y celeridad del proceso, en tanto que acerca la justicia a quien la demanda, dada la proximidad territorial del Tribunal que dictara el fallo definitivo y que no tenía razón la existencia de tres medios de impugnación contra los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, que tornaban interminable el proceso; no obstante, no estamos de acuerdo en que la competencia para conocer del mencionado recurso se le haya otorgado a un órgano del Poder Judicial Federal (Tribunales Colegiados de Circuito) en cuya jurisdicción se encuentre la sede de la Sala Regional que haya emitido el acto objeto del recurso.

En efecto, un órgano judicial no debe funcionar como revisor de los actos de un Tribunal Administrativo sin violentar el principio de la división de poderes. Un órgano judicial federal cuya misión es asegurar a los individuos una conducta constitucional de las autoridades, no debe intervenir para asegurar a las propias autoridades la defensa de sus pretendidos derechos. Las sentencias del Tribunal Fiscal de

<sup>7</sup> Sergio Martínez Rosaslanda, Pensamiento de José López Portillo Sobre la Justicia Administrativa. En Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tribunal Fiscal de la Federación, T. I, México, p. 58.

la Federación, velan por la legalidad de los actos de autoridad que pueden lesionar, mas que a nadie a los particulares, deben ser definitivas y obligatorias, al menos para las autoridades administrativas enjuiciadas para que se cumpla con el control de la legalidad de sus actos.

Nos acompañan en estas ideas el Ex-Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Licenciado Carlos Del Río Rodríguez, quien señalaba en conmemorable ocasión, "... también debería tomarse la decisión jurídica y política de que los fallos de la jurisdicción administrativa fuesen definitivos y que no se incurriera en la aberración de que fueran revisados por un órgano del Poder Judicial Federal, como si éste fuera un Tribunal Contencioso más. Cada fuero tiene su aplicación distinta. El libridismo que ahora tenemos no conduce a nada que no sea irritación al gobernado y retardo en la administración de justicia".

En ese mismo orden de ideas, si el Tribunal Fiscal de la Federación, como lo afirma la Exposición de Motivos que le dió origen, "está colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo", y emite sus resoluciones "en representación del propio Ejecutivo, por delegación de las facultades que la ley le hace"; resulta absurdo, que la administración fiscal que de él depende, responsable del acto impugnado por el particular y declarado ilegal por su tribunal, requiera del auxilio del Poder Judicial Federal, representado por los Tribunales Colegiados de Circuito, para que sea anulado el fallo que emitió en beneficio del particular, dicho Tribunal.

Por otra parte, en nuestro régimen político un órgano judicial no debe fungir como revisor de los actos de un Tribunal Administrativo, es decir, como revisor jerárquico, pues bien, como lo afirma la Doctora Dolores Heduán Virués, "en otros países tal cosa sucede y si aún en el nuestro los Tribunales Laborales son administrativos y contra los laudos procede el juicio de amparo directo ante la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquier jurista mexicano percibe que con ello no hay transgresión al principio de separación de poderes y percibe también la diferencia técnica que media entre el amparo directo que es juicio en una sola instancia, y el comentado recurso de revisión que es última instancia de un proceso típicamente administrativo, iniciado fuera del Poder Judicial, tanto más que por declaración legal expresa, se ha pretendido que dicho recurso ni siquiera procesalmente sea "equiparable" al amparo directo".

#### F) SE PRIVA A LOS PARTICULARES DE LA POSIBILIDAD DE HACER VALER EL JUICIO DE AMPARO.

Se dice en la Exposición de Motivos que se acompañó al proyecto de la Ley de Justicia Fiscal, que el Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo y que emitirá sus resoluciones en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la Ley le confiere y que SUS DECISIONES

<sup>8</sup> Dolores Heduán Virués. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Ob. Cit., p. 299.

"TENDRÁN FUERZA DE COSA JUZGADA", es decir, que no serán revocables por recursos ordinarios "sino sólo por medios de impugnación extraordinarios; ahora que la relatividad sólo existe cuando el fallo sea adverso al particular, PUES CUANDO LE SEA FAVORABLE LA COSA JUZGADA ES ABSOLUTA".

Sin embargo, ahora, resulta que como consecuencia de la instauración del recurso de revisión, competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando la resolución sea favorable al particular, no estamos en presencia de la "cosa juzgada absoluta", pues en el momento que la autoridad responsable del acto impugnado demande, en su apoyo, la intervención del Poder Judicial Federal, solicitando la revocación de la resolución que el Tribunal Fiscal emitió en favor del particular, se priva al administrado de la posibilidad de impugnar en vía de amparo, la resolución que en este instancia le fuera adversa, por haber sido ya ejercida ante el Tribunal Colegiado de Circuito por la propia autoridad, con el nombre de recurso de revisión, toda vez que en contra de las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito no procede juicio o recurso alguno, según lo ordena el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo en tal virtud la sentencia emitida en este caso, el carácter de cosa juzgada; en consecuencia, se consunta de manera irreparable una violación de garantías al no poder, en un momento dado, el gobernado, acudir al juicio previsto por los artículos 103 y 107 de la Constitución, lo que hace suponer que el sistema unilateral del recurso de revisión que establece el Código Fiscal de la Federación es inconstitucional, por impedir, eventualmente, la aplicación de dichos preceptos así como los de su Ley Reglamentaria.

Lo indebido de la situación no deriva de la sola circunstancia de que el sistema de recursos concluya con la intervención de los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que el artículo 104 fracción I-B constitucional, lo permite expresamente; el problema consiste en que la sentencia definitiva es inatacable, se dicta sin atender más que a la posición de una de las partes, dejando sin defensa a la contraria.

Es necesario aclarar que aunque el recurso de revisión no es inconstitucional, como lo manifestamos en párrafos anteriores, en la forma en que se encuentra concebido en la propia Constitución, de cualquier forma, como se ha visto, plantea situaciones de muy difícil situación, por lo que es de concluirse que dicho recurso no es completamente adecuado.

Las razones que tenemos para que también se derogue el Recurso de Apelación previsto en el artículo 245 del Código Fiscal de la Federación son las siguientes:

a) El Recurso de Apelación sigue siendo privativo de las autoridades, por lo que el particular agraviado por una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación sólo tiene a su alcance el Juicio de Amparo. Sin embargo, no pasa inadvertido, el hecho de que el particular, en su caso, podrá apelar la sentencia de primera instancia cuando afecte

sus intereses jurídicos; así como el de las autoridades, pero sólo si dichas autoridades interponen el recurso; además de que si no procede la apelación de las autoridades tampoco procede la de los particulares con fundamento en el último párrafo del artículo 245 del Código Fiscal de la Federación.

b) Entre otras razones, que el Legislador hizo valer para introducir el recurso de apelación en favor exclusivamente de las autoridades, fue el de no incorporar una instancia adicional, al particular, que tuviera el efecto de retrasar la solución de los conflictos.

No estamos de acuerdo con el razonamiento anterior, puesto que si bien no se deben establecer instancias que retarden los procesos; que tampoco se establezcan instancias a las que el particular no pueda tener acceso libremente; puesto que en el caso de la apelación, la misma sólo puede ser interpuesta por el particular cuando la ha hecho valer previamente la autoridad.

c) Una crítica más al recurso de apelación, y por lo tanto una razón más para que se derogue, la constituye el hecho de que cuando el particular interpone amparo directo en contra de una sentencia apelada -la cual desde luego no es una resolución definitiva para efectos del amparo- acarreará que el juicio de amparo sea improcedente.

Aparentemente, lo anterior no agravia al administrado, dado que la resolución recaída a la apelación puede ser impugnada en amparo directo, conforme a lo dispuesto en el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo si la sentencia dictada en primera instancia le agravia al particular, él cuenta con un plazo de 15 días para interponer el amparo correspondiente, en tanto que la autoridad cuenta con 20 días para hacer valer la apelación.

En otras palabras, dado que el recurso de apelación y el juicio de amparo tienen plazos distintos para su interposición, y dado que para el primero el plazo es mayor, el particular que considere que la sentencia dictada en primera instancia le agravia, no puede -dada la diferencia de plazos- "arriesgarse" a esperar que la autoridad apele, para así él también poder apelar.

d) Otro fundamento para que se derogue el recurso de apelación es que se centraliza nuevamente la justicia administrativa, al establecerse este recurso, dado que del mismo conoce la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, quien tiene su sede en el Distrito Federal, por lo tanto las autoridades como los particulares, en su caso, deben acudir al Distrito Federal, aún cuando su domicilio no se ubique en el mismo.

Por todos estos motivos, proponemos que desaparezca tanto el recurso de apelación como el recurso de revisión y en su lugar se introduzca un recurso diverso, con la denominación de RECURSO DE REVISIÓN; que pueda interponer cualquiera de las partes y que proceda en contra de las sentencias de primera instancia dictadas por el



sus intereses jurídicos; así como el de las autoridades, pero sólo si dichas autoridades interponen el recurso; además de que si no procede la apelación de las autoridades tampoco procede la de los particulares con fundamento en el último párrafo del artículo 245 del Código Fiscal de la Federación.

b) Entre otras razones, que el Legislador hizo valer para introducir el recurso de apelación en favor exclusivamente de las autoridades, fue el de no incorporar una instancia adicional, al particular, que tuviera el efecto de retrasar la solución de los conflictos.

No estamos de acuerdo con el razonamiento anterior, puesto que si bien no se deben establecer instancias que retarden los procesos; que tampoco se establezcan instancias a las que el particular no pueda tener acceso libremente; puesto que en el caso de la apelación, la misma sólo puede ser interpuesta por el particular cuando la ha hecho valer previamente la autoridad.

c) Una crítica más al recurso de apelación, y por lo tanto una razón más para que se derogue, la constituye el hecho de que cuando el particular interpone amparo directo en contra de una sentencia apelada -la cual desde luego no es una resolución definitiva para efectos del amparo- acarreará que el juicio de amparo sea improcedente.

Aparentemente, lo anterior no agravia al administrado, dado que la resolución recaída a la apelación puede ser impugnada en amparo directo, conforme a lo dispuesto en el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo si la sentencia dictada en primera instancia le agravia al particular, él cuenta con un plazo de 15 días para interponer el amparo correspondiente, en tanto que la autoridad cuenta con 20 días para hacer valer la apelación.

En otras palabras, dado que el recurso de apelación y el juicio de amparo tienen plazos distintos para su interposición, y dado que para el primero el plazo es mayor, el particular que considere que la sentencia dictada en primera instancia le agravia, no puede -dada la diferencia de plazos- "arriesgarse" a esperar que la autoridad apele, para así él también poder apelar.

d) Otro fundamento para que se derogue el recurso de apelación es que se centraliza nuevamente la justicia administrativa, al establecerse este recurso, dado que del mismo conoce la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, quien tiene su sede en el Distrito Federal, por lo tanto las autoridades como los particulares, en su caso, deben acudir al Distrito Federal, aún cuando su domicilio no se ubique en el mismo.

Por todos estos motivos, proponemos que desaparezca tanto el recurso de apelación como el recurso de revisión y en su lugar se introduzca un recurso diverso, con la denominación de RECURSO DE REVISIÓN; que pueda interponer cualquiera de las partes y que proceda en contra de las sentencias de primera instancia dictadas por el

Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos en que el monto del asunto ascienda a la cantidad de doscientas veces el salario mínimo general diario elevado al año del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión, o bien cuando el asunto reúna las características de importancia y trascendencia. Dicho recurso debe ser del conocimiento del propio Tribunal.

Desde luego, en contra de la sentencia recaída al recurso de revisión que proponemos, el particular podrá interponer el juicio de amparo.

Salvando estos obstáculos; es decir, estableciendo la primera y segunda instancias dentro del propio Tribunal Fiscal de la Federación, la jurisprudencia que estableciera este órgano colegiado ya no estaría sujeta a la del Poder Judicial Federal puesto que el mismo ya no sería competente para sentarla en la misma materia; lo cual no se contraviene si se establece jurisprudencia al conocer del juicio de amparo, puesto que, insistimos, este juicio se interpone por violación a garantías individuales.

### **PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN NUEVO RECURSO**

Previo el análisis para la propuesta de un nuevo recurso de revisión, haremos el intento de trazar los lineamientos esenciales sobre la estructura y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, precisamente por ser el órgano ante el cual proponemos que se ventile dicho recurso.

### **ESTRUCTURA**

Durante esta nueva etapa del Tribunal Fiscal de la Federación (que correspondería a la quinta época), quedará integrado igual que en la cuarta época: por una Sala Superior y por Salas Regionales.

El Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos, quien será también Secretario de Acuerdos de la Sala Superior, un Contralor, un Oficial Mayor, los secretarios, los actuarios y los peritos necesarios para el despacho de los negocios de las Salas, así como los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, de acuerdo con nuestras propuestas y por lo que respecta a la Sala Superior, se compondrá de 5 Magistrados especialmente nombrados para integrarla, bastando la presencia de tres de sus miembros para que pueda sesionar.

Consideramos que esta cifra es suficiente, ya que evita que una composición más numerosa constituya un obstáculo en la celeridad con que dicha Sala debe realizar sus funciones.

El nombramiento de los Magistrados de la Sala Superior le corresponderá al Presidente de la República, con aprobación del Senado, en caso de receso de dicho cuerpo legislativo, la aprobación deberá otorgarla la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La selección de los Magistrados a la Sala Superior se hará de entre los Magistrados de las Salas Regionales, cuya conducta y buen desempeño en el ejercicio de sus funciones le ameriten.

Los Magistrados del Tribunal Fiscal serán inamovibles; permaneciendo en su encargo hasta la edad de retiro forzoso, salvo que sean removidos por mala conducta, o por responsabilidad derivada de delitos oficiales.

En cuanto a la inamovilidad nuestra propuesta obedece a que con ello se fortalecerá la autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación, consagrada en el artículo 73, fracción XXIX, inciso G, de nuestra Constitución, ya que la duración de su encargo no estará limitada, a los seis años que dura el mandato del Presidente de la República.

Las decisiones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal.

Para fijar o modificar la Jurisprudencia se requerirá que voten en igual sentido, cuando menos tres de los Magistrados de la Sala Superior. Cuando no se logre esta mayoría en dos sesiones, se tendrá por desechado el proyecto y el Presidente del Tribunal designará otro Magistrado distinto del ponente para que en el plazo de quince días formule nuevo proyecto.

Por lo que hace a las atribuciones de la Sala Superior, quedarán limitadas sólo a las funciones administrativas contempladas en los artículos 16 y 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que se contraen a las siguientes:

I.- Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación.

II.- Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.

III.- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

IV.- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación.

V.- Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los Magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un Magistrado de Sala Regional.

VI.- Dictar las medidas necesarias para investigar las responsabilidades de los Magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los

Magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a consideración del Presidente de la República.

VII.- Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las Salas Regionales.

VIII.- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

IX.- Designar de entre los Magistrados de la Sala Superior, a los Magistrados que realicen visitas extraordinarias a las Salas Regionales. El Magistrado designado dará cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior del Tribunal.

X.- Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.

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

XII.- Las demás que establezcan las Leyes.

En cuanto a las funciones jurisdiccionales reguladas en dichos artículos como competencia del Pleno y de las Secciones de la Sala Superior, pasarán a ser competencia de las Salas Regionales actuando en forma unitaria; excepto la señalada en el artículo 20 fracción II, pues, según nuestras propuestas, el Recurso de Apelación debe desaparecer; ya que consideramos que, en la actualidad, los Magistrados de las distintas Salas Regionales son muy competentes para conocer de negocios en que para su resolución sea necesario establecer la interpretación directa de una ley o reglamento o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución; así como los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior y en los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

Por otro lado, es un acierto la adición del artículo 29 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que establece "En cada una de las Salas Regionales habrá el número de Salas que acuerde el Pleno de la Sala Superior, las cuales tendrán la sede que el mismo señale"; pues el problema de rezago se observa con mayor intensidad en algunas Salas Regionales lo que hace conveniente otorgar a la Sala Superior la facultad de crear nuevas Salas en aquellas regiones del país que así lo ameriten en razón del incremento de los asuntos.

Asimismo proponemos que se adicione una fracción más para que sea la Sala Superior la que proponga a los Magistrados de las Salas Regionales.

Cabe agregar que el Tribunal Fiscal de la Federación contará con un Presidente que será designado en la primera sesión anual de la Sala Superior, será inamovible y formará parte de la misma Sala.

Las funciones de los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior serán atribuciones del Presidente del Tribunal, en virtud de que proponemos que las Secciones de la Sala Superior desaparezcan, en consecuencia desaparecerán los Presidentes de éstas.

Por otra parte, el Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por tres Magistrados cada una. Actuarán de manera unitaria y colegiada.

Los Magistrados de las Salas Regionales serán nombrados por el Presidente de la República, a propuesta de la Sala Superior del Tribunal Fiscal, con aprobación del Senado; en caso de receso de éste, con la aprobación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Serán inamovibles de su cargo (de igual forma que los de la Sala Superior).

En cuanto a su selección deberá otorgarse preferencia a los candidatos que hubiesen prestado servicios satisfactorios al mismo Tribunal como personal jurídico; para evitar la burocratización, deben también admitirse en los cargos de Magistrados, a juristas destacados provenientes de otras profesiones jurídicas; es decir, abogados en ejercicio y profesores de Derecho, siempre que acrediten su especialización.

Nuestra propuesta obedece a que en la práctica las autoridades hacendarias influyen considerablemente en los nombramientos de los Magistrados del referido Tribunal, obviamente en favor de personas que le son afines o que han ocupado cargos administrativos dentro de esas dependencias. Indiscutiblemente debiera existir límite legal al respecto, por lo impropio que resulta el hecho de que haya un nexo inmediato entre quien específicamente deba juzgar la legalidad de las resoluciones tributarias, con los órganos de gobierno que las emiten.

Ahora bien, para procurar, en todo momento, respetar el principio de inmediatez que inspira la política de regionalización fiscal se propone:

a) Confiar a las Salas Regionales, actuando como órganos unitarios, el conocimiento de la primera instancia de los juicios que se promuevan, en número suficiente a las necesidades de cada región. Es indispensable que se responsabilice a un solo Magistrado de la instrucción del juicio en esta etapa, ya que así los juicios se resolverán con mayor agilidad. En caso contrario la instrumentación del sistema volverá a ser excesiva en perjuicio de la debida impartición de justicia.

b) Confiar a las Salas Regionales, integradas por los tres Magistrados cada una, la revisión de los fallos de primera instancia. Las resoluciones dictadas en este nivel deben ser absolutamente definitivas.

En apoyo de esta propuesta puede invocarse lo que dictaminó el coordinador de la Comisión de Justicia Administrativa, que conoció de la Ponencia que se presentó en el foro abierto de la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública, la cual se llevó a cabo en 1983 por ordenes expresas del Presidente de la República, bajo los auspicios de la Procuraduría General de la República.

“ . . . Un Tribunal de lo Contencioso (Administrativo) que cubriera todos los campos en que la administración actúa, reclamaría una cuidadosa coordinación con las atribuciones del Poder Judicial de la Federación, que a través del Juicio de Amparo desempeña. . . las funciones principales que cumpliría el órgano que se sugiere. Por ello, sin abandonar las propuestas de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, podría como paso inmediato, revisar la estructura y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para que su acción sea más expedita. Es particularmente interesante la propuesta para que **LAS SALAS SEAN UNITARIAS EN TODAS LAS REGIONES ACTUALES, PUES SE APRECIA YA UN REZAGO CRECIENTE.** Una de las ponencias más interesantes se queja de que son muchas las instancias actuales, con perjuicio de los particulares y del fisco. **LA SIMPLIFICACIÓN ES INDISPENSABLE.**”<sup>9</sup>

#### COMPETENCIA

Muchos autores coinciden en señalar que la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se debe ampliar, sin embargo consideramos que este tema necesita de un estudio más profundo, cosa que nos desviaría del punto central de nuestra tesis que es el recurso de revisión, de tal suerte sólo haremos el intento de trazar los lineamientos esenciales sobre la competencia del mismo.

Así las cosas proponemos que se modifique el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que establece la competencia de las Salas Regionales. Actualmente dispone lo siguiente:

“Artículo 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan 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 bases para su liquidación;

<sup>9</sup> Iván Rueda Heduán. Premisas del Contencioso Administrativo en México. Obra conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo I. México, 1987, p. 337.

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

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

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

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

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

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

VII.- Las que se dicten 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 Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;

IX.- Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados;

X.- Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente;

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

XII.- Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

XIII.- Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquellas a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

XIV.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

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

...

A nuestro juicio, la actual redacción del artículo 11 de la misma Ley, se sustituiría por el siguiente texto:

ARTICULO 11.- Las Salas Regionales conocerán, en forma unitaria, de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

De la fracción I a la XIII tendrán el mismo contenido.

XIV.- En las que sea necesario establecer la interpretación directa de un precepto de Ley o Reglamento o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución;

Esta fracción corresponde a la V del artículo 16 que establece la competencia del Pleno.

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

XVI.- En las que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

Estas dos fracciones corresponden al artículo 20 que establece la competencia de las Secciones de la Sala Superior.

XVII.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recursos administrativos o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado.

De la propuesta que se hace se observa que se modificó la redacción del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y que se anexaron tres fracciones más a dicho numeral, la XIV, XV y XVI, la fracción XIV de la actual redacción pasó a ser la XVII.

Esta sugerencia obedece a que la Sala Superior ya no se dividirá en Secciones y al funcionar en Pleno sólo tendrá facultades administrativas; de tal suerte consideramos que los más conveniente es que las funciones jurisdiccionales fueran competencia de las Salas Regionales actuando en forma unitaria, para mayor agilidad de los asuntos. No obstante es necesario aclarar, que los asuntos de los que esté



conociendo tanto el Pleno como las Secciones de la Sala Superior corresponderá a los mismos darles solución y si en contra de dicha resolución se interpone el recurso de revisión se seguirá el procedimiento que hasta antes de estas propuestas se establece.

Asimismo, deberá adicionarse un artículo más a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, que establecerá los casos en que las Salas Regionales actuarán en forma colegiada:

**ARTICULO II Bis.-** Las Salas Regionales conocerán, en forma colegiada, del recurso de revisión que promuevan las partes en contra de las resoluciones que las mismas Salas emitan en primera instancia, en los casos establecidos por el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

Nuestra propuesta se fundamenta en el hecho de que si la autoridad o el particular pretenden interponer el recurso de revisión no tendrán que acudir a un órgano del Poder Judicial Federal (Tribunales Colegiados de Circuito) que no siempre está especializado en Materia Administrativa y tampoco tendrán que trasladarse, sobre todo el particular, a la Ciudad de México para intentar dicho recurso ante la Sala Superior (Pleno o Secciones); sino que tendrán la justicia cerca de su domicilio y será impartida por órganos especializados como lo son las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, lo que conlleva a que se cumpla con lo dispuesto por el artículo 17 Constitucional, esto es, que la impartición de justicia sea pronta, completa e imparcial, lo que hace realidad la implantación en plenitud del contencioso administrativo.

Por último, no debe inquietarnos el hecho de que por la ampliación de la esfera de competencia del Tribunal, pudiera incrementarse en forma excesiva el número de asuntos de que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación, pues, en párrafo anteriores propusimos la creación de más Salas Regionales.

### **RECURSO DE REVISIÓN**

La objetividad jurídica con que ha sido analizada la problemática del recurso de revisión en los capítulos precedentes y los marcados perjuicios que el mismo ocasiona a las partes en conflicto, en particular al gobernado, hacen imperativa al búsqueda de soluciones tendientes a su simplificación, en bien de una pronta y expedita impartición de justicia, que armonicen la necesidad del gobierno de obtener una oportuna percepción de los tributos, con las garantías que deben asistir a los administrados.

Recodemos que a pesar de diversas modificaciones que ha tenido este recurso, durante su existencia, algunas de ellas motivadas por la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación, es importante destacar que su antecedente más remoto se localiza en una reforma al artículo 104 de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1946. Actualmente el referido recurso tiene su base constitucional en el artículo 104 fracción I-B; dicho numeral señala las

reglas que le resultan aplicables, remitiendo a la ley secundaria. Y su fundamento legal en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación vigente.

A pesar de que el recurso de revisión tiene su base constitucional y legal en los ordenamientos señalados esto no debe limitar nuestra propuesta para que dicho recurso se derogue, pues, como lo manifiesta el Licenciado Mariano Azuela Güitrón "... Dentro del espíritu del Constituyente no se buscó establecer una Carta Fundamental estática que impusiera sus criterios, en forma absoluta, a las generaciones futuras, sino, con claridad, determinó, en el artículo 39, que "el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno", y en el 135, que la Constitución "puede ser adicionada o reformada"<sup>10</sup>.

En consecuencia, es conveniente suprimir tal medio de impugnación con base en los razonamientos planteados en párrafos anteriores y crear uno nuevo con las siguientes características:

\*\*\*En cuanto a la denominación del nuevo recurso se sugiere la de "Recurso de Revisión", la cual recoge la prevista en el Código Fiscal de la Federación vigente, con la finalidad de aprovechar la familiaridad del término con las características que se proponen; asimismo por corresponder a la acepción gramatical y doctrinal.

\*\*\*El órgano ante el cual se va a interponer y resolver el nuevo recurso de revisión serán las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, actuando en forma colegiada (por los tres Magistrados que la integran). Consideramos que esta segunda instancia, conferida a un ente colegiado, compuesto por tres Magistrados, garantiza suficientemente un fallo definitivo de calidad.

\*\*\*Las resoluciones dictadas a este nivel deben ser absolutamente definitivas, no queremos decir con esto que se prive a los particulares del derecho de acudir al juicio de amparo, sino que proponemos que sólo puedan utilizarlo cuando notoriamente se haya violado sus garantías individuales.

\*\*\*Finalmente, por razones de equilibrio aplicables en todo tipo de procesos y por consiguiente en el contencioso administrativo, y atendiendo a sí mismo al principio de igualdad de las partes, es menester que las autoridades y los particulares que tengan el carácter de partes en las contiendas administrativas deben estar en posibilidad de hacer uso del recurso de revisión; así como de los medios de defensa establecidos a lo largo del proceso para remedio de violaciones legales.

\*\*\*Esperamos que en un futuro no lejano se conceda al Tribunal Fiscal de la Federación el conocimiento del nuevo medio de defensa, para conocer en última

---

<sup>10</sup> Mariano Azuela Güitrón. Revisión Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo I, México, 1987, p. 200.

reglas que le resultan aplicables, remitiendo al ley secundaria. Y su fundamento legal en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación vigente.

A pesar de que el recurso de revisión tiene su base constitucional y legal en los ordenamientos señalados esto no debe limitar nuestra propuesta para que dicho recurso se derogue, pues, como lo manifiesta el Licenciado Mariano Azuela Güitrón "... Dentro del espíritu del Constituyente no se buscó establecer una Carta Fundamental estática que impusiera sus criterios, en forma absoluta, a las generaciones futuras, sino, con claridad, determinó, en el artículo 39, que "el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno", y en el 135, que la Constitución "puede ser adicionada o reformada"<sup>10</sup>.

En consecuencia, es conveniente suprimir tal medio de impugnación con base en los razonamientos planteados en párrafos anteriores y crear uno nuevo con las siguientes características:

\*\*\*En cuanto a la denominación del nuevo recurso se sugiere la de "Recurso de Revisión", la cual recoge la prevista en el Código Fiscal de la Federación vigente, con la finalidad de aprovechar la familiaridad del término con las características que se proponen; asimismo por corresponder a la acepción gramatical y doctrinal.

\*\*\*El órgano ante el cual se va a interponer y resolver el nuevo recurso de revisión serán las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, actuando en forma colegiada (por los tres Magistrados que la integran). Consideramos que esta segunda instancia, conferida a un ente colegiado, compuesto por tres Magistrados, garantiza suficientemente un fallo definitivo de calidad.

\*\*\*Las resoluciones dictadas a este nivel deben ser absolutamente definitivas, no queremos decir con esto que se prive a los particulares del derecho de acudir al juicio de amparo, sino que proponemos que sólo puedan utilizarlo cuando notoriamente se haya violado sus garantías individuales.

\*\*\*Finalmente, por razones de equilibrio aplicables en todo tipo de procesos y por consiguiente en el contencioso administrativo, y atendiendo a sí mismo al principio de igualdad de las partes, es menester que las autoridades y los particulares que tengan el carácter de partes en las contiendas administrativas deben estar en posibilidad de hacer uso del recurso de revisión; así como de los medios de defensa establecidos a lo largo del proceso para remedio de violaciones legales.

\*\*\*Esperamos que en un futuro no lejano se conceda al Tribunal Fiscal de la Federación el conocimiento del nuevo medio de defensa, para conocer en última

---

<sup>10</sup> Mariano Azuela Güitrón. Revisión Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo I, México, 1987, p. 200.

instancia, de las impugnaciones que hagan las autoridades y los particulares que haya sido parte en el juicio de nulidad, a las resoluciones de primera instancia emitidas por los Magistrados de las distintas Salas Regionales actuando en forma unitaria.

La instauración del recurso de revisión en la forma que acabamos de indicar remediaría las inconvenientes prácticas del actual recurso de revisión.

**ÓRGANO COMPETENTE PARA CONOCER DEL NUEVO RECURSO DE REVISIÓN CON PLENA JURISDICCIÓN PARA QUE SU FALLO SEA EFECTIVAMENTE CUMPLIDO.**

Es importante destacar que la naturaleza jurídica del procedimiento que se desarrolla ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es la de un Contencioso de Anulación; no obstante, tiene posibilidades legales de actuar como un Tribunal de Plena Jurisdicción. Conviene precisar las notas distintivas más sobresalientes entre un Tribunal de Anulación y otro de Plena Jurisdicción.

El Licenciado Joaquín Cervantes Montenegro nos dice que debe entenderse por Contencioso de Plena Jurisdicción "entendiendo por éste tanto al concepto procesalista que considera que un Tribunal de Plena Jurisdicción es aquél que puede hacer ejecutar sus sentencias, como al concepto que de la Plena Jurisdicción se maneja en el ámbito administrativo, en el sentido de que el Tribunal dotado de ella, puede tomar el lugar de la autoridad y dictar en su sentencia la resolución que en Derecho proceda, resolución que no sólo anula la dictada por la autoridad, sino que toma el lugar de la dictada por ésta produciendo todos los efectos jurídicos inherentes a la misma"<sup>11</sup>.

En cuanto al Contencioso de Anulación, el Tribunal que emite la sentencia se limita a la simple declaración de nulidad del acto combatido; "son las autoridades administrativas las que auxilian a la justicia para que se cumpla efectivamente (las sentencias) o de las que depende, en el caso de la justicia administrativa, su acatamiento o efectividad"<sup>12</sup>.

La Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, claramente señaló:

"El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación"<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Joaquín Cervantes Montenegro. El Cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de estudios jurídicos, volumen X, UNAM (Facultad de Derecho), México, 1988.

<sup>12</sup> Alfonso Nava Negrete. Notas Sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En: Revista de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (órgano informativo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal) No. 2, volumen 1, Julio de 1973, México, p.46.

<sup>13</sup> Ley de Justicia Fiscal, Exposición de Motivos, Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936, p. 3.

Y también aclaró:

“El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de los actos o procedimientos”<sup>14</sup>

Asimismo, el Pleno, en las sesiones de los días 28 de junio y 5 de julio de 1937, llegó al acuerdo jurisprudencial de que el Tribunal Fiscal de la Federación era un Tribunal de simple anulación y no de plena jurisdicción.

No obstante lo anterior, lo cierto es que el artículo 58 de la Ley que le dió origen al Tribunal Fiscal de la Federación, estableció:

“Artículo 58. Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar a reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14, indicará de manera concreta en que sentido deberá dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. Entretanto que ésta no se pronuncie, continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretado dentro del juicio”<sup>15</sup>.

De la anterior transcripción se puede inferir la existencia de un contencioso de plena jurisdicción, pues dicho precepto establece que cuando la sentencia declare la nulidad, y salvo que ordene reponer el procedimiento, deberá indicar de manera concreta y precisa en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.

El distinguido jurista Don Alfonso Cortina Gutiérrez, Magistrado fundador del Tribunal Fiscal de la Federación, al sustentar una conferencia sobre el particular manifestó:

“El Juicio ante el Tribunal Fiscal es un Juicio de Anulación en algunos casos, pero también de Plena Jurisdicción en otros casos. . .”<sup>16</sup>

Asimismo, en el Código Fiscal de la Federación vigente (1996) se siguen dando mayores facultades al Tribunal Fiscal, para dar instrucciones a las autoridades sujetas a su jurisdicción sobre la nueva resolución que debe sustituir a la anulada, al establecer con claridad los efectos jurídicos de las sentencias definitivas dictadas en el juicio de nulidad; así, en la fracción III de su artículo 239 establece:

<sup>14</sup> Idem., p. 3.

<sup>15</sup> Ley de Justicia Fiscal, Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936, p. 11.

<sup>16</sup> Alfonso Cortina Gutiérrez. Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para Conmemorar el XXV Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segundo Número Extraordinario, México, p. 79 y sigs.

“Artículo 239. La sentencia definitiva podrá:

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

En el último párrafo del citado numeral se señala que, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución cuando en aquella se haya omitido alguno de los requisitos formales exigidos por las leyes, y que por tanto, afecte las defensas del particular y trasciendan al sentido de dicha resolución, o cuando exista ausencia de fundamentación o motivación; también cuando se incurra en vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

Al respecto, la Licenciada María Luisa de Alba señaló “La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha considerado, al interpretar el numeral en cita, que ni su fracción III, ni el último párrafo del mismo precepto, son limitativos, y que por tanto, no excluyen que la nulidad para efectos pueda decretar en otros casos diversos a los señalados en los supuestos previstos en las fracciones II, III y V (a partir del 1º de enero de 1996 la fracción V ya no se incluye) del artículo 238 del Código Fiscal, y que arriba hemos precisado. Veamos la tesis jurisprudencial No. 210 que es donde se ha plasmado este criterio”<sup>17</sup>.

**“NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS.- LOS ARTÍCULOS 238 Y 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN VIGOR NO LIMITAN LOS CASOS EN QUE LA SENTENCIA DEFINITIVA PUEDA DICTARSE EN ESA FORMA.-** El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación en vigor establece en su fracción III, en su primera parte, que la sentencia definitiva podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, sin limitar los casos en que la sentencia pueda dictarse en esta forma, y el último párrafo del mismo precepto tampoco es limitativo, sino simplemente señala que en los supuestos previstos en las fracciones II, III y V del artículo 238 se deberá declarar la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución, lo cual no excluye que este mismo tipo de nulidad pueda decretarse en otros casos, si así procede”<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> María Luisa de Alba Alcántara. La Función Interpretativa e Integradora de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y su Influencia en la Legislación Administrativa, Tesis de Licenciatura, Universidad Iberoamericana, México, 1988, p.20

<sup>18</sup> Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1985. Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1986, p. 174.

De tal suerte el Tribunal Fiscal ha considerado que al declararse la nulidad de resoluciones dictadas en recursos administrativos, es necesario indicar los efectos de la anulación que no puede ser lisa y llana, porque el recurso correspondiente no puede quedar sin resolver, de manera que el efecto de la nulidad es que la resolución anulada sea sustituida por otra que ponga fin al recurso interpuesto y que se dicte en los términos que indique la sentencia anulatoria.

En efecto, de acuerdo con el texto del artículo transcrito es válido sostener que en la sentencia anulatoria, las Salas del Tribunal puedan consignar de una manera muy concreta y precisa las características, redacción o términos de la resolución que deba dictar la autoridad demandada en lugar de la que fue anulada, lo que confirma que estas facultades rebasan el campo del contencioso de simple anulación.

De lo anteriormente señalado, si bien, como lo afirma Nava Negrete, no se puede concluir que exista una "base legal suficiente ( . . . ) para atribuir al Tribunal Fiscal funciones de juez de plena jurisdicción"<sup>19</sup>, "ya que las sentencias del mismo no reemplazan el acto impugnado, ni cuenta con los elementos propios para ejecutar dichas sentencias, no menos cierto es que las sentencias del Tribunal Fiscal, en los casos ya apuntados, debe señalar los términos conforme a los cuales la autoridad administrativa, emisora de la resolución impugnada, deberá dictar su nueva resolución, es decir, los términos conforme a los cuales deberá actuar y que la vinculan (a la autoridad) necesariamente a la sentencia".

Por otra parte conviene indicar que habiéndose establecido que las resoluciones del Tribunal eran meramente declarativas, la consecuencia inmediata fue que el Tribunal careciera de imperio legal necesario para hacer cumplir sus fallos, además de que los mismos no resultaban ejecutables, en sí mismos. Así lo encontramos consignado en una tesis sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

**"TRIBUNAL FISCAL. CARECE DE IMPERIO PARA EJECUTAR SUS DECISIONES.** Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita(sic) funciones jurisdiccionales, para resolver los juicios sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936. Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene Plena Jurisdicción"<sup>20</sup>.

Por su parte el anterior Pleno del Tribunal Fiscal, al resolver la queja número 3206/57, el 22 de marzo de 1961, por 15 contra 2, sostuvo la siguiente tesis:

<sup>19</sup> Alfonso Nava Negrete. Derecho Procesal Administrativo. De Porrúa, México, 1959, p. 342.

<sup>20</sup> Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1975. Tercera Parte. Tesis 408, p. 514.

"EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL. EL MISMO NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE ELLAS. El Pleno de este H. Tribunal acatando la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sentido de que ese organismo carece de imperio para conocer de la ejecución de sus resoluciones, ordenó el sobreseimiento del juicio, ya que en todo caso, el demandante debió acudir al juicio de garantías para obtener la correcta ejecución de una sentencia dictada por una Sala del Tribunal Fiscal"<sup>21</sup>.

Sin embargo, las tesis transcritas ya no resultan aplicables, pues a partir de 15 de enero de 1988<sup>22</sup> entraron en vigor las reformas que establecen la posibilidad de que el Tribunal Fiscal haga efectivas, por sí, las sentencias que el mismo dicte.

En efecto, debido a dichas reformas se crea el artículo 239 ter del Código Fiscal de la Federación.

"Artículo 239 ter. En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia. . . ."

Del artículo transcrito se desprende que los particulares pueden hacer que las autoridades acaten las resoluciones de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación a través de la queja, sin necesidad de agotar previamente el juicio de amparo, lo que consideramos un aspecto positivo.

Si bien, no podemos negar que el citado numeral otorgó al Tribunal Fiscal de la Federación, aunque sea en forma limitada, competencia para conocer de la ejecución de sus sentencias, lo que implica un avance, pues va más allá de un estricto contencioso de anulación, no obstante presenta algunos aspectos negativos, tales como:

\*\*\*Límito a una sola vez la interposición de la queja. A nuestro juicio no debió establecerse dicha limitante, pues, como lo afirma la Licenciada María Luisa de Alba "La finalidad de la instancia es que el Tribunal Fiscal haga cumplir sus sentencias, de tal suerte que efectivamente se imparta justicia, teniendo un medio por el cual pueda obligar a la autoridad administrativa a acatar sus fallos, por esta razón, habría sido conveniente que la misma pudiera interponerse tantas veces como fuera necesario hasta que la autoridad demandada cumpliera con la sentencia a la cual estaba vinculada. Pero como no, es así, entonces, agotada la queja, contra los actos posteriores que continúen

<sup>21</sup> Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Primera Época, Año XXIV, Segundo Trimestre de 1960, p. 198.

<sup>22</sup> Por Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988.



incumpliendo las sentencias firmes del Tribunal Fiscal, es procedente el Juicio de Amparo ante los Juzgados de Distrito<sup>23</sup>.

\*\*\*"De manera expresa, la parte final de la fracción I del numeral examinado, determina que la queja no es procedente en relación a actos negativos, y a pesar de que su connotación es imprecisa, nosotros estimamos que son aquellos que implican un dejar de hacer por parte de la autoridad administrativa, o sea una conducta omisiva, hipótesis coincidente, entre otras muchas, con la del segundo párrafo, de la fracción III, del artículo 239, del cuerpo legal mencionado, que se daría cuando la autoridad no realizara el acto o no iniciara el procedimiento a que la sentencia le obligó. En estas circunstancias el afectado puede interponer Juicio de Amparo para hacer efectiva la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación; lo cual nos parece del todo innecesario y sin razón, puesto que el Legislador pudo haber omitido este supuesto y el Tribunal Fiscal de la Federación sería competente para conocer de estos casos"<sup>24</sup>.

\*\*\*Por último, de acuerdo con la fracción II del citado artículo, "¿qué sucede cuando la notificación es ilegal y el plazo para hacer valer la queja transcurre en exceso?. Atento al nuevo sistema de impugnación de notificaciones, no hay forma de combatir la ilegal notificación de la providencia administrativa que incumpla una sentencia, por lo que el particular queda en evidente estado de indefensión, con la agravante de que tampoco podrá acudir al juicio de amparo en contra del incumplimiento de referencia, ni debatir la ilegalidad de la notificación, pues previamente se necesita agotar la queja respectiva"<sup>25</sup>.

Todo lo anterior hace indispensable que, a casi sesenta años de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal y por ende de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano de lo contencioso administrativo, se le otorgue al mismo la facultad de "imperio" para que ejecute sus sentencias, pues "En rigor, la justicia completa sólo cabe esperarla de juzgador enteramente libre, dependiente en forma única de la ley, con IMPERIO suficiente para hacer cumplir sus fallos, pues justicia que no se cumple es justicia que no se imparte"<sup>26</sup>. En consecuencia, mientras no se le otorgue dicha facultad al Tribunal Fiscal de la Federación, no podrá decirse válidamente que tenga plena jurisdicción, por más que en muchas ocasiones el Tribunal no sólo se concrete a declarar la nulidad de las resoluciones de la administración activa, sino que, inclusive, llegue a determinar en forma líquida las obligaciones de la misma.

Acorde con dichas ideas creemos prudente señalar que es tiempo ya de dotar al Tribunal Fiscal de la Federación de la facultad de imperio para que ejecute sus

<sup>23</sup> María Luisa De Alba Alcántara. Ob. Cit., p. 28.

<sup>24</sup> Id., p. 29.

<sup>25</sup> Idem., p. 29 y 30.

<sup>26</sup> Armienna Calderón Gonzato. *La Reforma Judicial y La Justicia Administrativa*. En: Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano; Ed. Porrúa, México, 1987, p. 825.

sentencias, con el objeto de que ejerza en forma cabal la función jurisdiccional, garantizando así la eficacia jurídica y material de sus fallos.

Antes de iniciar nuestras propuestas, sobre el punto examinado, es necesario decir que las mismas gozan de fundamento constitucional, ya que el artículo 17 de la Constitución Mexicana, en su penúltimo párrafo dispone claramente: "Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y LA PLENA EJECUCIÓN DE SUS RESOLUCIONES".

Dicho texto probablemente conduzca a la incorporación legal de las necesarias facultades de "imperio", de las que actualmente carece el Tribunal Fiscal de la Federación. Por lo tanto proponemos:

**\*\*\*Que se reforme la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la cual se establecerá que el Tribunal Fiscal de la Federación, además de ser autónomo e independiente para dictar sus fallos, tendrá PLENA JURISDICCIÓN E IMPERIO SUFICIENTE PARA HACERLOS CUMPLIR.**

**\*\*\*Lo anterior haría indispensable adicionar al Código Fiscal de la Federación un capítulo que se denominará "DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA", en el cual se establecerá cuándo causan ejecutoria las sentencias y que cuando esto suceda y sean favorables al particular la Sala competente lo comunicará por oficio a las autoridades demandadas, para que procedan a su cumplimiento, estableciéndose, además, el procedimiento y plazos para ello, así como las sanciones procedentes para lograr el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.**

Si bien el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación dispone que cuando la sentencia obligue a la autoridad a realizar un determinado acto, o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, lo cierto es que dicho ordenamiento legal no prevé sanción alguna para el caso de que no se acate tal disposición. Tampoco se impone sanción a la autoridad que reitera, en perjuicio del particular, el acto impugnado. De tal suerte, proponemos que existan sanciones en contra de las autoridades que no acaten o repitan los fallos, que en favor del particular, emita el Tribunal Fiscal de la Federación, que vayan desde: Amonestación por escrito, sanción pecuniaria, suspensión del cargo y separación definitiva.

A través del procedimiento mencionado se permitirá el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, acorde con el mandato constitucional que dispone que la justicia debe impartirse en forma expedita y en los plazos y términos que fijen las leyes, así como que las resoluciones de los Tribunales se emitan de manera pronta, completa e imparcial, y que en las leyes federales se establezcan los medios

necesarios para que se garantice la independencia de los Tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Por otro lado, las reformas que proponemos serían aplaudidas por los particulares, pues con ellas se realizaría en su beneficio el anhelado principio de la administración de justicia pronta y expedita, y en cuanto a las autoridades, que están sujetas a la jurisdicción del Tribunal, cumplen con los fallos de éste sin necesidad de que se les comine para ello, por lo que tales reformas en nada les perjudicaría.

#### **REQUISITOS DE PROCEDENCIA DEL NUEVO RECURSO DE REVISIÓN.**

En términos de nuestras propuestas, la procedencia del nuevo recurso de revisión se surtirá en los siguientes supuestos:

##### **A) POR VIOLACIONES PROCESALES COMETIDAS DURANTE EL JUICIO, SIEMPRE QUE AFECTEN LAS DEFENSAS DEL RECURRENTE Y TRASCIENDAN AL SENTIDO DEL FALLO.**

Durante todo proceso jurisdiccional se deben observar determinadas formalidades para cumplir tanto con lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, como exigencia del interés general para asegurar el buen funcionamiento de la justicia, como también en beneficio del interés privado del litigante, como salvaguarda de sus propios derechos.

De tal suerte dicho requisito resulta importante para no dejar a ninguna de las partes en estado de indefensión y puedan en el momento oportuno hacer valer el recurso de revisión a su favor.

##### **B) POR VIOLACIONES COMETIDAS EN LAS PROPIAS RESOLUCIONES O SENTENCIAS.**

Al igual que en el supuesto anterior es necesaria la existencia de este requisito para que no se deje a las partes, que lo hayan sido en el juicio de nulidad, en estado de indefensión.

##### **C) CUANDO LA CUANTÍA DEL ASUNTO EXCEDA DE DOSCIENTAS VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL DIARIO ELEVADO AL AÑO DEL ÁREA GEOGRÁFICA CORRESPONDIENTE AL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE EN EL MOMENTO DE SU EMISIÓN.**

Si bien no estamos de acuerdo en que se deba atender a la importancia económica de los asuntos en litigio ya que ésta en sí misma no justifica el tratamiento excepcional de referencia, pues asuntos hay de poco valor pero de gran trascendencia

jurídica, como los hay sumamente cuantiosos que no entrañan suficiente interés para el derecho, no obstante, dicho requisito, puede limitar la procedencia del nuevo recurso de revisión y evitar así rezago en las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación cuando actúen en segunda instancia.

**D) CUANDO LA CUANTÍA SEA INFERIOR A LA SEÑALADA EN EL REQUISITO ANTERIOR O SEA INDETERMINADA, EL RECURSO PROCEDERÁ CUANDO EL NEGOCIO SEA DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA, DEBIENDO EL RECURRENTE RAZONAR ESA CIRCUNSTANCIA PARA EFECTOS DE LA ADMISIÓN DEL RECURSO. LA SALA REGIONAL, DEL TRIBUNAL FISCAL, COMPETENTE TENDRÁ LA FACULTAD DE EXAMINAR, PREVIAMENTE AL ESTUDIO DEL FONDO DEL NEGOCIO, SI SE HA JUSTIFICADO LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO DE QUE SE TRATE Y SI DICHS REQUISITOS NO ESTUVIEREN ADECUADA Y CONVINCENTEMENTE RAZONADOS Y MOTIVADOS DESECHARÁ EL RECURSO.**

Este requisito, al igual que el anterior, limita la procedencia del nuevo recurso, y por ende, la competencia de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, a aquellos asuntos que sean de "importancia y trascendencia". Además, a nuestro juicio, será facultad del Tribunal Fiscal de la Federación, examinar, previamente al estudio del fondo del negocio, si se ha razonado adecuada y convincentemente la importancia y trascendencia del asunto, para efectos de la admisión del recurso, ya que aunque el recurrente razóne y motive los citados requisitos no lo haga de una forma convincente y adecuada, o haciéndolo, a juicio del Tribunal Fiscal de la Federación, el negocio no reúne las mencionadas características; en virtud de que lo que puede ser importante y trascendente para uno no lo sea para el otro.

**E) EN MATERIA DE APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, SE PRESUMEN 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.**

Como se observa, en este requisito no establecemos que el recurrente razone si se reúnen uno o más de los supuestos arriba citados para efectos de la admisión del recurso, pues, consideramos, que cualquier asunto que trate sobre estos requisitos es importante en sí mismo.

**F) LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PODRÁ INTERPONER EL RECURSO, CUANDO LA RESOLUCIÓN O SENTENCIA AFECTE EL INTERÉS FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y EL ASUNTO TENGA IMPORTANCIA, DEBIENDO, LA PROPIA SECRETARÍA,**

RAZONAR ESA CIRCUNSTANCIA, PARA EFECTOS DE LA ADMISIÓN DEL RECURSO, INDEPENDIEMENTE DE SU MONTO, POR TRATARSE DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO, DE LA INTERPRETACIÓN DE LEYES O REGLAMENTOS O FIJAR EL ALCANCE DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UNA CONTRIBUCIÓN. LA SALA REGIONAL, DEL TRIBUNAL FISCAL, COMPETENTE TENDRÁ LA FACULTAD DE EXAMINAR, PREVIAMENTE AL ESTUDIO DEL FONDO DEL NEGOCIO, SI SE HA JUSTIFICADO LA IMPORTANCIA DEL ASUNTO DE QUE SE TRATE Y SI DICHO REQUISITO NO ESTUVIERE ADECUADA Y CONVINCENTEMENTE RAZONADO Y MOTIVADO DESECHARÁ EL RECURSO.

A nuestro juicio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá exponer las razones que tiene para llegar al convencimiento de que un asunto es importante, pues, si bien es cierto, que estamos en presencia de una facultad discrecional, también lo es que ésta no se debe ejercer caprichosamente, sino razonadamente, porque en caso contrario, más que arbitrio sería arbitrariedad; por lo tanto consideramos, con el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que "Siendo discrecional pero no arbitraria la facultad de interponer el recurso de revisión, éste debe desecharse si quien lo intente no expresa ni razona adecuada y convincentemente la importancia y trascendencia del asunto"<sup>27</sup>.

Aunado a lo anterior, consideramos que la Sala competente debe tener la facultad de constatar, antes de entrar al estudio del fondo del negocio, si el recurso, como cualquier otra promoción, se ajusta a derecho en materia de procedimiento; es decir, al verificar si la Secretaría ha justificado la importancia del asunto y si dicho requisito no estuviere adecuada y convincentemente razonado y motivado desechará el recurso por no ajustarse a derecho.

**G) TRATÁNDOSE DE RESOLUCIONES FAVORABLES AL PARTICULAR DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, LAS AUTORIDADES, COMO LOS PARTICULARES PODRÁN INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN, INDEPENDIEMENTE DEL MONTO O DE LA SANCIÓN DE QUE SE TRATE.**

Como se manifestó en líneas precedentes este requisito fue incluido al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, en virtud de las reformas de que fue objeto el mismo numeral<sup>28</sup> en 1994; de acuerdo con nuestras propuestas debe mantenerse, ya que los individuos que tengan a su cargo algún servicio público deben

<sup>27</sup> Juicio de Amparo DA-901/69. Hedán Virés Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. Ed. Publicaciones de la ACADEMIA MEXICANA DE DERECHO FISCAL (Asociación Nacional de Abogados) México, 1971, p. 279.

<sup>28</sup> Por Decreto de 26 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 28 del mismo mes y año; en vigor el 1º de enero de 1995.

realizar su función de una forma óptima e intachable en beneficio inmediato del bienestar integral de la sociedad.

H) LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, TAMBIÉN, PODRÁ INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN LOS JUICIOS QUE VERSEN SOBRE RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES FISCALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COORDINADAS EN INGRESOS FEDERALES; SIEMPRE Y CUANDO LA RESOLUCIÓN O SENTENCIA AFECTE EL INTERÉS FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y EL ASUNTO TENGA IMPORTANCIA DEBIENDO, LA PROPIA SECRETARÍA, RAZONAR ESA CIRCUNSTANCIA, PARA EFECTOS DE LA ADMISIÓN DEL RECURSO, INDEPENDIEMENTE DE SU MONTO, POR TRATARSE DE LA INTERPRETACIÓN DE LEYES O REGLAMENTOS, DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO, O FIJAR EL ALCANCE DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UNA CONTRIBUCIÓN. LA SALA REGIONAL COMPETENTE TENDRÁ LA FACULTAD DE EXAMINAR, PREVIAMENTE AL ESTUDIO DEL FONDO DEL NEGOCIO, SI SE HA JUSTIFICADO LA IMPORTANCIA DEL ASUNTO DE QUE SE TRATE Y SI DICHO REQUISITO NO ESTUVIERE ADECUADA Y CONVINCENTEMENTE RAZONADO Y MOTIVADO DESECHARÁ EL RECURSO.

Lo subrayado es lo que dispone el Código Fiscal de la Federación vigente (1996); en cuanto a nuestras sugerencias, opinamos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al interponer el recurso de revisión no debe hacerlo de una manera arbitraria sino razonada, además la resolución o sentencia debe reunir las características señaladas en el párrafo cuarto del artículo 248 del Código Tributario para evitar que exista rezago en las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, pues con ellos la citada Secretaría sólo intentará el mencionado medio de defensa cuando el negocio reúna dichos requisitos.

#### **TRAMITACIÓN DEL NUEVO RECURSO DE REVISIÓN.**

Como observamos en el capítulo anterior, las reglas para la tramitación del recurso de revisión previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, se encuentran previstas tanto en el citado ordenamiento legal como en la Ley de Amparo, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 fracción I-B Constitucional; sin embargo las reguladas en la Ley de Amparo no están expresamente concebidas por el Legislador para la regulación de dicho recurso; razón por la cual no siempre se ajustan a lo señalado por el Código Fiscal de la Federación; en consecuencia estimamos que al nuevo recurso de revisión se le deben de dar sus propias reglas de tramitación, que deben de estar previstas en el Código Fiscal de la Federación.

En términos de nuestras propuestas el nuevo recurso de revisión se tramitará de la siguiente manera:

**A) EL RECURSO DE REVISIÓN PODRÁ INTERPONERSE TANTO POR EL PARTICULAR COMO POR LA AUTORIDAD.**

Dicho medio de defensa podrá hacerse valer por la autoridad y por el particular, que le agravie la resolución, que en primera instancia emitan las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación. Pues, por razones de equilibrio aplicables en todo tipo de procesos y por consiguiente en el contencioso administrativo, y atendiendo asimismo al principio de igualdad de las partes, es menester que las autoridades y los particulares, que tengan el carácter de partes en el juicio de nulidad, deben estar en posibilidad de hacer uso del recurso de revisión; para no dejar a ninguna en estado de indefensión, como ocurre actualmente, en virtud de que el Código Fiscal de la Federación (1996) establece que la autoridad es la única legitimada para interponer el recurso de revisión, privando con ello al particular de la posibilidad de impugnar, en vía de amparo, la resolución que en esta instancia le fuera adversa, por haber sido ya ejercida ante el Tribunal Colegiado de Circuito por la propia autoridad, con el nombre de recurso de revisión, toda vez que en contra de las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito no procede juicio o recurso alguno, según lo ordena el artículo 104 constitucional, teniendo en tal virtud la sentencia emitida, en este caso, el carácter de cosa juzgada.

Lo anterior no quiere decir que el particular no tendrá a su alcance el juicio de amparo, sino que podrá hacer valer el mismo sólo cuando se le hayan violado sus garantías individuales, tal como lo previene el artículo 103 fracción I de la Constitución Federal.

**B) EN TRATÁNDOSE DE LA AUTORIDAD, ESTA PODRÁ HACER VALER EL RECURSO DE REVISIÓN A TRAVÉS DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ENCARGADA DE SU DEFENSA JURÍDICA.**

El párrafo tercero del artículo 200 del Código Fiscal de la Federación dispone que en el juicio contencioso administrativo, las autoridades son representadas por la Unidad Administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo; o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las entidades federativas coordinadas.

**EN CUANTO AL PARTICULAR, PODRÁ INTENTAR EL RECURSO DE REVISIÓN POR SU PROPIO DERECHO O NOMBRAR A UN REPRESENTANTE PARA QUE LO HAGA.**

El propio artículo 200, en su párrafo segundo dispone que la representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación. Asimismo, en el párrafo cuarto señala que los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a Licenciados en Derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos, las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

**C) EL RECURSO SE DEBE PRESENTAR ANTE LA SALA QUE EMITIÓ EL ACTO OBJETO DEL RECURSO, DENTRO DEL PLAZO DE 15 DÍAS HÁBILES SIGUIENTES AL DÍA EN SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE DICHO ACTO.**

Proponemos que en lugar de utilizar la palabra término, se use el vocablo plazo, en virtud de que "término" es el momento preciso señalado para la realización de un acto; por el contrario el "plazo" se refiere al conjunto de días, dentro del cual puede realizarse válidamente determinados actos procesales.

Por otra parte, consideramos oportuno señalar que los días con que cuentan las partes para interponer el recurso de revisión deben ser hábiles, pues de conformidad con lo dispuesto por el artículo 258 del Código Fiscal de la Federación vigente, si los plazos están fijados en días (como acontece en el requisito arriba citado) se computarán sólo los días hábiles, entendiéndose por éstos aquéllos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación durante el horario normal de labores.

**D) EL RECURSO DE REVISIÓN SE DEBE INTERPONER POR ESCRITO, DEBIENDO EL RECURRENTE EXPRESAR LOS AGRAVIOS QUE LE CAUSE EL ACTO OBJETO DEL MISMO.**

**E) CON EL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS, EL RECURRENTE DEBERÁ EXHIBIR UNA COPIA DE ÉL PARA EL EXPEDIENTE Y UNA PARA CADA UNA DE LAS OTRAS PARTES.**

En el Juicio de Nulidad y en el nuevo Recurso de Revisión, según nuestras propuestas, serán partes las siguientes:



JUICIO DE NULIDAD	RECURSO DE REVISIÓN
-Actor= Particular -Demandado= Autoridad -Tercero= Aquél que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor.	Agraviado= Autoridad (autoridad demandada en el juicio de nulidad) o el Particular (actor en el juicio de nulidad).
<b>JUZGADOR</b>	Autoridad responsable= El Magistrado que haya conocido del juicio de nulidad en forma unitaria.
Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, actuando en forma unitaria (un solo Magistrado).	Tercero perjudicado= Aquél que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor.
	<b>JUZGADOR</b>
	Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, actuando en forma colegiada (por los tres Magistrados).

Es indispensable que se responsabilice a un solo Magistrado de la instrucción del Juicio de Nulidad, ya que así los asuntos se resolverán con mayor agilidad. En caso contrario la instrumentación del sistema volverá a ser excesiva en perjuicio de la debida impartición de justicia.

Por otra parte, y a nuestro juicio, es necesario confiar a las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, integradas por tres Magistrados cada una, la revisión de los fallos de primera instancia.

**F) CUANDO FALTEN TOTAL O PARCIALMENTE LAS COPIAS A QUE SE REFIERE EL INCISO ANTERIOR, SE REQUERIRÁ AL RECURRENTE PARA QUE PRESENTE LAS OMITIDAS, EN EL PLAZO DE TRES DÍAS; SI NO LAS EXHIBIERE, LA SALA, A LA QUE LE CORRESPONDA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN, TENDRÁ POR NO INTERPUESTO EL RECURSO.**

G) INTERPUESTO EL RECURSO DE REVISIÓN Y RECIBIDAS EN TIEMPO LAS COPIAS DEL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS, LA SALA, A LA QUE LE CORRESPONDA CONOCER DEL RECURSO, CORRERÁ TRASLADO DE DICHO ESCRITO A LA AUTORIDAD RESPONSABLE Y AL TERCERO PERJUDICADO PARA QUE EXPRESEN LO QUE A SU DERECHO CONVenga.

H) LA SALA REGIONAL, ACTUANDO EN FORMA COLEGIADA, CALIFICARÁ LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN, ADMITIÉNDOLO O DESECHÁNDOLO O TENERLO POR NO INTERPUESTO.

I) ADMITIDA LA REVISIÓN POR LA SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y HECHA LA NOTIFICACIÓN A CADA UNA DE LAS PARTES, LA PROPIA SALA RESOLVERÁ LO QUE FUERE PROCEDENTE.

## **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El recurso de revisión debe de considerarse como el medio de impugnación que la Ley otorga a la autoridad y al particular, para obtener de las Salas Regionales la revisión y, en su caso, la modificación o revocación de las resoluciones, que en primera instancia, emitan las propias Salas Regionales.

**SEGUNDA.** El Recurso de Revisión previsto en el Código Fiscal de la Federación es un recurso heterogéneo por que el acto objeto del mismo es una resolución emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación, que se encuentra colocado en el marco del Poder Ejecutivo Federal, y la solución del mismo corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito, que se encuentran en el ámbito del Poder Judicial Federal.

**TERCERA.** La naturaleza del proceso contencioso administrativo ventilado ante el Tribunal Fiscal de la Federación es de anulación con matices de plena jurisdicción, sin llegar plenamente a ésta, en virtud de que el Tribunal sólo se limita a reconocer la validez o a declarar la nulidad del acto combatido, indicando en algunos casos de manera concreta en que sentido deberá dictar su nueva resolución la autoridad fiscal; no obstante carece de imperio para ejecutar sus sentencias.

**CUARTA.** La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación debe quedar integrada por cinco Magistrados, considerando que la presencia de tres de sus miembros es suficiente para que pueda sesionar, pues esta cifra evita que una composición más numerosa constituya un obstáculo en la celeridad con que dicha Sala debe realizar sus funciones.

**QUINTA.** Las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación deben actuar como órganos unitarios en el conocimiento de la primera instancia de los juicios que se promuevan, en número suficiente a las necesidades de cada región. Es indispensable que se responsabilice a un solo Magistrado de la instrucción en esta etapa, ya que así los asuntos se resolverán con mayor agilidad.

**SEXTA.** A las Salas Regionales, integradas por los tres Magistrados cada una, se les debe confiar la revisión de los fallos de primera instancia. La anterior propuesta obedece a que los Tribunales Colegiados de Circuito, con excepción de los del Distrito Federal y de la Capital de Jalisco en materia administrativa, no son órganos especializados en esta materia como si lo es el Tribunal Fiscal de la Federación cuya

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El recurso de revisión debe de considerarse como el medio de impugnación que la Ley otorga a la autoridad y al particular, para obtener de las Salas Regionales la revisión y, en su caso, la modificación o revocación de las resoluciones, que en primera instancia, emitan las propias Salas Regionales.

**SEGUNDA.** El Recurso de Revisión previsto en el Código Fiscal de la Federación es un recurso heterogéneo por que el acto objeto del mismo es una resolución emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación, que se encuentra colocado en el marco del Poder Ejecutivo Federal, y la solución del mismo corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito, que se encuentran en el ámbito del Poder Judicial Federal.

**TERCERA.** La naturaleza del proceso contencioso administrativo ventilado ante el Tribunal Fiscal de la Federación es de anulación con matices de plena jurisdicción, sin llegar plenamente a ésta, en virtud de que el Tribunal sólo se limita a reconocer la validez o a declarar la nulidad del acto combatido, indicando en algunos casos de manera concreta en que sentido deberá dictar su nueva resolución la autoridad fiscal; no obstante carece de imperio para ejecutar sus sentencias.

**CUARTA.** La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación debe quedar integrada por cinco Magistrados, considerando que la presencia de tres de sus miembros es suficiente para que pueda sesionar, pues esta cifra evita que una composición más numerosa constituya un obstáculo en la celeridad con que dicha Sala debe realizar sus funciones.

**QUINTA.** Las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación deben actuar como órganos unitarios en el conocimiento de la primera instancia de los juicios que se promuevan, en número suficiente a las necesidades de cada región. Es indispensable que se responsabilice a un solo Magistrado de la instrucción en esta etapa, ya que así los asuntos se resolverán con mayor agilidad.

**SEXTA.** A las Salas Regionales, integradas por los tres Magistrados cada una, se les debe confiar la revisión de los fallos de primera instancia. La anterior propuesta obedece a que los Tribunales Colegiados de Circuito, con excepción de los del Distrito Federal y de la Capital de Jalisco en materia administrativa, no son órganos especializados en esta materia como sí lo es el Tribunal Fiscal de la Federación cuya

competencia se circunscribe a la materia administrativa y particularmente a la fiscal; asimismo porque un órgano judicial no debe funcionar como revisor de los actos de un Tribunal Administrativo sin violar el principio de la separación de poderes.

SÉPTIMA. Proponemos que se le otorgue al Tribunal Fiscal de la Federación Plena Jurisdicción que le da **"IMPERIO"** para que ejecute sus sentencias, pues, así el particular logrará, con eficacia, la satisfacción de sus pretensiones, al obtener el cumplimiento coactivo de la sentencia y evitar la ilegal repetición del acto administrativo anulado.

**BIBLIOGRAFÍA  
Y  
LEGISLACIÓN**

## BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 5ª ed., México, 1983, pp. 738.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Ed. Manuel Porrúa, México, 1977, pp. 525.
- , Análisis de las Últimas Reformas Constitucionales y Legales Sobre Justicia Administrativa Federal (1987-1988), Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Enero 1988.
- , La Reforma Jurídica y la Justicia Administrativa (1986-1987). En: Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1987, pp. 821 a 837.
- , El Nuevo Procedimiento Contencioso Fiscal. En: Artículos y Conferencias, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Número Uno, tercera época, año I, Enero de 1988, pp. 55 a 77.
- , El Contencioso Administrativo Mexicano. Características y Nuevas Perspectivas. Obra conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1987, pp. 177 a 193.
- ARREOLA ORTÍZ, Leopoldo R. La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación, En: Tribunal Fiscal de la Federación - Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México - 1ª ed., Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, Tomo II, pp. 164 a 198.
- AZUELA GÜITRÓN, Mariano. Revisión Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al servicio de México. 1ª ed., Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo I, México, 1987.
- BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México, 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1975.
- BIELSA, Rafael. Sobre lo Contencioso Administrativo. Roque De Palma Editor, 2ª ed., Buenos Aires, 1954.



- , Derecho Administrativo. Tomo I, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1951.
- , Principios de Derecho Administrativo. Ed. De Palma, 3ª ed., Buenos Aires, 1966, pp 1055.
- BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Ed. Harla, México, 1987, pp. 564.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Ed. Antigua Librería Robledo, 5ª ed., México 1975, pp. 722.
- BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. 29ª ed., Ed. Porrúa, México, 1992, pp. 1088.
- CADENA ROJO, Jaime Efemérides del Tribunal Fiscal de la Federación. En: Tribunal Fiscal de la Federación - Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México -, 1ª ed., Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, Tomo II, pp. 115 a 148.
- , Orígenes y Desarrollo del Contencioso Administrativo en México. En: Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para Conmemorar el XXX Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segundo Número Extraordinario, México, 1966, pp. 217 a 258.
- CARNELUTTI, Francesco. Instituciones del Proceso Civil. Tomo III, pp 181.
- CARRILLO FLORES, Antonio. La Defensa de los Particulares Frente a la Administración Pública. 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1939.
- , La Justicia Federal y la Administración Pública. 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 1973.
- , Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación. Un Testimonio. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercer Número Extraordinario, México, 1966, pp. 28.
- CASTILLO LARRAÑAGA, José y DE PINA, Rafael. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, 15ª ed., México, 1982, pp. 661.

CERVANTES MONTENEGRO, Joaquín. El Cumplimiento de las Sentencias que Emite el Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Facultad de Derecho, UNAM, 1ª ed., México, 1988, pp. 165.

CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. El Recurso de Revisión en el Procedimiento Contencioso Administrativo. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda época, 1987, pp 608.

-----, Perspectivas de la Justicia Administrativa en México. Análisis de Derecho Comparado Constitucional y Administrativo. En: Tribunal Fiscal de la Federación - Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México - 1ª ed., Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, Tomo II, pp. 336 a 345.

-----, La Vertiente de la Justicia Administrativa Federal de 1936 a 1990. Una Opinión Sobre su Cauce Futuro. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número 15, tercera época, año II, Marzo de 1989, pp. 77 a 82.

COUTURE, J. Eduardo. Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Buenos Aires, Ed. De Palma, 1987, 3ª ed., pp. 524.

DE ALBA ALCÁNTARA, María Luisa. La Función Interpretativa e Integradora de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y su Influencia en la Legislación Administrativa. Tesis de Licenciatura en Derecho. Universidad Iberoamericana, México, 1989, pp 229.

DE SANTO, Victor. Diccionario de Derecho Procesal. Ed. Universidad, Buenos Aires, 1991, 2ª ed., pp. 420.

DE SILVA Y NAVA, Carlos. Los Recursos de Revisión y de Revisión Fiscal y el Juicio de Amparo. En: Tribunal Fiscal de la Federación, - Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México - 1ª ed., Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, Tomo II, pp. 607 a 613.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano Ed. Porrúa, 17ª ed., México, 1992, pp. 1025.

-----, Recursos Administrativos. En: Justicia Administrativa, Ed. Trillas, 1ª ed., México, 1987, pp. 25 a 102

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio. Vol. 30. Presidencia de la República, México, 1987, pp. 13, 17, 18 y 19.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. Ed. PAC., 2ª ed., México, 1986, pp. 209.

DEL RÍO, Carlos. Justificación y Necesidad de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. En: Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, segunda época, 1987, pp. 425.

DROMI, José Roberto. Instituciones de Derecho Administrativo. Ed. Astrea, Buenos Aires, 1983.

ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tomo III, Ed. Porrúa, 1ª ed., México, 1979, pp. 1618.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, México, 1964.

-----, Ensayos Sobre el Derecho de Amparo. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.

-----, Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En: Tribunal Fiscal de la Federación - Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México - 1ª ed., Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, Tomo II, pp. 381 a 414.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativos. Ed. Porrúa, 32ª ed., México, 1993, pp. 506.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ed. Harla, 8ª ed., México, 1990, pp. 429.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1988.

-----, La Justicia Administrativa en México. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1978.

GUASP, Jaime. Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil. México, 1971, pp. 1040.

HEDUÁN VIRUÉS, Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. Academia Mexicana de Derecho Fiscal. (Asociación Nacional de Abogados), México, 1971, pp. 335.

-----, Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Compañía Editorial Continental, México, 1ª ed., 1961, pp. 325.

LEÓN ORANTES, Romeo. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, México, 1964.

LERDO DE TEJADA, Francisco. Código Fiscal de la Federación Comentado y Anotado. Centro de Investigación Tributaria, 3ª ed., México, 1977, pp. 244.

LOMELÍ CERESO, Margarita. Estudios Fiscales. Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Vol. VI, México, 1984, pp. 162.

MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. El Tribunal Fiscal de la Federación, un Somero Examen del Mismo. En: Tribunal Fiscal de la Federación, - Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México - 1ª ed., Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, Tomo II, pp. 115 a 148.

MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. La Reforma del Contencioso Administrativo de 1988. En: el Juicio de Nulidad ante la Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación. Primera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, 27 de agosto de 1992, pp. 53 a 64.

-----, El Contencioso Administrativo. En: Tribunal Fiscal de la Federación, -Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México -, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, Tomo II, pp. 13 a 58.

-----, Los Recursos Administrativos. En: Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, segunda época, año VII, núm. 71, Noviembre de 1985, pp. 495 a 503.

-----, El Recurso de Revisión como Medio para Impugnar las Resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación. En: Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, 1988, México, pp. 531 a 551.

HEDUÁN VIRUÉS, Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. Academia Mexicana de Derecho Fiscal. (Asociación Nacional de Abogados), México, 1971, pp. 335.

-----, Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Compañía Editorial Continental, México, 1ª ed., 1961, pp. 325.

LEÓN ORANTES, Romeo. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, México, 1964.

LERDO DE TEJADA, Francisco. Código Fiscal de la Federación Comentado y Anotado. Centro de Investigación Tributaria, 3ª ed., México, 1977, pp. 244.

LOMELÍ CERESO, Margarita. Estudios Fiscales. Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Vol. VI, México, 1984, pp. 162.

MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. El Tribunal Fiscal de la Federación, un Somero Examen del Mismo. En: Tribunal Fiscal de la Federación, - Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México - 1ª ed., Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, Tomo II, pp. 115 a 148.

MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. La Reforma del Contencioso Administrativo de 1988. En: el Juicio de Nulidad ante la Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación. Primera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, 27 de agosto de 1992, pp. 53 a 64.

-----, El Contencioso Administrativo. En: Tribunal Fiscal de la Federación, -Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México - Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, Tomo II, pp. 13 a 58.

-----, Los Recursos Administrativos. En: Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, segunda época, año VII, núm. 71, Noviembre de 1985, pp. 495 a 503.

-----, El Recurso de Revisión como Medio para Impugnar las Resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación. En: Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, 1988, México, pp. 531 a 551.

- , Evolución y Perspectivas de la Regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación. En: Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Año 2, No. 3, Enero- Marzo de 1989, pp. 83 y siguientes.
- , Pensamiento de José López Portillo Sobre la Justicia Administrativa. En: Tribunal Fiscal de la Federación, -Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México -, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, Tomo I, pp. 41 a 58.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1959, pp. 365.
- , Notas Sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En: Revista de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ( órgano informativo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal) No. 2, Vol. 1, Julio de 1973, México, pp. 46.
- , Competencia de la Sala Superior para Resolver Juicios con Características Especiales. En: el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Primera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, 27 de agosto de 1992, México, pp. 13 y 20.
- OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. Ed. Harla, 4ª ed., México, 1991, pp. 459.
- PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, México, 1990, pp. 901.
- PONCE GÓMEZ, Francisco. Organización y Funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación. En: Tribunal Fiscal de la Federación, -Cuarenta y Cinco Años al servicio de México -, 1ª ed., Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, Tomo II, pp. 203 a 241.
- QUINTANA, José Miguel. Reseña Histórica del Contencioso Administrativo Fiscal en México. Revista Jus. Marzo 1943, No. 56, Tomo X.

QUINTERO BECERRA, J. Antonio. Algunas Consideraciones Sobre el Recurso de Revisión ante la Tribunal Fiscal de la Federación. En: La Justicia Administrativa, México, Ed. Trillas, 1987, pp. 93 a 102.

RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. Ed. Porrúa, 15ª ed., México, 1985, pp. 403.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Ed. Harla, 2ª ed., México, 1992, pp. 309.

RUEDA HEDUÁN, Iván. Premisas del Contencioso Administrativo en México. En: Legislación Comparada de Justicia Administrativa. Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1987, pp. 317 a 338.

-----, Reestructuración del Sistema Contencioso-Fiscal Federal Mexicano. En: Tribunal Fiscal de la Federación, - Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México -, 1ª ed., Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, tomo II, pp. 262 a 378.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo. Derecho Tributario. Cárdenas Editor y Distribuidor, 2ª ed., México, 1988, pp. 892.

SANTISTEVAN E., Carlos. Recurso de Revisión y sus Modificaciones a partir de enero de 1988. En: Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1987, pp. 399 a 410.

SERRA ROJAS, Andrés Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 15ª ed., México, 1992, II, Tomos.

## LEGISLACIÓN

Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1938. la fe de erratas se publicó en el mismo Diario de 31 de enero y 4 de febrero de 1939. Entró en vigor el 1º de enero de 1939.

Código Fiscal de la Federación reformado por Decreto de 28 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1946, en vigor a partir del 1º de enero de 1947.

Código Fiscal de la Federación, reformado por Decreto de 29 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 del mismo mes y año, en vigor desde el 1º de enero de 1950.

Código Fiscal de la Federación reformado por Decreto de 30 de diciembre de 1951, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, en vigor el 1º de enero de 1952.

Código Fiscal de la Federación, reformado por Decreto de 29 de diciembre de 1966, promulgado al día siguiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1967, en vigor desde el 1º de abril de 1967. Fe de erratas publicada en el mismo diario de 4 de febrero del mismo año.

Código Fiscal de la Federación reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 1978, en vigor a partir del 1º de agosto del mismo año.

Código Fiscal de la Federación reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1977, en vigor el 1º de enero de 1978.

Código Fiscal de la Federación reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1979, en vigor a partir del 1º de enero de 1980.

Código Fiscal de la Federación reformado por Decreto de 30 de diciembre de 1981 publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 del mismo mes y año en vigor el 1º de enero de 1983, excepto el Título VI que entró en vigor a partir del 1º de abril de 1983. Reformado por Decreto de 28 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982.

Código Fiscal de la Federación, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, en vigor el 15 del mismo mes y año.

Código Fiscal de la Federación, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1994.



Código Fiscal de la Federación, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada el 16 de diciembre de 1946, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 del mismo mes y año, en vigor diez días después.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada el 19 de junio de 1967, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1967, en vigor el 28 de octubre de 1968.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada por Decreto de 7 de octubre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 del mismo mes y año, en vigor el día de su publicación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada por Decreto de 29 de julio de 1987, en vigor el 15 de enero de 1988.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente el 1996.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente el 1987.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente el 1988.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en 1996.

Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 30 de diciembre de 1941, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre del mismo año, en vigor el 1° de enero de 1942.

Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal reformada el 27 de diciembre de 1957, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 del mismo mes y año.

Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936, en vigor el 1° de enero de 1937 al 31 de diciembre de 1938.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de 21 de abril de 1972, promulgada al día siguiente,

publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 del mismo mes y año, en vigor el mismo día de su publicación.

Ley Federal de Educación de 27 de noviembre de 1973, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 del mismo mes y año, en vigor 15 días después de su publicación.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982, en vigor al día siguiente.

Ley Federal del Trabajo, vigente el 1996.

Ley Orgánica de la Educación Pública, expedida el 31 de diciembre de 1941, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 1942.

Ley Orgánica del Banco de México, reformada por Decreto de 9 de diciembre de 1983, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 del mismo mes y año, en vigor al día siguiente.

Ley Orgánica del Banco de México, de 21 de diciembre de 1984, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 del mismo mes y año, en vigor el 1º de enero de 1985.

Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1971.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1967, en vigor el 1º de abril de ese año. La fe de erratas se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1967.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, promulgada el 30 de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 1978, en vigor a los 180 días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (1º de agosto de 1978).

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1979, en vigor el 1º de enero de 1980.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, reformada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, en vigor el 15 del mismo mes y año.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995, en vigor el 1º de enero de 1996.

Ley del Seguro Social, Ed. Porrúa, México, 1990, 47ed., pp. 100.

Reglamento del Capítulo IX de las Escuelas Primarias Artículo 123 Constitucional, de la Ley Orgánica de la Educación Pública de 5 de diciembre de 1957, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 1958, en vigor el mismo día.

#### **OTROS.**

Diario de los Debates, Cámara de Senadores LVIII Legislatura, Período Ordinario agosto 21-diciembre 20, 1987.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados, año III, No. 47, diciembre 23, 1987.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados, abril 28, 1987, año II, No. 8.

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Ed. Espasa - Calpe, 20ª ed., Madrid, 1984, Tomo II.

Diccionario Jurídico. Ed. Espasa - Calpe, Madrid, 1991, pp. 1010.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, 3ª ed., México, 1989, pp. 3272.

Enciclopedia jurídica OMEBA. Ed. Bibliográfica, Buenos Aires, Argentina, 1977, tomo XXIV, pp. 1006.

Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en un folleto editado por el Tribunal Fiscal de la Federación, con motivo del 50 aniversario del mismo, México, 1986, pp. 13 a 18.

Iniciativa del Ejecutivo Federal del Decreto que Reforma Adiciona y Deroga Disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para modernizar y regionalizar integralmente el Sistema de Impartición de Justicia Fiscal.

Iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar el artículo 104 Constitucional. Miguel de la Madrid Hurtado, El Marco Legislativo para el Cambio, - Período Extraordinario - abril de 1987, México.