

136



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN

**“NECESIDAD DE UNA SEGUNDA INSTANCIA EN EL  
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
EN EL TRIBUNAL 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:**

**LOURDES ALEJANDRA FERNANDEZ ORTEGA**

**ASESOR DE TESIS:  
LIC. MIGUEL AGUILAR GARCIA**

282208

**SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO**

**2000**



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.

A Dios permitirme  
por llegar hasta donde hoy estoy.

A mis Padres.

Gracias por haberme dado la vida y  
la oportunidad de lograr mi sueño.  
Por su apoyo y gran esfuerzo.  
Gracias papá y mamá.

A mi Esposo.

Gracias chiquito por toda la  
fuerza que has inyectado en mí,  
por tu amor y valioso apoyo.

A mi Hija

que desde su llegada mi vida se  
lleno de felicidad

A mis hermanos  
por su cariño

A mis abuelitas  
Por su eterna ternura

A mis tías  
Por su apoyo

A la Universidad Nacional  
Autónoma de México  
Por darme la oportunidad de ser una  
profesionista y servir con ello a mi país.

A la Lic. Ma. Alejandra Alonso García  
por toda su experiencia y ayuda

A mi comadre Miroslava  
por su amistad y compañerismo

## INDICE

### INTRODUCCION

### CAPITULO 1. ORIGEN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO Y LA CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

1.1. Breves Antecedentes Históricos de la Justicia Administrativa en México .....	1
1.2. Nacimiento, Desarrollo y Evolución en México .....	5
1.3. Estructura y Funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación .....	13
1.4. Los Poderes del Tribunal Fiscal de la Federación .....	16
1.5. Justificación Constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación .....	23
1.5.1. Artículo 104 Constitucional .....	24
1.5.2. Artículo 13 Constitucional .....	27
1.5.3. Ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación y del Contencioso Administrativo dentro de la Organización Jurisdiccional en México .....	31
1.6. Conclusiones del Capítulo .....	35

### CAPITULO 2. PROCEDIMIENTO Y APELACION EN LA TEORIA GENERAL DEL PROCESO; PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

2.1. El Procedimiento en la Teoría General del Proceso .....	38
--------------------------------------------------------------	----

2.1.1. Efectos de la Sentencia de Primera Instancia .....	41
2.1.2. Errores In Uidicando, Errores In Procedendo .....	42
2.2. Los Medios de Impugnación .....	44
2.3. Orígenes de la Apelación	
2.3.1. La Apelación en el Derecho Romano .....	44
2.3.2. La Apelación en el Derecho Canónico .....	45
2.3.3. La Apelación en el Derecho Español .....	46
2.3.4. La Apelación en el Derecho Mexicano .....	46
2.4. Recurso de Apelación .....	47
2.4.1. Las Personas que Intervienen en la Apelación .....	50
2.4.2. Principio del Doble Grado .....	50
2.4.3. Principio del Ius Novarum .....	51
2.4.4. Efectos de la Apelación .....	54
2.4.5. Reformatio In Pejus .....	55
2.5. Procedimiento Contencioso Administrativo en el Tribunal Fiscal de la Federación .	56
2.5.1. Fases .....	57
2.5.2. Recursos en Primera Instancia .....	63
2.5.3. Sentido de las Sentencia Dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.	66
2.6. Conclusiones del Capítulo .....	70

## CAPITULO 3. EL JUICIO DE AMPARO Y LA REVISION

3.1. Antecedentes Históricos	
3.1.1. La Nueva España .....	73
3.1.2. El México Independiente .....	76
3.1.3. Breve Análisis de las Constituciones en México de 1812 hasta 1857 .....	77
3.2. Origen del Amparo Directo (Artículo 14 Constitucional) .....	81
3.2.1. Constitución de 1857 .....	83
3.2.2. Constitución de 1917 .....	87
3.3. Amparo Directo en Materia Administrativa .....	88
3.3.1. Concepto de Amparo Directo en Materia Administrativa .....	88
3.3.2. Amparo Directo ¿Juicio o Recurso?, Tratándose de Sentencias Dictadas por un Tribunal Administrativo .....	89
3.3.3. Principios Fundamentales del Juicio de Amparo Directo en Materia Administrativa .....	92
3.3.3.1. Principio de Agravio Personal y Directo .....	92
3.3.3.2. Principio de Iniciativa de Parte .....	93
3.3.3.3. Principio de Suplencia de la Deficiencia de la Queja .....	94
3.3.3.4. Principio de Definitividad .....	94
3.3.4. Motivos del Amparo Directo en Materia Administrativa .....	94
3.3.5. Las Partes en el Amparo en Materia Administrativa .....	96
3.4. Recurso de Revisión	
3.4.1. Breves Antecedentes sobre el Recurso de Revisión .....	98
3.4.2. Concepto de Revisión .....	99

3.4.3. Motivos de la Revisión .....	99
3.5. Conclusiones del Capítulo .....	101
 <b>CAPITULO 4. AMPARO DIRECTO/REVISION O APELACION EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION</b>	
4.1. Breves Comparaciones entre Apelación y Amparo .....	104
4.1.1. Por el Tipo de Medio de Impugnación .....	105
4.1.2. Por sus Motivos .....	106
4.1.3. Por las Partes que Intervienen .....	106
4.1.4. Por los Poderes del Juez .....	107
4.2. Razones para Establecer una Segunda Instancia en el Tribunal Fiscal de la Federación .....	109
 <b>CONCLUSIONES</b> .....	 115
 <b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	 118

## INTRODUCCION.

Desde las épocas más remotas, el hombre se ha preocupado por organizarse en sociedad, pues a través de su evolución, comprobó que de esta manera lograba con mayor facilidad la realización de sus necesidades primarias, tales como la alimentación, la conservación de la especie, así como la defensa frente a invasores y agresores. Logrando así, unirse en pequeñas comunidades, establecidas en territorios bien delimitados, dentro de los cuales desarrollan su propia cultura. El hombre pasa de un estado nómada a un estado sedentario.

El desarrollo de esta cultura, es la reunión de diversos factores que se van produciendo con el simple paso del tiempo, tales como el lenguaje, las costumbres, las creencias, los conocimientos, la ley y otras capacidades que habitualmente va realizando el hombre social. La cultura es esencialmente inmaterial, es la repetición constante de símbolos que se van transmitiendo de generación en generación, con las que una vez satisfechas las necesidades primarias se van perfeccionando y surge así, la civilización.

A diferencia de la gran diversidad de sociedades animales, quienes también actúan en conjunto para lograr fines comunes, el hombre por virtud de su capacidad de discernir, logra una sociedad dinámica que está en constante evolución y progreso, tratando de hallar la perfección en sus bases sociales que lo lleven a una vida más armónica y pacífica. En esta lucha constante de fortalecer sus formas sociales van creando sus propias estructuras. Es quizá por esto que Anatole France dijo "Somos ya muy viejos cuando nacemos".

Son entonces, las expresiones de la cultura las que construyen el derecho, en un afán por lograr la producción de una serie de conductas normadas que no afecten la realización de



conductas de otros y de éstos respecto de aquéllos. El hombre social obedece, como diría Hobbes, a sus impulsos naturales de vivir en sociedad, pero para ello requiere de ciertas normas que le permitan la vida en convivencia. Entonces comprendemos el surgimiento del derecho como vértice y base de la sociedad, y con el derecho nace el Estado.

No es nuestro objetivo conocer las causas de la creación del Estado, simplemente diremos que por virtud del derecho se pueden construir diversos órdenes sociales o instituciones políticas, tales como el Aparato del Estado, enclavado en el mundo de la cultura, de tal suerte que no puede existir Estado sin derecho y viceversa. Así, a través de las normas jurídicas se establece la forma de gobierno adoptada por el Estado, quien estará encargado, entre muchas otras funciones, de crear leyes que atiendan las necesidades de éste, así como su cumplimiento.

Ahora bien, según podemos comprobar a lo largo de la historia de la humanidad, no todo derecho ha sido justo, también existe el derecho reprobable o injusto, en el cual, encuentran refugio los Estados totalitarios, tiranos, represores y absolutistas, pues sus gobiernos gozan de atribuciones excesivas, incurriendo en abusos y violaciones a sus gobernados. Asimismo, la historia muestra las grandes luchas que enfrentaran las distintas sociedades en su afán de establecer un régimen justo, en donde estuvieran a salvo sus derechos naturales o libertades fundamentales, llegando así a consumarse la Revolución Francesa en el siglo XVIII, donde se pasa de la Monarquía Absoluta a la República Demócrata, influyendo a los Estados Unidos de Norteamérica en la elaboración de su Constitución.

Con las ideas del barón de la Bredé y de Montesquieu, quien afirma que todo gobierno puede ser libre si observa la división de sus funciones, de modo que ninguna pueda predominar sobre las demás, a través de tres clases de poderes que le sean otorgados: Potestad Legislativa, Potestad Judicial y Potestad Ejecutiva; de acuerdo a esta clasificación, mediante la primera se hacen las leyes temporales o definitivas y se modifican o derogan las ya existentes; mediante el segundo, castiga los delitos y resuelve las diferencias entre los particulares, respecto al tercero, hace la paz o la guerra, previene invasiones, establece la seguridad y recibe embajadores.

Así, por virtud de la tercera potestad, en el Estado Moderno, en México, se estructura el Poder Ejecutivo a través de la Administración Pública Centralizada, Descentralizada (paraestatal) y Empresas de Participación Estatal. De esta forma, el Poder Ejecutivo realiza gran parte de sus funciones a través de la Administración Pública, ejecutando básicamente dos clases de actos; por una parte, los jurídicos que producen efectos de derecho y por otra parte, los materiales, que se consideran simples desplazamientos de la voluntad o medios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.

En consecuencia, tenemos una administración pública que en ocasiones actúa como particular; por ejemplo, cuando celebra contratos de compra-venta de bienes. Sin embargo, lo más común es que actúe en uso de sus facultades como autoridad ejecutora de la ley, realizando o dictando actos de ejecución, producidos aun en contra de la voluntad del gobernado y fundados en la satisfacción de las necesidades públicas, pudiendo, en uso de las facultades referidas, causarle una lesión en su esfera jurídica al particular.

De lo anterior, se desprende la necesidad de que el particular cuente con un medio jurídico especial, donde pueda deducir su interés frente al exorbitante poder de la administración pública, cuando considere que ha sido afectado por ésta. Es evidente que un proceso de esta naturaleza no podrá regirse por las mismas normas adjetivas del proceso civil, las razones de tal consideración, las manifestamos en el primer capítulo de este trabajo, apoyándonos al efecto, en grandes juristas mexicanos y extranjeros. Asimismo expondremos algunas ideas generales sobre puntos de interés de nuestro contencioso-administrativo.

Por otro lado, dentro de este mismo capítulo, nos dispondremos a analizar los argumentos que a lo largo del siglo XX, a partir de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación plantearon diversos estudiosos en la materia constitucional, sobre sus razones para considerar la inconstitucionalidad de este Organismo Jurisdiccional. Así, intentaremos desvirtuar tales aseveraciones, sustentando nuestro criterio en la lectura de doctrina elaborada por diversos autores.

En el segundo capítulo, plantearemos el objetivo central de este trabajo, nos referimos a la “apelación”, pues atendiendo a las características de este medio de impugnación, el cual, permite una revisión absoluta de las actuaciones jurídicas y de hecho realizadas en primera instancia, debe ser restablecido dentro del Tribunal Fiscal de la Federación, atendiendo a la naturaleza original de dicha institución sin confundirla o modificarla con características propias de algún medio de impugnación como el amparo. Asimismo, nos referiremos al procedimiento Contenciosos Administrativo en el Tribunal Fiscal, con la finalidad de introducir al lector dentro de este procedimiento, para que cuente con una idea general para la mejor comprensión de la propuesta central del presente trabajo, es decir, la necesidad de una segunda instancia ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En el tercer capítulo, nos ocuparemos del Juicio de Amparo y el Recurso de Revisión, analizando los antecedentes históricos de éstos, sus principios fundamentales, así como los motivos para su interposición, con el objetivo de desvirtuar a estos medios de impugnación como los recursos idóneos para reclamar las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación. En relación a lo anterior, nos avocaremos al estudio exclusivo del Amparo Directo en materia Administrativa, así como la revisión fiscal.

En el cuarto y último capítulo, se pondrán de relieve las características esenciales de la apelación frente al amparo directo y la revisión, para así tratar de convencer a nuestros lectores de la necesidad, que un juicio contencioso-administrativo tiene, de ver revisadas sus sentencias por una segunda instancia, con las ventajas inherentes a un recurso ordinario, mediante el cual se confirme el resultado de dicho fallo a la luz del proceso que le diera vida, sin más restricciones que los límites impuestos al juzgador por la ley y que básicamente tienen por objeto salvaguardar los beneficios obtenidos por el recurrente en la instancia sujeta a revisión; así como su derecho a revalorizar todos los elementos de convicción que llevarán al juez de mérito a tomar esa decisión y no, en cambio, como sucede con el amparo judicial donde la reconsideración que del fallo impugnado se haga, quede atado a una serie de reglas rígidas, haciendo muy complejo y tardado el resultado de la revisión de referencia, con el inconveniente, además, de impedir que cualquier vicio pueda ser impugnado.

Ahora bien, antes de dar inicio a este trabajo, deseamos citar unas palabras con el objeto de crear conciencia entre aquellos hombres que creen firmemente en la justicia y en la estricta aplicación de la misma, pero sobretodo, a aquellas personas, a quienes ha sido encomendada la función jurisdiccional:

*“Este Código, ha sido dictado con el constante propósito de valorizar las aptitudes individuales de las personas que deberán hacer vivir en la realidad la nueva ley, se confía a su comprensión y a su celo: y especialmente a la inteligencia a y la buena voluntad de aquellas dos categorías de personas, los magistrados y los defensores, que deberán ser no sólo los custodios, sino también animadores y, casi se podría decir, los creadores del nuevo proceso civil.”*

*Dino Grandi*

*“Para juzgar los funcionarios deben mirar y atender a la verdad y no detenerse en las solemnidades y sutilezas prescritas por derecho para el orden de enjuiciar, de suerte que estando justificado el hecho, aunque falten las solemnidades del orden del juicio, con tal que no sean las sustanciales como la citación, la confirmación y demás, pueden y deben determinar el pleito conforme a la verdad que resulte confirmada, según el libelo o la pretensión intentada y será válida la sentencia”*

*Humberto Briseño Sierra.*

# CAPITULO 1.

## "ORIGEN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO Y LA CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION "

*La virtud predominante de la judicatura reside solamente en el hecho de que piensa y actúa judicialmente y de que ello le es reconocido: eso, y sólo eso es la esencia de su mérito. Por lo tanto, si encontramos que los órganos administrativos de justicia han desenvuelto la condición y la habilidad de llegar a decisiones en una manera judicial no necesitamos derramar lágrimas de pena sólo porque no tiene las características institucionales de las viejas cortes de derecho.*

*William A. Robson*

## 1.-ORIGEN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO Y LA CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Sumario: 1.1. Breves Antecedentes Históricos de la Justicia Administrativa en México. 1.2. Nacimiento, Desarrollo y Evolución en México. 1.3. Estructura y Funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación. 1.4. Los Poderes del Tribunal Fiscal de la Federación. 1.5. Justificación Constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación. 1.5.1. Artículo 104 Constitucional. 1.5.2. Artículo 13 Constitucional. 1.5.3. Ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación y del Contencioso Administrativo Dentro de la Organización Jurisdiccional en México. 1.6. Conclusiones del Capítulo.

### 1.1 BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Antes de entrar en la materia de aquellos acontecimientos que motivaron en Francia la instauración de la jurisdicción administrativa, es necesario mencionar que en México, hasta 1936, no se contaba con un procedimiento jurisdiccional ordinario, mediante el cual los particulares pudieran impugnar las resoluciones que dictara la administración pública afectando sus intereses, esto es, no se contaba con un "Procedimiento Contencioso-Administrativo".

En materia administrativa, solamente se podía promover el Juicio de Garantías; sin embargo, es hasta 1929, cuando se le da verdadera importancia al Amparo en materia administrativa, gracias a la nueva integración de Ministros en la Suprema Corte y a la elaboración de diversas tesis que fijara la misma, abriendo paso y dando lugar así, al amparo administrativo, ya que anteriormente se contaba con un procedimiento administrativo muy restringido en cuanto a su competencia material,<sup>1</sup> tal y como lo estudiaremos más adelante, al abordar el desarrollo de la jurisdicción administrativo en México.

---

1.- Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México. Editorial Porrúa. México, 1939. P. 255.

En efecto, el artículo 103, fracción I, de la Constitución, permite que los tribunales de la Federación resuelvan controversias que se susciten por leyes o actos de autoridades, siempre que a causa de éstos, se violen las garantías individuales de los particulares. Frente a esta disposición y con la gran aceptación con que fuera acogido el juicio de amparo, toda vez que representa la protección federal del particular frente a las arbitrariedades en que incurrieran los gobiernos de los Estados a través de cualquiera de sus órganos, no se consideraba la necesidad de crear un procedimiento contencioso-administrativo, toda vez que se creía que el amparo cumplía de manera efectiva y absoluta con la necesidad de seguridad jurídica de los administrados.

Es importante señalar que en relación con el derecho privado, antes de llegar al amparo, se contaba con instancias previas, donde se ventilaba la litis a la luz de la legislación secundaria, es decir, disposiciones jurídicas que atendieran a las necesidades concretas de la materia relativa. Esto mismo sucedía en el ámbito penal. ¿Qué acontecía entonces con la materia administrativa, acaso ésta no tenía sus propias particularidades? ¿No podía el particular hacer valer su acción en un juicio ordinario con una regulación especial, aplicable en materia administrativa?

En ese sentido se pronunciaba el autor de la primera monografía sobre el derecho procesal administrativo, López Rodó al manifestar lo siguiente:

“Reivindicamos la materia para el derecho administrativo porque partimos de la diferencia esencial entre los procesos en que interviene la administración y aquellos que se ventilan entre los particulares, que impide extender la validez de un mismo régimen procesal para uno y otro casos; por tanto, el proceso contencioso administrativo debe estudiarse como parte del derecho administrativo”<sup>2</sup>

En atención a las interrogantes planteadas, creemos que la respuesta, así como su efecto, en nuestro País, los encontraremos en el establecimiento de un procedimiento que atendiera a esas particularidades, tal procedimiento corresponde al contencioso-administrativo, cuyos

---

2.-González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Ed. Porrúa. México 1985. p. 32.

antecedentes abordaremos en el desarrollo del presente trabajo.

Tal y como se planteó al inicio del presente capítulo, es indispensable atender a la historia de Francia durante el siglo XVIII, ya que como veremos, es en este período cuando surge la jurisdicción administrativa autónoma. El Consejo de Estado francés es el más alto órgano jurisdiccional en materia administrativa y debe su origen a diversos acontecimientos que a continuación analizaremos.

Durante el antiguo régimen, antes de la Revolución Francesa, existían los parlamentos de provincia, “estos órganos jurisdiccionales dentro de su ámbito de competencia territorial dictaban sentencias que, en ocasiones, contrariaban las órdenes del rey, o bien las alteraban, sin que hubiera unidad de criterio entre los diversos parlamentos. Este problema era resultado de una estructura deficiente ya que el Reino carecía de un tribunal supremo que dictara jurisprudencia. Esto motivó, en tiempos de Napoleón, que la administración revolucionaria se dotara de su propia justicia.”<sup>3</sup>

Por otra parte, la Revolución Francesa tiene lugar en 1789, como resultado de los abusos a que había lugar durante la época del absolutismo monárquico. Probablemente Luis XIV fue su máximo representante cuando llegó a decir: “El Estado soy yo”. Esta Revolución permitió el establecimiento y posterior difusión universal de importantes principios de filosofía política: la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, el concepto de la soberanía de la Nación, la supremacía Constitucional y la división de los poderes, cuyos objetivos eran evitar la tiranía de los gobernantes, otorgar atribuciones especiales a cada uno de los poderes del Estado, impidiendo así, el control absoluto recaído en uno de los ciudadanos en la conducción de la Nación.

“Fue la rígida interpretación que de la teoría de la separación de poderes realizaron los revolucionarios franceses el motivo para que establecieran las bases de la jurisdicción administrativa. La prohibición a

---

3. Thery, Jean Francois. El Consejo de Estado Francés. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Justicia Administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación para la celebración de su LX Aniversario. Querétaro, Qro. 1996.



los tribunales judiciales para que conocieran de los asuntos de la administración dio lugar a la creación de un órgano jurisdiccional en el seno de la administración”<sup>4</sup>

En efecto, la desconfianza que los revolucionarios franceses tenían sobre los antiguos parlamentos; así como la búsqueda de un control jurisdiccional de los actos de la administración, provocó que mediante la Ley de 27 de abril -25 de mayo de 1791, al amparo de la Constitución del 22 Primario del año VIII, se creara el Consejo de Estado suprimiendo todos los consejos que hasta entonces existían.

“Ahora bien, la exigencia práctica predominante, que se advierte en la historia francesa de más de un siglo y medio a esta parte, ha sido evidentemente y con mayor fuerza que el establecimiento de una protección contra los excesos del poder legislativo, la de asegurar mediante la gloriosa institución del Conseil D`Etat, una tutela contra las ilegalidades del poder legislativo, así como, a través de la Cour de Casación, contra las ilegalidades del poder judicial”<sup>5</sup>

Hacia sus inicios, al Consejo de Estado se le atribuyeron diversas funciones, tales como preparar iniciativas de Ley, redacción de reglamentos, asesoría al Ejecutivo para la toma de decisiones y a través de una sección especial, decidir controversias sobre actos administrativos. Así lo expresaba el Artículo 52 de la citada Constitución:

“Bajo la dirección de los cónsules, un Congreso de Estado está encargado de redactar los proyectos de leyes y los reglamentos de la administración pública, y de resolver las dificultades que puedan surgir en materia administrativa”<sup>6</sup>

En 1830, Napoleón Bonaparte, fundándose en la división de poderes que se consagraba en

---

4. Vázquez Alfaro, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Organos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1991. P. 40.

5. Capelletti, Mauro. El Control Judicial de la Constitucionalidad de las Leyes en el Derecho Comparado. Publicaciones de la Revista de la Facultad de Derecho de la Unam. México. 1966. p. 52.

6. Thery, Jean Francois. Op Cit.

la Ley de 16 de agosto de 1790, fortaleció esta función del Consejo, aduciendo que el Poder Judicial no debía intervenir en las funciones encargadas a los cuerpos administrativos. El gran prestigio adquirido por el Consejo de Estado hizo que en 1872 se le otorgara autonomía del titular del Ejecutivo, erigiéndose en su parte contenciosa en un órgano de justicia delegada, al que actualmente se le conoce como "Sección de lo Contencioso."

## 1.2. NACIMIENTO, DESARROLLO Y EVOLUCION EN MÉXICO.

De la breve reseña hecha, donde se muestra a grandes rasgos la forma como en Francia surge tan importante órgano consultivo y jurisdiccional del cual México adoptara, cerca de dos siglos y medio más tarde, las funciones jurisdiccionales también en el seno del Poder Ejecutivo, procedemos a dar inicio al origen y desarrollo de dicha institución en nuestro País.

En México, durante la primera mitad del siglo pasado, existió un Consejo de Gobierno, conforme al Artículo 111 de la Constitución de 1824, el mismo tenía obligación de "dar dictamen al Gobierno en todos los asuntos que le exijan estas bases y en los demás que le consulten".

"La Constitución de 1824 adoptó ciertamente un Consejo de Gobierno correspondiente al Consejo de Estado, imitado de Francia por la Constitución española de 1812 jamás vigente, dotándolo de facultades de consulta y dictamen en ciertos negocios de la administración pública, no así de las facultades jurisdiccionales que competían al modelo original..."<sup>7</sup>

Adicionalmente, el Constituyente de la época, también se dejó influir por la organización, estructura y competencia del sistema judicial norteamericano, incorporando a esa Carta Magna no sólo sus disposiciones Constitucionales, sino también las que contenían las leyes secundarias,

---

7. Heduán Virués, Dolores. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Continental. México. 1961. P. 45.

imprimiendo así, según Don Antonio Carrillo Flores,<sup>8</sup> a la estructura judicial mexicana, "... una rigidez de la que hasta ahora no ha podido desembarazarse..."

"En efecto, al disponer el art. 111 de la Constitución que el Poder Judicial de los Estados Unidos estará investido de una Suprema Corte y de los tribunales inferiores que el Congreso pueda periódicamente ordenar y establecer (...). El Poder Judicial se extenderá a todos los casos, en derecho y equidad, que surjan conforme a esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos y los tratados celebrados, o que se celebren, de acuerdo con su autoridad - estableció la Suprema Corte asignándole las funciones de guardián de la Constitución con el consiguiente poder, reconocido explícitamente en 1803, de invalidar leyes y decretos."<sup>9</sup>

Así, tenemos que en México, recientemente, se tuvo que modificar la Constitución para incorporar el Tribunal Federal Electoral. De esta manera se atribuye al Poder Judicial el conocimiento de controversias de orden político. Durante muchos años se pretendió desligar de esta competencia al Poder Judicial manteniendo su neutralidad, evitando así su politización.<sup>10</sup>

Es hasta el 20 de enero de 1837, cuando se expide una Ley en donde además de insistir en la competencia del Poder Judicial para conocer del contencioso fiscal, entran en vigor ciertas disposiciones, tales como otorgar a las autoridades hacendarias el ejercicio de la facultad económico-coactiva, limitando la procedencia de la reclamación contra dicha facultad.

"...se expidió la Ley de 20 de enero de 1837 que confirmó la competencia del Poder Judicial de la República para conocer de los asuntos contenciosos hacendarios, y señaló la competencia de las autoridades encargadas de la recaudación de impuestos para ejercitar, sin injerirse en la jurisdicción contenciosa propia de los jueces, la facultad económico-coactiva. Cuyo ejercicio podía reclamarse, previo el otorgamiento de la garantía de la prestación exigida."<sup>11</sup>

8. Carrillo Flores, Antonio. Op. Cit. p. 197.

9.- Fait, Carlos S. Supremacía Constitucional e Independencia de los Jueces, Ed. Palma, Buenos Aires, Argentina, 1994. p. 16

10. Melgar Adalid, Mario. Ochenta Aniversario de la Constitución Política Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1997. p. 208.

11. Vázquez Alfaro, José Luis. Op Cit. p. 131.

Mediante las Bases Orgánicas de 1843, sancionadas por el General Santa Anna, adoptando un sistema centralista, se insiste en la exclusiva facultad del Poder Judicial para conocer sobre controversias de orden tributario, a través de los tribunales de Hacienda, restándole esta facultad a la Suprema Corte de Justicia, quien se encargaría del resto de la jurisdicción administrativa, tal y como se desprende de los artículos 115, 118 y 119 del citado ordenamiento. En 1847, se restablece el sistema federal, al recoger nuevamente el texto de la Constitución del 24, quedando la jurisdicción administrativa en sus mismos términos.

Varios años más tarde, en 1853 se restablece el Consejo de Estado con sus facultades consultivas, pero a diferencia del que contemplaba la Constitución de 1824, se le dota de competencia jurisdiccional de la cual conocía una Sección de lo Contencioso-Administrativo. Esta función del Consejo se regulaba mediante un ordenamiento conocido como la "Ley de Lares".

"En el año de 1853 se dicta la llamada Ley de Lares para la organización de lo contencioso administrativo. Es ésta ejemplo característico de lo que la doctrina que se ocupa de lo contencioso de tipo europeo llama "la justicia retenida": es la misma administración activa la que decide sobre el asunto contencioso y no órgano independiente con jurisdicción propia..."<sup>12</sup>

Al respecto nos ilustra la Dra. Dolores Heduán Virués:

"No fue hasta 1853 cuando, al margen de las Bases para la Administración conforme a las cuales se restableció el Consejo de Estado, una vez más con sólo funciones consultivas, de asesoría y dictamen como en 1824... el 25 de mayo de ese mismo año, una Ley secundaria y su respectivo Reglamento atribuyeron a dicho Consejo las facultades jurisdiccionales que en la época corresponden a su homónimo en Francia..."<sup>13</sup>

12. Carrillo Flores, Antonio. Op Cit. p. 199.

13. Heduán Virués, Dolores. Op. Cit. p. 48

Previo al procedimiento contencioso administrativo, era necesario someter la cuestión, al conocimiento de la autoridad administrativa que dictará el asunto reclamado, así lo señalaban la Ley Lares y su reglamento.

La Ley disponía en su artículo tercero: “Los ministros de Estado... conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta Ley”. El reglamento en su artículo sexto preceptuaba: “Cualquiera que en alguno de los casos contenidos en los artículos anteriores, tenga que reclamar un derecho actualmente existente... presentará al ministerio a cuyo ramo pertenezca la materia sobre que se verse la reclamación. o que haya dictado la medida administrativa que se reclame, una Memoria en que se expondrá con sencillez y claridad los hechos y fundamentos legales...”

Según el Artículo 6o. del propio Reglamento, se establecía la obligatoriedad de la interposición de la Memoria y que sólo una vez realizada y “...habiendo transcurrido un mes sin arreglo del negocio...”, se podía someter a la jurisdicción del Consejo de Estado y decidirse vía contencioso-administrativa. Esta instancia obedecía al principio de justicia retenida y corresponde a los actuales recursos administrativos, al tratarse de un sistema de auto-tutela administrativa, más que al contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, que como veremos más adelante responde a lo que la doctrina administrativa denomina la justicia delegada.

El 5 de febrero de 1857 se promulgó la “Constitución Política de la República Mexicana”, reproduciendo el principio de separación de poderes en su artículo 50; en su artículo 97, se le atribuye a los tribunales del Poder Judicial Federal el conocimiento de la jurisdicción administrativa.

“Podríamos decir que dos razones fundamentales apuntalaron esa idea, por un lado existía la fiel creencia del principio de separación de funciones, como un dogma, por parte de los ilustres Constitucionalistas,

estableciendo en el artículo 50 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, por otro lado, se consideró que el juicio de amparo suplía con ventajas el sistema del contencioso administrativo de tribunales administrativos situados en el Poder Ejecutivo”<sup>14</sup>

Durante el segundo imperio en 1864, nuevamente se crea un Consejo de Estado; entre sus atribuciones estaba la de resolver conflictos contenciosos administrativos. Así, el primero de noviembre de 1865 se expidieron la “Ley sobre lo Contencioso Administrativo” y su reglamento. De esta manera se daba nacimiento a una jurisdicción administrativa de justicia retenida, en donde se otorgaba a ésta, dirimir las controversias versadas sobre el interés privado.

“La Ley sobre lo Contencioso-Administrativo se expide el 1o. de noviembre de 1865, y en su artículo 1o. consagra la prohibición -que refleja el origen francés del instituto- a la autoridad judicial de ocuparse del conocimiento de las cuestiones administrativas.

“El artículo 2o. determina la materia de la jurisdicción contenciosa-administrativa sobre la base de un contencioso subjetivo...”<sup>15</sup>

A la caída del segundo imperio se reafirma en el artículo 97, fracción I, el juicio de amparo como medio de protección de los derechos de los particulares, apoyándose en el principio de la separación de poderes que se expresaba en la Constitución del 57. Este juicio ofrecía ventajas ya que no era necesario asegurar el interés fiscal para suspender la ejecución de la autoridad administrativa.<sup>16</sup>

Mediante la Constitución de 1917, se reglamentaron dos vías para la solución de controversias administrativas; por un lado, el juicio de amparo y por el otro, el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, configurándose así, una instancia

---

14.- Idem.

15.- Armenta Calderón, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1977. p. 73.

16.- Vázquez Alfaro, José Luis. Op. Cit. P. 139.

superior dentro del proceso administrativo. La necesidad de instaurar esta segunda vía, se expresa en su exposición de motivos, al reconocer la necesidad de combatir una sentencia dictada en primera instancia por los Tribunales Federales o por los del fuero común en los casos de jurisdicción concurrente.

“El trámite del proceso administrativo tenía su primera instancia ante los jueces de distrito, cuyo fallo era susceptible de ser impugnado mediante apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito; y contra la sentencia de segunda instancia procedían tanto el juicio de amparo como el recurso de súplica...”<sup>17</sup>

Ambos recursos eran optativos para el particular, ya que eran procedimientos paralelos; en cambio, la autoridad administrativa, sólo podía recurrir a la súplica para impugnar la sentencia de segundo grado.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de abril de 1924, se establece la “Ley para la Calificación de las infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas correspondientes”. Para la calificación y castigo de las infracciones a las leyes tributarias federales, se establece un procedimiento seguido ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se conformó un jurado integrado por el Secretario de Hacienda o su representante como presidente, por dos miembros nombrados por la Secretaría y por dos más que eran designados por los contribuyentes, el cual tenía la facultad de resolver el recurso de revisión interpuesto por los particulares contra las multas impuestas por las oficinas recaudadoras. Contra las cuales procedía el recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda.

El procedimiento de impugnación podía ser interpuesto en la forma antes descrita, o bien, vía jurisdiccional, pero una vez iniciada la impugnación por cualquiera de esas vías procedimentales, no podía ser abandonada para seguir la otra.

Dicho jurado cambió de nombre al expedirse una nueva ley en junio de 1926 para

---

17.- Ibid. p. 140.

adoptar el nombre de "Jurado de Infracciones Fiscales", el cual sufrió ligeras modificaciones en el procedimiento. Contra esta resolución no existía otra instancia ante al propio jurado, a excepción de la condonación. Siempre existía la posibilidad de optar por el juicio ordinario ante los jueces federales y, finalmente, impugnar su sentencia via juicio de amparo o recurso de súplica.

El 18 de marzo de 1925, por disposición contenida en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, se crea otro organismo de carácter jurisdiccional, denominado "Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta". Se integraba por una persona nombrada por el Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, y el Director General del Timbre. Este recurso tenía la peculiaridad de que podía hacerse valer también y con los mismos requisitos establecidos para los particulares, por las oficinas receptoras o el Director General del Timbre.

"La competencia del Jurado de Revisión era más amplia que la de su homólogo de Infracciones Fiscales de carácter federal, pues en tanto que en aquella sólo se trataba el aspecto relativo a las penas fiscales o sanciones, en ésta de una manera más general, se hablaba de los 'créditos fiscales' y no solamente procedía la revisión por parte de los particulares, sino también podía ser interpuesto por las autoridades"<sup>18</sup>

Tres años más tarde, se establece en la Ley Orgánica de la Tesorería, un juicio de oposición, el cual era interpuesto ante la misma autoridad cuando se determinaba un crédito fiscal vencido, que se hiciera efectivo mediante el procedimiento administrativo de ejecución. El procedimiento se regulaba conforme a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Finalmente, el 27 de agosto de 1936, se promulga la Ley de Justicia Fiscal, entrando en vigor el 1º de enero de 1937, éste es el antecedente más relevante sobre el contencioso administrativo en México, por las razones que a continuación enunciaremos.

---

18.- Cadena Rojo, Jaime. 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, D.F. p. 235.



a) Tal y como se desprende del Artículo 1° de esta Ley, se crea en el seno del Ejecutivo, un único órgano jurisdiccional, independiente del propio Ejecutivo y de cualquier autoridad administrativa, para dictar sus fallos.

b) La Ley de Justicia Fiscal recoge todas las disposiciones previamente descritas, relativas al procedimiento contencioso tributario en un sólo documento y de manera ordenada.

Ahora bien, como ya se ha señalado, el Tribunal Fiscal de la Federación tiene su origen en la doctrina francesa del contencioso administrativo. Uno de los autores de la Ley de Justicia Fiscal, Don Alfonso Cortina Gutiérrez, es coincidente a este respecto:

“...La Ley de Justicia Fiscal se inspiró en el contencioso administrativo francés, y no en el italiano, al definir la competencia del Tribunal Fiscal. El régimen procesal italiano en el campo impositivo era complejo y defectuoso.

[...]

“... Para comprobar esta afirmación debe hacerse referencia a los cuatro casos de anulación que señalaba el artículo 202 del Código anterior, mismos que menciona el artículo 226 actual, que son idénticos a los que abren el recurso francés por control de la legalidad (*excés de pouvoir*), a saber: la competencia del órgano, la omisión o incumplimiento de las formalidades necesarias para el acto impugnado, la violación o la incorrecta aplicación de la ley aplicada y el desvío de poder. Más aún, en el desarrollo histórico de la jurisprudencia del contencioso administrativo francés, esas cuatro causas de anulación se presentaron sucesivamente en el orden que los citados textos mexicanos señalan a cada una de ellas”.<sup>19</sup>

Más tarde, el texto de la Ley de Justicia Fiscal fue incluido en el Código Fiscal de la Federación, el cual, a través de los años, fue adicionando a su competencia nuevas materias. Así, hacia 1961, se facultó al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer sobre controversias derivadas de resoluciones definitivas dictadas en materia de pensiones militares, así como las

---

19.- Pugliese, Mario. Instituciones de Derecho Financiero. Editorial Porrúa. México. 1976. Estudio Preliminar de Alfonso Cortina Gutiérrez. p. 108.

civiles que establecieran una obligación a cargo del Erario Federal. En 1965, se le otorgó competencia para resolver sobre pensiones concedidas con cargo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, también sobre la aplicación de sanciones pecuniarias (multas) por infracción a la legislación federal o del Distrito Federal.

### 1.3 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

El Tribunal Fiscal de la Federación, es un órgano dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa, resolviendo en forma honesta y gratuita las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho Mexicano, al salvaguardar el respecto del orden jurídico, la seguridad, la paz y el desarrollo democrático.

En la actualidad, el Tribunal Fiscal de la Federación ha visto a tal grado ampliada su competencia que se ha convertido prácticamente en un tribunal de justicia administrativa, toda vez que según estudios realizados para el año de 1995, el porcentaje de demandas ingresadas en éste, en comparación con la que reciben los jueces de distrito en materia administrativa, ambos con competencia en el Distrito Federal, es de 70% para el Tribunal y 30% para los jueces de distrito.

Asimismo, es importante señalar que en el ejercicio presupuestal correspondiente a 1995, se logró la autonomía presupuestal, al establecer una partida especial para el Tribunal Fiscal de la Federación, logrando desligarlo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la obtención de sus recursos, fortaleciendo así su autonomía.

Una vez precisado lo anterior, procederemos a dar una breve reseña de los cambios más relevantes producidos en el Tribunal Fiscal de la Federación, a raíz de la reformas que entraron en vigor el 1° de enero de 1996, a su Ley Orgánica y al Título VI del Código Fiscal de la Federación, cuyo contenido es el relativo a la regulación del contencioso administrativo.

El Anteproyecto de Exposición de Motivos a las Reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de la Federación para 1996, propone que a fin de que la Sala Superior pueda resolver los recursos de apelación (recurso que se adiciona al Código Fiscal, como se vera más adelante) se modifica su estructura para funcionar en Secciones o en Pleno, lo que significa que a partir de estas reformas la Sala Superior cuenta con dos Magistrados más a los nueve que ya existían, lo que da lugar a que el Tribunal funcione en 2 Secciones de cinco magistrados cada una y un Presidente que no integra ninguna sección, lo que permitirá que la Sala Superior pueda duplicar la cantidad de sentencias dictadas por ésta.

Para el ejercicio de 1996 la estructura orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se conformaba de la siguiente manera:

- 1.- Pleno
- 2.- Presidencia
- 3.- Salas Regionales Metropolitanas y Foráneas
- 4.- Oficilia Mayor
- 5.- Contraloría Interna.

El Pleno se integra por los 11 Magistrados que forman parte de la Sala Superior, necesitando un quórum de 7 para poder sesionar. Los asuntos competencia del Pleno son instruidos por las Salas Regionales, teniendo como facultad jurisdiccional la siguiente:

- Fijar o suspender la jurisprudencia
- Resolver los juicios en que sea necesaria la interpretación directa de un precepto de ley o reglamento, o bien determinar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia
- Resolver los conflictos de competencia
- Resolver la queja tratándose de sentencias de Pleno
- Resolver las excitativas de justicia y calificar los impedimentos.

- Resolver los incidentes y recursos contra las resoluciones del Pleno.

Dentro de las facultades administrativas del Pleno, se encuentran designar al Presidente del Tribunal, señalar la sede y el número de las Salas Regionales, adscribir a los magistrados en las Secciones de la Sala Superior o Salas Regionales, expedir el Reglamento Interior y los Acuerdos necesarios, designar a los principales funcionarios del Tribunal y dictar las medidas necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados, así como, aplicar las sanciones administrativas que procedan.

Las Secciones de la Sala Superior se integran por 5 magistrados y necesitarán de 4 para poder sesionar, las cuales tienen las siguientes atribuciones:

- Resolver en única instancia los juicios de comercio exterior a que se refiere el artículo 94 de la Ley de la materia, los juicios en que la resolución impugnada se funde en Tratados Internacionales para evitar la doble tributación o en materia comercial y aquéllos que el Presidente del Tribunal considere de importancia y trascendencia.
- Resolver el recurso de apelación
- Resolver los incidentes y recursos en contra de actos de la Sección
- Resolver la queja en sentencias de la Sección
- Fijar o suspender Jurisprudencia, conforme al Código Fiscal de la Federación<sup>20</sup>

Respecto a los juicios resueltos en única instancia serán instruidos por las Salas Regionales.

El Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación es designado por el Pleno por un periodo de 2 años, sin posibilidad de reelección inmediata, como ya se mencionó en párrafos anteriores, el Presidente no integra Sección, salvo que sea necesario para que exista quórum suficiente para sesionar, en cuyo caso presidirá dicha Sección. De esta manera, el Presidente se

---

20.- Anteproyecto de Exposición de Motivos a las Reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación para 1996. Tribunal Fiscal de la Federación. México. 1996. p. 13

encarga de representar al Tribunal, vigilar su buena marcha, así como del despacho de los asuntos administrativos encaminados a su correcto funcionamiento. Es importante destacar que está obligado a rendir informe periódico al Pleno, debiendo cumplir sus determinaciones.

En cuanto a las Salas Regionales, el Tribunal Fiscal de la Federación en 1996 contaba con ocho Salas Regionales, dos de las cuales se crearon en ese mismo año, y 11 Salas Foráneas, suprimiéndose una de ellas en esa fecha.

En la actualidad el Tribunal Fiscal de la Federación cuenta con la misma organización que se tenía para 1996, excepto por lo que se refiere a las facultades del Pleno, en cuanto a que el Recurso de Apelación fue derogado para 1997 como lo abordaremos en capítulos posteriores, por otro lado el Tribunal ahora cuenta con 11 Salas Regionales Metropolitanas mismas que entraron en funcionamiento para 1998.

#### 1.4 LOS PODERES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

En este capítulo, abordaremos de manera muy breve lo relativo a la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación, para posteriormente hacer una análisis del sentido de las resoluciones dictadas por éste.

Para determinar la naturaleza jurídica de un órgano, es importante destacar dos puntos de vista: el Formal y el Material. Respecto del primero, habrá de considerarse al poder que se encarga de desempeñar las funciones que le son propias, por lo que toca al segundo, habrá que conocer la actividad que esencialmente realiza ese órgano.

Desde el punto de vista material, un órgano jurisdiccional, por definición, está encargado de aplicar o declarar un derecho (ius justicia, dicere decir); así Hugo Rocco comenta lo siguiente: "la función jurisdiccional es la actividad con que el Estado, interviniendo a instancia de particulares, procura la realización de los intereses protegidos por el derecho, que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma jurídica que los ampara."

Desde el punto de vista formal, en nuestro país, el Estado tradicionalmente ha encargado la función jurisdiccional al Poder Judicial, quien ha conocido y resuelto sobre las controversias suscitadas entre los particulares, o bien aquellas motivadas por un acto de autoridad considerado ilegal por los particulares, mediante el juicio de amparo administrativo.

De lo anterior se concluye, respecto al Tribunal Fiscal de la Federación, que por el hecho de atender pretensiones entre las partes para declarar cuál se ajusta o no a derecho, es materialmente jurisdiccional, y es formalmente administrativo por llevar a cabo esta función dentro del marco del Poder Ejecutivo, así lo señala la exposición de motivos de la Ley que da vida a este Tribunal.

Ahora bien, una vez precisado lo anterior pasaremos a determinar lo relativo a los poderes del Tribunal Fiscal de la Federación, en cuanto al sentido de las sentencias dictadas por éste.

El sentido de las resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, ha sido motivo de análisis y discusión entre diversos estudiosos de la materia, a partir de su establecimiento y hasta nuestros días.

En la Ley de Justicia Fiscal, que hacía 1938, se incorporara como Título IV al Código Fiscal de la Federación, se establecía lo siguiente:

“Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite mandar reponer el procedimiento o reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal...”<sup>21</sup>

---

21.- Ley de Justicia Fiscal. D.O.F. 31 de agosto de 1936.

Durante los años 1937 a 1948, los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, sostuvieron que el juicio seguido ante el mismo, era de simple anulación, este criterio quedó plasmado en el segundo considerando de la sentencia aprobada por siete votos a favor los días 28 de junio y 5 de julio de 1937 que a la letra establece:

“...lo característico del contencioso de plena jurisdicción consiste en la existencia de un derecho subjetivo, y el objeto de la demanda es la petición que se hace al tribunal, para que realice los actos materiales necesarios para que se respete el derecho subjetivo preexistente, sometiéndose el Estado a la jurisdicción de ese tribunal, que conoce de juicios contra el Estado. En el contencioso de anulación el demandado no es el Estado, es el órgano, y el Tribunal sólo resuelve sobre la legalidad del acto administrativo... De acuerdo con el artículo 105 de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia es la única instancia competente para conocer de los juicios en que la Federación sea parte. Así pues, es claro que el Tribunal Fiscal no es un Tribunal de plena jurisdicción, ya que si lo fuera, y atentas las razones expuestas en el considerando que antecede, tendría que someter a su jurisdicción, no al órgano, sino a la propia administración pública, es decir, a la Federación, y sería un Tribunal anticonstitucional...”<sup>22</sup>

El magistrado Alfonso Cortina Gutiérrez, en una conferencia relativa a este tema sostuvo una postura dual, al expresar que este juicio en ocasiones era de plena jurisdicción y en otros de simple anulación, toda vez que el Código Fiscal de la Federación, al prever originalmente un recurso por exceso de poder en el sentido francés, lo hizo de manera similar al recurso establecido en Francia, pues basta leer su artículo 202 para darse cuenta no sólo de que expresamente la Ley habla de causas de anulación, sino también de que las cuatro causas que este precepto señala son idénticas a las del exceso de poder en Francia, sin embargo también el juicio fiscal pudo ser desde su origen, y ha sido con frecuencia, un contencioso pleno, tal es el caso de que cuando la sentencia indica las bases conforme a las cuales la autoridad fiscal demandada debe dictar su nueva resolución, sin que, sin embargo, deba decirse que al hacerlo se restringieron sus facultades de juez administrativo de exceso de poder.

---

22.- Cadena Rojo, Jaime. Op. Cit. p. 242

Así tenemos, que el maestro Cortina nos enseña, a la luz de la doctrina francesa, en qué casos nuestro contencioso-administrativo prevé resoluciones o controversias en las que el magistrado está facultado para actuar de plena jurisdicción al señalar a la autoridad administrativa la forma como debe reponer el procedimiento.<sup>23</sup> Así, Houriou señala que la plena jurisdicción se caracteriza por la posibilidad de reformar el acto impugnado. Por su parte Dolores Heduán y el maestro Serra Rojas argumentan que dicho poder jurisdiccional, se da cuando la jurisdicción corresponde al grado de anulación de la sentencia dictada, para ello es necesario que el juez tenga facultades para substituirse a las atribuciones de la autoridad administrativa cumplimentando así lo ordenado en la sentencia.

En realidad, lo que al parecer sucede, es que existe una distinción entre la concepción francesa y la mexicana respecto a la plena jurisdicción, ya que esta última considera que es necesario tener el poder para sustituirse a la autoridad administrativa, para así lograr la ejecución de la sentencia, esto es, según esta doctrina, la figura de "imperio" forma parte de los atributos que debe tener el juez para estar dotado de plena jurisdicción, por otro lado los autores franceses opinan que es suficiente, para que el tribunal goce de plena jurisdicción, que los jueces tengan la potestad de señalarle a la autoridad la forma como deberá ejecutar la sentencia.

El maestro González Pérez, aclara que dentro de las sentencias declarativas se pueden deducir dos tipos de pretensiones, las de simple nulidad y las de plena jurisdicción y define a las primeras de la siguiente manera:

"...No se pide el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, sino únicamente la anulación -no la reforma- del acto que se impugna. La pretensión de anulación `recurso de exceso de poder´ fue creada en Francia por obra exclusiva del Consejo de Estado, habiendo sido elaborada lentamente, acentuándose su `jurisdiccionalización´ y su `objetivización´".<sup>24</sup>

---

23.-Cortina Gutiérrez, Alfonso. Instituciones de Derecho Financiero. estudio preliminar. Ed. Porrúa. México. 1976. p. 111

24.- González Pérez, Jesús. Op. Cit. p. 154.



Por lo que respecta a la de plena jurisdicción, la define así:

“...es aquella en que se solicita del órgano jurisdiccional no sólo la anulación del acto, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas, la indemnización de los daños y perjuicios cuando proceda.”<sup>25</sup>

En resumen, el contencioso administrativo objetivo se encarga de resolver pretensiones de simple nulidad, fundadas en la violación de una regla de derecho, las cuales corresponden al recurso por exceso de poder. En relación con el derecho subjetivo, la violación de la ley constituía derechos al reclamante, como son cuestiones contractuales y de responsabilidad objetiva del Estado.

Bajo esta perspectiva, diremos que existe identidad de criterio entre Houriou, Dolores Heduán y Andrés Serra, ya que efectivamente se atiende a diversos grados de anulación. En el contencioso de plena jurisdicción el juez está obligado, de considerarse procedente, además de decretar la nulidad del acto, a reformarlo; mientras que en el de simple nulidad, únicamente se avoca a estimar o desestimar la validez de su pretensión, es decir, declarar o no su nulidad.

Sin embargo, cuando los autores mexicanos se refieren a los poderes del juez para sustituirse a la acción de la autoridad administrativa, nos encontramos frente a una sentencia que atiende a una pretensión de ejecución, donde el juez goza de facultades de imperio para cumplimentarla.

“son aquellas en que se solicita del órgano jurisdiccional, no una declaración de voluntad, sino una manifestación de voluntad, un hacer, la realización de una conducta, no predominantemente jurídica, sino física o material. No se trata de discutir la validez de un acto, un derecho o la

---

25.- Ibid. p. 155

licitud de un interés, sino de procurar su satisfacción sin o contra la voluntad del obligado,”<sup>26</sup>

La jurisdicción administrativa en México, en el caso del Tribunal Fiscal de la Federación, no ha incorporado en su legislación el ejercicio de estas atribuciones para que los magistrados que lo integran, gocen de esos poderes, para apoyar nuestro dicho, transcribimos el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación:

“ARTICULO 239.- La sentencia definitiva podrá:  
I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada  
II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.  
III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla ...”

En efecto, del artículo citado se desprende que el Tribunal Fiscal de la Federación, desde su origen tenía la doble facultad, de ser contencioso de anulación y contencioso de plena jurisdicción, es decir, “Cuando la sentencia declare nulidad...”, se estará en el primer supuesto porque el magistrado no modifica el acto impugnado, en el segundo supuesto, “...indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución, esto es, que la autoridad administrativa al dictar la nueva resolución estará a lo dispuesto por el órgano jurisdiccional en la sentencia respectiva.

En apoyo a nuestra opinión, cabe citar lo que sobre el particular se dijo en el seno del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando se discutió la naturaleza de su jurisdicción y que fue sostenido sin réplica alguna, por el jurista Alfonso Cortina Gutiérrez, quien según versión taquigráfica de la sesión plenaria del 5 de junio de 1937, manifestó::

“Yo creo que más importante tiene el hecho de que los fallos del Tribunal legalmente no se limitan a anular sino a dictar los términos precisos de la nueva resolución que la circunstancia de que el Tribunal no

---

26.- *Ibid.* p. 157.

se encargue de la ejecución de sus propios laudos y todavía creo que sería útil expresar por qué la Ley de Justicia Fiscal no atribuye al Tribunal la facultad de velar por la ejecución de sus fallos. Es simplemente por una razón de timidez, que decirlo claramente, que se tuvo al expedir la ley, timidez justificada, timidez loable, pero en fin, temor de que un órgano jurisdiccional nuevo, naciente, no podía tener ni la fuerza política necesaria que sólo la tradición de los tribunales da para encargarse de la ejecución de sus fallos y ni siquiera tenía tampoco el necesario arraigo en la conciencia pública para que fuera conveniente, darte atribuciones al Tribunal en cuanto a la ejecución de sus fallos. Esta es la única razón por la cual si la Secretaría de Hacienda o algún órgano fiscal se negare a ejecutar un fallo del Tribunal, el causante del impuesto no tenía otro recurso que ocurrir en vía de amparo señalando como violaciones de la ley de inejecución de ese fallo.”<sup>27</sup>

Lo que a nuestro parecer ha sucedido en México es que se han fundido estos poderes en un mismo órgano jurisdiccional, es decir se permite que el Tribunal Fiscal conozca sobre los litigios donde baste demostrar el simple interés para declarar la nulidad de una resolución administrativa, tal es el caso, cuando se impugna una liquidación de impuestos por considerarse ilegal, y así lo declare el Tribunal. Por otra parte, dicho Organismo Jurisdiccional, también conoce de casos en donde se haga valer una pretensión, para de esta manera reconocer una situación jurídica individualizada. V. gr. Cuando el particular solicita la devolución por pago de lo indebido, supuesto en el cual su pretensión es que se le reconozca el derecho subjetivo de crédito y se le pague, en este último caso, se está en presencia de facultades de plena jurisdicción.

Por el contrario, el Tribunal Fiscal de la Federación carece de la potestad para sustituirse a la autoridad y ejecutar, en su caso, la sentencia, quedando como única opción para el particular, la de interponer el juicio de amparo. Cabe hacer notar que “en Francia el Juez administrativo goza de los más amplios poderes para hacer valer sus sentencias, a través de la Sección del Informe y de Estudios del Consejo de Estado, ya que inclusive se puede sustituir a la autoridad para la cumplimentación de la sentencia dictada o imponerle un interés diario por incumplimiento de lo ordenado.”<sup>28</sup>

---

27.- Cadena Rojo, Jaime. Op. Cit. p. 247.

28.- Strouliou Yves. Auditor del Consejo Francés. Conferencia presentada el 11 de febrero de 1997, en el Auditorio Carrillo Flores del Tribunal Fiscal de la Federación.

## 1.5. JUSTIFICACION CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Desde sus orígenes en México, el Tribunal Fiscal de la Federación ha sido objeto de grandes críticas debido a que fue creado por una ley ordinaria, sin que en la Constitución se estableciera expresamente que el Congreso estaba facultado para crear tribunales administrativos. Más tarde, después de modificarse la Constitución confiriéndole dicha facultad al Congreso, se ha propuesto la posibilidad de ubicarlo en el seno del Poder Judicial, apoyándose en el principio de la unidad de jurisdicción. Sin embargo, actualmente podemos afirmar, pese a todos los inconvenientes que se han podido plantear, el Tribunal Fiscal de la Federación subsiste en los términos de su concepción original con algunas variaciones menores.

En consecuencia, el objeto del presente, es conocer cómo fueron resueltos los problemas que enfrentara el Tribunal Fiscal de la Federación, debiendo dejar en claro que actualmente la Constitución prevé en su artículo 73 fracción XXIX-H, la facultad del Poder legislativo, para elaborar leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, tribunales que estén 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.

En este orden de ideas, partiremos de la disposición Constitucional que más debates ha ocasionado, el Artículo 104, fracción I de la Constitución, la cual pone de manifiesto la competencia para conocer de juicios relativos a controversias de orden administrativo, para continuar con el Artículo 13 y la ratio legis, seguido del estudio del artículo 49 de nuestra Carta Magna.

### 1.5.1. ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL

Al promulgarse la Constitución de 1857, se suprime el Consejo de Estado. La citada Constitución establecía el principio de la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, depositando así, la resolución de controversias en el Poder Judicial, según a la interpretación que de dicho precepto se hizo en las constituciones de tradición angloamericana. Así lo señalaba su Artículo 97, fracción I y el Artículo 104, fracción I, de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“ARTICULO 104.- Corresponde a los Tribunales Federales conocer:  
I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses de particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces o tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado”.

De la lectura de este precepto, se podía afirmar, que al no contemplar dentro de su competencia la materia administrativa, ésta escapaba a las facultades del Poder Judicial. Es por ello que desde finales del siglo pasado, se ha discutido mucho respecto a la facultad del Poder Judicial para dirimir controversias entre los particulares y la autoridad, como consecuencia de algún acto administrativo dictado por ésta.

Al respecto, el maestro Gabino Fraga, en su obra sobre Derecho Administrativo, trata la controversia sobre la interpretación de esta disposición Constitucional con el siguiente razonamiento:

“...conforme a los términos literales del repetido precepto, la competencia otorgada se refiere sólo a las controversias del orden civil o criminal, y cuando la controversia surge con motivo de un acto

administrativo del Poder público, cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia de orden civil ni de orden criminal”

“Los casos a que se refiere la fracción primera del artículo 104 que venimos comentando son aquellos en que no es parte la Federación y en que no se objeta tampoco la legalidad de un acto administrativo...”<sup>29</sup>

Frente a estos razonamientos, es claro, que se podría argumentar que existe, en tal caso, el amparo en materia administrativa, ya que tiene por objeto, entre otros, el conocimiento de controversias derivadas de actos administrativos que sean considerados por el particular como ilegales, haciendo valer la violación del Artículo 14 Constitucional, supliendo, en consecuencia, el procedimiento contencioso-administrativo. El grave defecto que nos hace notar, es la exagerada rigidez con que se resuelven estas controversias, ya que se aplican criterios civilistas que no atienden a las necesidades de la materia administrativa, la que en ocasiones llega hasta perjudicar el funcionamiento de la Administración.

Esto es, no existía ordenamiento alguno que regulará el procedimiento administrativo, ni dentro, ni fuera del Poder Judicial, derivado de esto se sustentaron dos tesis. La primera, sostiene que es posible impugnar en juicio ordinario un acto administrativo sin necesidad de que exista una ley que lo regule, la segunda, sigue un criterio opuesto, en el cual se afirma la necesidad de que exista una ley que regule dicho juicio.

De lo anterior se concluye, la necesidad de que la acción que se pretenda hacer valer esté comprendida en una ley especial para ser regulada de manera específica, máxime que al tratarse de una contienda entre particulares y la autoridad, no puede dársele el mismo tratamiento que una contienda entre particulares, ya que debe facultarse al órgano jurisdiccional mediante ley frente a la Administración Pública, de lo contrario no contaría con los elementos necesarios ni suficientes para obligar a ésta a cumplir con todas las obligaciones que para la tramitación del juicio son necesarias, así como, en su caso, para darle eficacia legal a la sentencia y su cumplimentación.

---

29.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1966. p. 475 y 476.

“Aún dentro de la orientación que piensa que la fracción I del artículo 97, de la Constitución de 1857, correspondiente a la fracción I del artículo 104 de la Constitución de Querétaro, da un camino diverso del juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para que lo que se considera como una simple posibilidad Constitucional, se traduce en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los Tribunales Federales. Examinado de acuerdo con ella, el nuevo estatuto no significa otra cosa sino que en la materia tributaria se abandona por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial”.<sup>30</sup>

Concluyendo de estas exposiciones, el maestro Carrillo Flores que al considerar la necesidad de elaborar leyes procesales complementarias que reglamentaran la tramitación de un juicio ordinario ante los tribunales federales, se da origen a la creación de tribunales especializados tales como el Tribunal Fiscal de la Federación. La Ley de Justicia Fiscal que es la que la vida a este órgano señalaba en su exposición de motivos lo siguiente:

“A este respecto conviene recordar que en una tendencia respetable de la doctrina Constitucional mexicana, es el juicio de amparo la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, por lo que, mientras que el amparo se respete no será herido el sistema, pero que, aún dentro de la orientación que piensa que la fracción I del artículo 104 de la Constitución de Querétaro, da un camino diverso del juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para que lo que se considera como una simple posibilidad Constitucional se traduzca en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los tribunales federales.

“Dentro de la primera corriente nada puede objetarse en contra de la ley, supuesto que ésta no coarta en lo absoluto el derecho de los particulares para acudir al juicio de garantías; y ninguna objeción sería válida aún dentro de las concepciones en que se apoya la segunda opinión, porque examinando de acuerdo con ella, el nuevo estatuto no significa otra cosa sino que en la materia tributaria se abandona, por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial ordinaria en asuntos administrativos”.<sup>31</sup>

---

30.- Diario Oficial del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México. Lunes 31 de agosto de 1936. p. 2

31.- Exposición de motivos para la creación de la Ley de Justicia Fiscal

### 1.5.2. ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL

Uno de los argumentos a favor de la inconstitucionalidad relativa a la creación y establecimiento de tribunales administrativos como el Tribunal Fiscal de la Federación, fue durante mucho tiempo el texto del Artículo 13 Constitucional, que reza lo siguiente: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales..."

La sociedad colonial, se caracterizó por un sistema muy estratificado, en el cual a menudo, los distintos estamentos corresponden a fueros o tribunales especiales. Así, existieron fueros eclesiásticos, militares, de la santa cruzada y del indulto cuadragésimo, de comercio, de cónsules, de embajadores, de correos y caminos, de minería, de artillería, de canales, etc.

Haciendo un breve repaso a la historia de México, se puede destacar que desde 1855, se dictan medidas tendientes a la supresión de tribunales especiales, este hecho pone de manifiesto el deseo del Estado en debilitar el poder que hasta entonces, todavía, conservaba la iglesia y el ejército, así como buscar la unidad de jurisdicción, eliminando los fueros, entendidos éstos conforme a la definición de Pallares:

"La frase `pertener a tal fuero' o `gozar de fuero', significa estar sujeto a determinada jurisdicción y también gozar la franquicia de sólo ser juzgado por esa jurisdicción".<sup>32</sup>

La Ley de 23 de noviembre de 1855, comenzó la obra de demolición, reconociendo como únicos tribunales especiales los eclesiásticos y militares, restringiendo su acción, al privar a los tribunales militares del conocimiento de los negocios civiles, y aunque les conservó jurisdicción respecto a los delitos comunes de los individuos de ese fuero, declaró que éste era renunciable.

---

32.- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa. México. 1963. p. 341



“Igualmente suprimió el fuero militar para los negocios civiles, y solo permitió la subsistencia de él en cuanto a los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos a dicho fuero”<sup>33</sup>

“La Constitución de 1857 avanzó más al establecer: `Nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que contengan exacta conexión con la disciplina militar”.<sup>34</sup>

Mediante la ley expedida el 12 de julio de 1859, se plantea la separación absoluta entre la Iglesia y el Estado, al suprimir todas las congregaciones religiosas y órdenes existentes, prohibiendo la creación de nuevas. Posteriormente, de manera paulatina, se fueron secularizando diversas instituciones. Es necesario resaltar el hecho de que la “Ley Lerdo” que ordenó desamortizar las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas en 1856, contribuyó profundamente a la separación del Estado y de las Iglesias. Mediante la ley de 14 de diciembre de 1874, se priva de personalidad jurídica a las corporaciones llamadas iglesias, asimismo, se declara que “toda distinción entre las personas físicas por razón de clase o casta, ha desaparecido, quedando tan sólo las diferencias que derivan de la naturaleza, que la ley no ha pretendido desconocer...”<sup>35</sup>

De esta forma, se entiende de manera muy clara, la razón del constituyente del 57 para establecer este precepto en dicha Carta Magna, pretendiendo separar y en cierta medida subordinar las iglesias al Estado, confirmando un Estado laico del que Benito Juárez fuera su más grande defensor.

La Constitución de 1917, en su Artículo 13, contiene la misma disposición con ciertas variaciones que tienen la finalidad de darle mayor precisión y técnica legislativa, pero no corresponde a razón distinta de la sustentada por el constituyente de 1857, como se puede

---

33.- Gutiérrez S., Sergio Elias y Roberto Rives S. La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX. Ed. Las Líneas del Mar. S.A. de C.V. México. 1995. p. 27

34.- Ibid. p. 28

35.- Ibid. p. 29

observar del texto del artículo en comento:

"ARTICULO 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos contra la disciplina militar, pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda".

En Nuestros días, carece de actualidad política y social el problema de los fueros, el cual podemos considerar que sido superado. Es quizá por ello que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado este precepto desligándolo del problema de los fueros. Así, la Cuarta Sala de la Suprema Corte, sustentó una tesis el 17 de enero de 1952, a través del amparo directo en materia de trabajo 55/49, por unanimidad de cuatro votos:

"TRIBUNALES ESPECIALES. Por Tribunales especiales, se entiende los que son creados exclusivamente para conocer, en un tiempo dado, de determinado negocio o respecto de ciertas personas sin tener un carácter permanente y sin la facultad de conocer de un número indeterminado de negocios de la misma materia, característica que no se encuentra ni en el Estado Jurídico ni en el Tribunal de Arbitraje, porque el primero, se aplica a los empleados públicos genéricamente considerados y el segundo conoce de todos los conflictos que se susciten entre éstos y los titulares de las distintas unidades burocráticas, teniendo el carácter de permanente".

En efecto, la tesis transcrita se refiere a un juicio que por tratarse de materia laboral corresponde conocer al Tribunal creado para resolver exclusivamente todos aquellos conflictos derivados de relaciones obrero-patronales.

En el mismo sentido resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el tomo LXXXII, pág. 4177:

**“TRIBUNAL FISCAL NO ES TRIBUNAL ESPECIAL.-** Tribunales especiales son los instaurados expreso para conocer de un sólo caso o de un conjunto de casos, pero todos ellos determinados de antemano, circunstancias que no concurren en el caso del Tribunal Fiscal de la Federación”.

De acuerdo con la transcripción hecha del Artículo 13 constitucional, en la parte relativa de interés para este apartado, es importante distinguir entre “tribunales especiales” y “tribunales especializados”, en virtud de que se refieren a cuestiones completamente diversas, ya que al hablar de tribunales especiales, suponen la creación temporal de un órgano jurisdiccional para atender una situación particular; en cambio, la segunda acepción corresponde a un órgano de la misma naturaleza, encargado de conocer y resolver conflictos referidos a la misma materia (asuntos en general).

No obstante lo anterior, el problema de los fueros concebidos, como gozar de la franquicia de sólo ser juzgado por esa jurisdicción, explica la oposición de los juristas liberales para aceptar la Constitucionalidad de un tribunal especializado, en el cual únicamente puede ser juzgada la administración, máxime que dicho tribunal o Consejo de Estado, estaba subordinado al Ejecutivo.

Podemos concluir que conforme a la interpretación moderna del artículo 13 Constitucional, el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal especializado, más no un tribunal especial; sin embargo, de acuerdo con la concepción jurídica del siglo pasado, un tribunal administrativo al estilo de la sección contenciosa del Consejo de Estado.

### 1.5.3. UBICACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DENTRO DE LA ORGANIZACION JURISDICCIONAL EN MÉXICO.

Dentro de este apartado, analizaremos lo concerniente al sistema de organización jurisdiccional adoptado por México, el cual tiene una estrecha relación con el principio de la división de poderes establecido en el artículo 49 Constitucional. Al respecto, diremos que existen tres sistemas de organización jurisdiccional, en primer lugar, comentaremos sobre el de la “unidad jurisdiccional”, que constituye la competencia exclusiva de tribunales ordinarios, carentes de especialización para conocer las pretensiones planteadas por los particulares frente a la administración pública. “La dualidad o pluralidad de jurisdicciones”, corresponde al examen de dichas pretensiones hechas por los tribunales especializados, ubicados dentro o fuera de la organización judicial y; por último, la atribución exclusiva hecha a un órgano jurisdiccional para conocer de cualquier asunto litigioso frente a la administración sin la necesidad de especializarse en materia alguna del derecho administrativo.

Algunos autores mexicanos se han pronunciado porque México adopte el sistema de unidad jurisdiccional, con las consecuencias ya descritas, o bien otros que inclusive manifiestan lo siguiente:

“Hay que hacer una distinción importante entre la unidad de jurisdicción y la especialización. El principio de unidad no impide la existencia de la jurisdicción especializada. La complejidad de la organización social y consecuentemente del ordenamiento jurídico hace imposible que todos los jueces o magistrados tengan una preparación general que les permita indistintamente juzgar cualquier tipo de litigio...”<sup>36</sup>

Por su parte, el maestro González Pérez expresa lo siguiente:

“En México rige el principio de pluralidad de jurisdicciones en función del derecho que sirve de fundamento a la pretensión. Cuando se

---

36.- Meigar Adalid Mario. Op. Cit. p. 215

estructura una jurisdicción administrativa, bien en el ámbito fiscal o en el contencioso administrativo en los términos más amplios, se limita su ámbito a la pretensión fundada en derecho administrativo frente a actuaciones de órganos públicos, por lo que pretensiones fundadas en normas de distinta naturaleza deberán deducirse en el proceso civil o especial... que corresponda. Y cuando no existen tribunales con jurisdicción administrativa o fiscal, el proceso de amparo únicamente conocerá de las pretensiones que estén fundadas en lesión de garantías individuales”<sup>37</sup>

Por nuestra parte, consideramos que Mario Melgar, en realidad se refiere a la conveniencia de que se mantenga la pluralidad o dualidad jurisdiccional, pero concentrada en el Poder Judicial. Al definir los tres sistemas referidos, ligados con esta última reflexión, Melgar pretende que los tribunales especializados como el Tribunal Fiscal de la Federación pasen a formar parte del Poder Judicial conservando su carácter de especialización y con ello obtener una mejor administración de la justicia.

Lo cierto es que se requiere, ya sea dentro o fuera del Poder Judicial, que los tribunales mantengan un alto grado de especialización, sólo de esta manera se puede otorgar una mayor certidumbre a quienes se les administre justicia, es por ello que el sistema jurisdiccional no debe limitar su especialización a la materia civil y penal, sino a todas aquéllas que por sus características particulares y su grado de complejidad lo requieran, tal es el caso de la materia administrativa y de manera más evidente, la materia fiscal.

Por su parte, tal y como se analizó con antelación, nuestra Constitución reconoce la existencia de tribunales administrativos, no limita la existencia de éstos a la órbita del Poder Judicial, pues el artículo 73, fracción XXIX-H, faculta al Congreso de la Unión a “...expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo...”, en consecuencia, éstos pueden ser perfectamente establecidos dentro del marco del Poder Ejecutivo, lo realmente importante es que donde quiera que se encuentre, sean verdaderos órganos de impartición justicia, esto es, que reúnan las condiciones de autonomía, imparcialidad, conocimiento de las materias que juzgan y preponderantemente, un agudo sentido de la justicia.

---

37.- González Pérez, Jesús. Op. Cit. p. 67.

“...es hoy secundario pensar en adscribir el tribunal especializado al Poder Ejecutivo o al Poder Judicial, lo que importa es la existencia misma del tribunal especializado que maneje precisamente normas de derecho administrativo, con la conciencia y responsabilidad de que está manejando instituciones de esa disciplina y no vagas e imprecisas ‘cuestiones Constitucionales’...”<sup>38</sup>

En este sentido, Don Antonio Carrillo Flores no desconoce la importancia jerárquica que dentro del orden jurídico tiene el juicio de amparo y es precisamente ese reconocimiento el que lo lleva a considerar lo inconveniente de distraer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con revisiones concernientes a la aplicación de leyes secundarias, ello en virtud de la saturación de la que ha sido objeto dicho órgano frente al resto de asuntos competencia del mismo.

La jurisdicción administrativa, debe tener como objetivo principal evitar la arbitrariedad de la autoridad administrativa, por ello los primeros argumentos en favor de la creación de tribunales especializados eran, la necesidad de contar con órganos que conocieran con mayor precisión las peculiaridades de esta materia, protegiendo así, los intereses de los particulares, o bien, impedir que en su caso, se entorpeciera innecesariamente el actuar del Estado. Debido al incremento de demandas presentadas ante la Corte, a partir de 1929, se creó una Sala competente para conocer de materia administrativa y en 1951, se establecieron los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, algunos de ellos con competencia exclusiva en materia administrativa.

Desde luego, se siente la necesidad de que se reconozca la autonomía de las cuestiones del Derecho Administrativo, debido a las diferencias que representa frente a otros campos del derecho.

Lo cierto es que nuestro sistema jurídico debe distinguir entre órganos de control Constitucional y órganos de legalidad y, si los últimos se hallan dentro del marco Ejecutivo, es importante dotarlos de autonomía jurisdiccional y presupuesta. Uno de los autores de la Ley de Justicia Fiscal es el autor que ahora nos ocupa y que en su exposición de motivos expresa lo

---

38.- Carrillo Flores, Antonio. Op. Cit. p. 275.

siguiente:

“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio Constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardar 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 tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán 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.

“La delegación de facultades del Poder Ejecutivo a un órgano distinto, que se efectúa mediante una ley, no es una novedad en nuestro derecho. Así, no se ha discutido la posibilidad Constitucional de crear entre nosotros establecimientos públicos, servicios descentralizados, en que, salvo para dictar las resoluciones que estrictamente enumera el estatuto de los respectivos establecimientos, el Presidente de la República y los Secretarios de Estado pierden toda facultad decisoria. No quiere decir esto que el Tribunal Fiscal de la Federación vaya a ser un establecimiento público, un servicio descentralizado o personalizado, con la connotación que a esos términos señala la teoría del derecho administrativo ni, consecuentemente, que tenga la estructura de tales entidades. Si se mencionan a dichos establecimientos, es sólo para mostrar que en el derecho mexicano no es desconocido que mediante una ley se cree un órgano que por delegación ejercite, sin intervención ni del Presidente de la República ni de los Secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo”.

## 1.6. CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

Del mismo modo, como en Francia se da vida al contencioso-administrativo, en México a diferencia del primero, aquél surge casi dos siglos después, aunque no con la misma necesidad imperiosa, debido a que México contaba con un juicio donde el Estado controlaba la legalidad de los actos de la administración pública cuando éstos lesionaran la esfera jurídica de los gobernados. Desgraciadamente, en nuestra opinión, el Juicio de Amparo no ofrece todas las ventajas de un recurso ordinario, más adelante analizaremos a detalle sus inconvenientes, pero por el momento podemos adelantar, a grandes rasgos, algunos de ellos:

- a) Falta de un procedimiento dotado de reglas específicas en materia administrativa.
- b) Carencia de un juez especializado en la materia.
- c) Imposibilidad de contar con el principio del doble grado, como se verá más adelante.

Por otra parte, es importante hacer referencia, al hecho de que el Tribunal Fiscal de la Federación, durante sus más de 60 años de existencia, ha visto en gran medida incrementada su competencia, pues no se concreta a la materia tributaria exclusivamente, sino que resuelve una gran cantidad de controversias de orden administrativo distintas de aquélla, esto nos hace reflexionar sobre la necesidad de adecuar el ordenamiento jurídico que lo rige para convertirlo en un Tribunal de Justicia Administrativa, incorporando el resto de las materias administrativas que aún no son de su competencia, así como la necesidad de crear una ley especial por la que se rija este Tribunal, desincorporándolo del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, se considera necesario destacar la idea de subsistencia de una segunda instancia donde puedan ser revisadas las actuaciones hechas por el juez A quo de primera instancia, logrando así la unidad de criterio de este Tribunal. Sin lugar a dudas deberá de perfeccionarse con el tiempo esta figura, pues no deja de reconocerse en ella ciertas imperfecciones que podrán ser subsanadas más adelante.



Por otra parte, es necesario comentar, que con la inserción al sistema jurídico mexicano de la jurisdicción administrativa nace el Tribunal Fiscal de la Federación en el seno del Poder Ejecutivo como un órgano de justicia delegada, lo que dio lugar a una serie de polémicas alrededor del tema, toda vez que algunos estudiosos de la materia consideraban la creación del Tribunal anticonstitucional.

En este orden de ideas, se puede observar la connotación ocasionada en el sistema jurídico mexicano con la inclusión en el mismo del Tribunal Fiscal de la Federación. No puede dejarse de reconocer que en un principio, aunque sin fundamento, tal y como ha quedado asentado, la crítica sobre su Constitucionalidad fue compartida por muchos juristas. Hoy en día, con la adición del Artículo 73, fracción XXIX-H, una discusión de esta naturaleza resultaría ociosa.

Por otra parte, el problema que hasta nuestros días se ha planteado, sobre la inconveniente ubicación del contencioso-administrativo en el seno del Poder Ejecutivo, debiendo encontrarse dentro del Poder Judicial, no es trascendental, toda vez que lo verdaderamente importante es que donde quiera que se establezca este órgano jurisdiccional, debe corresponder a un verdadero órgano de impartición de justicia, donde lo que rija sea la imparcialidad, conocimiento y especialización de sus jueces.

En resumen, el Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra ubicado dentro de la organización jurisdiccional en el seno del Poder Ejecutivo, lo que se pone de manifiesto, toda vez que por el hecho de pertenecer al Contencioso Administrativo, y este a su vez se encuentra dentro del Ejecutivo, en consecuencia nuestro Tribunal no puede desligarse de éste; sin embargo, lo que debe hacerse es respetar su plena autonomía para dictar sus fallos.

## **CAPITULO 2.**

### **"PROCEDIMIENTO Y APELACION EN LA TEORIA GENERAL DEL PROCESO; PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION"**

*El uso de la apelación es necesario en cuanto corrige la injusticia o la impericia de los juzgadores, aunque algunas veces reforme empeorando las sentencias bien dictadas.*

*No siempre falla mejor el último que ha de dictar las sentencias.*

*Ulpiano*

## 2. PROCEDIMIENTO Y APELACION EN LA TEORIA GENERAL DEL PROCESO; PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Sumario: 2.1. El Procedimiento en la Teoría General del Proceso. 2.1.1. Efectos de la Sentencia de Primera Instancia. 2.1.2. Errores In Iudicando, Errores In Procedendo. 2.2. Los Medios de Impugnación. 2.3. Orígenes de la Apelación. 2.3.1. La Apelación en el Derecho Romano. 2.3.2. La Apelación en el Derecho Canónico. 2.3.3. La Apelación en el Derecho Español. 2.3.4 La Apelación en el Derecho Mexicano. 2.4. Recurso de Apelación. 2.4.1. Las Personas que Intervienen en la Apelación. 2.4.2. Principio del Doble Grado. 2.4.3. Principio del *ius Novarum*. 2.4.4. Efectos de la Apelación. 2.4.5. *Reformatio In Pejus*. 2.5. Procedimiento Contencioso Administrativo en el Tribunal Fiscal de la Federación. 2.5.1. Fases. 2.5.2. Recursos en Primera Instancia. 2.5.3. Sentido de las Sentencias Dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación. 2.6. Conclusiones del Capítulo.

Una vez hecho el análisis sobre diversas cuestiones relativas a la justicia administrativa en México, las cuales consideramos de importancia para tener una idea más clara de la necesidad, en nuestro país, de un juicio de esa naturaleza, nos avocaremos al estudio del tema, de igual manera interesante, pero con una perspectiva, más bien procesal que administrativa, en virtud de que el objeto central de esta tesis es demostrar la importancia del principio del doble grado dentro del sistema de jurisdicción administrativa mexicana, frente a la institución que tradicionalmente se ha creído puede cubrir este aspecto, es decir, el Juicio de Amparo.

El análisis que a continuación abordaremos, se apoya en la doctrina clásica, elaborada hacia la primera mitad del siglo XX, en donde el derecho procesal encontró su más fructífero desarrollo, gracias al profundo estudio realizado por destacados autores (Giuseppe Chiovenda, Francesco Carnelutti y Eduardo Couture). De igual manera, atenderemos a algunos autores contemporáneos, tales como Briseño Sierra, Ovalle Fabela, Gonzalo Armienta Calderón, Alfonso Noriega, José Becerra Bautista entre otros, quienes con criterios actuales podrán o no coincidir con el de los procesalistas clásicos.

El análisis partirá de cómo la diversa doctrina ha conceptualizado la apelación como un medio de impugnación, abordando las características que se le confieren al procedimiento de impugnación o recursos en general. Asimismo, analizaremos, entre otros, el principio de doble grado, los problemas del objeto, las razones y las pruebas, así como los efectos de la interposición del recurso. En esta parte, se aborda el tema del *ius novarum*, es decir, el problema consistente en determinar si en la revisión de segundo grado o instancia, es recomendable permitir que las partes presenten tanto nuevas acciones y excepciones como nuevas pruebas, o si por el contrario, únicamente es permisible esgrimir nuevos argumentos de derecho, sin variar las acciones ni las excepciones presentadas en la primera instancia y sólo ofrecer pruebas supervenientes o sobre hechos acontecidos con posterioridad a la preclusión del periodo probatorio de la primera instancia.

Por otra parte, analizaremos el procedimiento de apelación, distinguiendo entre la introducción, la instrucción y la sentencia para finalmente analizar cómo los distintos autores conciben los efectos de la sentencia y en particular, la máxima *non reformatio in peius*, cuya implicación corresponde que el efecto de la sentencia no puede perjudicar al apelante por encima de lo que ya hizo la sentencia, pudiendo obtener en cambio, la satisfacción total o parcial de su pretensión, o al menos, que la sentencia impugnada quede en sus mismos términos.

Por último, se estudiará al Procedimiento Contencioso Administrativo llevado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, así como los recursos procedentes en el mismo, con el objeto de tener una idea más amplia de éste, con la consecuencia de introducir al lector a la necesidad de una segunda instancia ante el propio Tribunal.

## 2.1. EL PROCEDIMIENTO EN LA TEORIA GENERAL DEL PROCESO.

Para poder entender el procedimiento, es necesario precisar en primer término el concepto de proceso, toda vez que aún cuando se trata de dos cuestiones diferentes, el proceso es el que le da vida al procedimiento a través de las diversas etapas de las que se compone el

primero de ellos, una vez precisado lo anterior, empezaremos por precisar el concepto de proceso.

Para el maestro Cipriano Gómez Lara, el proceso es "un conjunto complejo de actos del estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo"<sup>39</sup>

Ahora bien, todo proceso requiere de diversas etapas para su substanciación, desde que se inicia y hasta su conclusión, las que resumiremos en cuatro: litigio, procedimiento, sentencia y ejecución. Como podemos observar, el proceso lleva implícito el procedimiento; sin embargo, conviene hacer una distinción de estas dos figuras, toda vez que si bien es cierto que todo proceso requiere para su desarrollo de un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso.

"El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo..."<sup>40</sup>

Una vez precisado lo anterior, nos avocaremos al procedimiento procesal, es decir, cuando el procedimiento se encuentra relacionado con la finalidad del proceso, esto es, el de la jurisdicción, en razón de que es la parte que interesa para el desarrollo del presente capítulo.

En este orden de ideas, diremos que el procedimiento es procesal cuando se encuentra dentro del proceso, con las características inherentes a éste, tales como cuando se trata de actos provenientes de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación

---

39.-Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial Harla. Octava Edición. México 1990. p. 131.

40.- *Ibid.* pág. 290

substantial, elementos que se encuentran enfocados hacia un acto final de aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para dirimirlo o resolverlo.

Aplicando todo lo anterior, y enfocándonos al procedimiento procesal, diremos que éste tiene diversas etapas, en las cuales se irá desarrollando el litigio planteado por las partes. Dentro de estas dos grandes etapas podemos mencionar a la instrucción y al juicio.

I.- En la INSTRUCCION, se llevará la substanciación de todo el procedimiento, esto es, se trata de una etapa en la cual las partes "proporcionan" todos los elementos necesarios para que el juzgador se encuentre en posibilidades de resolver el litigio, esta etapa se subdivide a su vez en tres etapas más, las cuales son:

- a.- Etapa postulatoria. En ésta las partes harán valer sus pretensiones y excepciones, relatarán los hechos que dieron origen a la controversia y expondrán los fundamentos legales que consideren pertinentes.
- b.- Etapa probatoria. Dentro de ésta se ofrecerán, admitirán, prepararán y desahogarán todas las pruebas que las partes aporten al procedimiento, con la finalidad de aducir al juzgador a que resuelva en sentido favorable a sus intereses y;
- c.- Etapa preconclusiva. Es aquellas en la que las partes en conflicto formularán sus alegatos o conclusiones respecto de la litis planteada al juzgador.

II.- En el JUICIO, el tribunal pronunciará la sentencia que ponga fin al litigio planteado, resolviendo conforme a derecho y tomando en consideración los elementos aportados por las partes. Con esto se llega a la terminación del procedimiento llevado en primera instancia, por lo que con lo anterior damos paso al siguiente tema relativo a los efectos de la sentencia dictada en esta instancia.

### 2.1.1 EFECTOS DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Carnelutti nos habla de los efectos de la sentencia pronunciada en primera instancia, cuando se refiere al *iudicium rescindens*, rescisión de la sentencia de primer grado y *iudicium escissoium*, sustitución de dicha sentencia por el nuevo fallo. En este sentido, puntualiza que cuando se trata de la rescisión, se refiere a la eficacia negativa, pues a partir de este momento la sentencia ha pasado de un estado de simple suspensión de sus efectos a la imposibilidad absoluta de que éstos se produzcan. Por su parte, la sustitución corresponde a la eficacia positiva por el hecho de declararse un nuevo fallo que tendrá absoluta eficacia, en tanto no sea impugnada en alguna instancia superior.

Ahora bien, es necesario destacar, con base en el planteamiento anterior, sobre la importancia de atender a esos efectos, pues ellos habrán de ser determinantes en el conocimiento del medio de impugnación al que eventualmente nos acojamos. Los medios de impugnación suelen clasificarse en procedimientos de rescisión libre por tratarse de medios de impugnación ordinaria y procedimientos de rescisión limitada que correspondan a medios de impugnación extraordinaria.

“... puede ocurrir que en el procedimiento de impugnación se confundan a se distingan la rescisión y la sustitución. o como se acostumbra decir *iudicium rescindens* y el *iudicium rescissoium*, la primera hipótesis se verifica cuando la rescisión es libre, en el sentido de que el procedimiento de impugnación puede terminar en todo caso en la sustitución de la sentencia impugnada, ya que la sustitución de ésta implica su rescisión; la segunda hipótesis se verifica cuando la rescisión es limitada, en el sentido de que deben existir ciertos requisitos para que la sentencia indicada pueda ser rescindida ya que, lógicamente, en tal caso, es necesario primeramente establecer si la sentencia pueda rescindirse, es decir, si puede hacerse su sustitución, y luego cómo debe hacérsela...”<sup>41</sup>

---

41.- Carnelutti, Francesco. Instituciones del Proceso Civil. Vol. II. Editorial Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires, Argentina, 1973. p. 182

Por tanto, en el juicio de rescisión libre, el juez de impugnación está facultado para revocar la sentencia impugnada por considerarla injusta, sin más requisitos que la simple promoción en tiempo de la parte que se viera perjudicada con la decisión del juez de primera instancia. Por otra parte, el juez de impugnación queda facultado para dictar una nueva sentencia, corrigiendo, en su caso, los errores en que hubiese incurrido el juez ordinario. En cambio, en el juicio de rescisión limitada, el juez sólo tiene la posibilidad de declarar la revocación.

### 2.1.2. ERRORES IN IUDICANDO, ERRORES IN PROCEDENDO.

Por la naturaleza propia de los medios de impugnación se les ha denominado también "Recursos":

"Recurso quiere decir, literalmente, regresó 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 recorre el proceso"<sup>42</sup>

De este modo, cuando la parte agraviada considera que el juez A quo ha incurrido en error y por tal motivo ha dictado una sentencia ilegal, podrá acudir a una segunda instancia, donde el juez Ad quem, estará facultado para revocar, modificar o confirmar la sentencia de primera instancia. En este sentido es necesario distinguir entre *los errores in iudicando* y *los errores in procedendo*.

Por lo que respecta a los errores in iudicando, se refieren al derecho sustantivo, al fondo del asunto y consisten en que el juez A quo ha incurrido en cualquiera de las tres modalidades usualmente aceptadas por la doctrina, las que a continuación señalamos:

---

42.- Couture, Eduardo J. Fundamento del Derecho Procesal Civil, Editorial Palma. Buenos Aires. 1954. p. 340.



a) Aplicación de ley inaplicable, tal es el caso del juez que resuelve conforme a una disposición no vigente al momento de producirse la situación sujeta a juicio.

b) Indebida aplicación de la ley, esto sucede frecuentemente por una mala interpretación del juzgador, aplicando una disposición legal que no se adecua al caso concreto.

c) Inaplicabilidad de la ley, esto se refiere al caso en el cual el juez no advierte la disposición legal que se adecua al hecho sujeto a juicio y por tanto no hace el análisis respectivo.

En cuanto a los errores in procedendo, surgen durante el procedimiento ordinario, por lo tanto corresponden a cuestiones adjetivas o procesales. La importancia de incurrir en estos errores es privar a las partes de una defensa plena de derecho. El juez corre el riesgo de cometer este error por sí mismo, o bien inducido por el error de las partes.

“...el error in iudicando, cuya consecuencia natural... es la sentencia injusta, constituye lo que en nuestro derecho se llama, por una palabra de absoluto casticismo; agravio. Y que la sentencia que es fruto de error in procedendo constituye lo que se conoce en todos los órdenes del derecho con el nombre de nulidad”.<sup>43</sup>

Las causas que nos permiten distinguir un juicio de impugnación ordinario de un juicio de impugnación extraordinario, se advierten de la apreciación que sobre estos conceptos tiene el juez de esa instancia, esto es, mientras en la primera clasificación, el juez está facultado para conocer y dictar una nueva sentencia, analizando tanto los errores in iudicando como los errores in procedendo; en los de impugnación extraordinaria, el juzgador se ve limitado en la apreciación de los mismos, ya sea porque sólo se le permita fallar respecto de unos o de otros; sin embargo, esta definición no es absoluta ya que existen medios de impugnación extraordinaria que permite la apreciación de ambos.

Así pues, tenemos que la apelación, de acuerdo a las consideraciones anteriores, corresponde a un medio de impugnación ordinaria, del cual consideramos interesante conocer, de

---

43.- Ibid. p. 346

manera muy breve, la existencia de esta figura en las distintas épocas de la historia, lo que realizaremos, después de dar un breve repaso a los medios de impugnación en general, para poder estar en posibilidades de estudiar plenamente al recurso que nos interesa.

## 2.2. LOS MEDIOS DE IMPUGNACION.

La impugnación, se refiere a la posibilidad concerniente a las partes dentro de un litigio, de que la decisión del órgano jurisdiccional pueda ser anulada, modificada o revocada, cuando ha resuelto parcial o totalmente de modo contrario a su interés por no ajustarse a la ley, cuando la sentencia se considera injusta, lo que hace indispensable para ello que la sentencia de la cual se solicita su anulación, se someta a una revisión por un juez de instancia superior o mayor jerarquía, quien quedará encargado de analizar toda la actuación del juez de primera instancia, de acuerdo con los límites planteados por la ley, según el medio de impugnación de que se trate.

Como ya dijimos, una vez dictada la sentencia en juicio ordinario, la ley otorga a las partes un plazo durante el cual aquélla que se viera afectada por la decisión del juez A quo, esté en facultad de impugnarla, durante esta etapa, la sentencia sujeta a revisión puede quedar privada para producir sus efectos hasta en tanto no se emita el fallo de segunda instancia, a través de la cual se verifique la justicia de su resultado, esto debido a que en ocasiones la ley prescribe efectos suspensivos o ejecutivo como los estudiaremos más adelante.

## 2.3. ORIGENES DE LA APELACION

### 2.3.1. LA APELACION EN EL DERECHO ROMANO

Se tiene idea que durante la época del Imperio Romano, hacia el Siglo III, la apelación se estructuró como un nuevo juicio, a través del cual podían ser reexaminadas las resoluciones judiciales, ya fueran sentencias definitivas o resoluciones del juez dictadas antes de la sentencia que ponga fin al procedimiento, no sólo para discutir sobre la existencia jurídica, sino también

cuando existiera un interés jurídicamente apreciable para revisar lo ya juzgado. Desde entonces su promoción producía efectos suspensivos, pues no debía modificarse ni ejecutarse la sentencia impugnada, protegiendo así, al apelante de una acción que le produjera perjuicios irreparables.

La apelación se tramitaba en forma de petición al Emperador, quien estaba facultado para revisar y reexaminar las actuaciones de los funcionarios que dependieran de él. Por otra parte, la sentencia de apelación podía declarar la inexistencia de la resolución impugnada, tratándose de errores in procedendo, derivada de irregularidades en la relación procesal y nulidad cuando se refiriera a errores in iudicando, esto sucedía cuando el juez de la primera causa deducía una sentencia injusta por indebida adecuación de la ley a los hechos planteados.<sup>44</sup>

### 2.3.2. LA APELACION EN EL DERECHO CANONICO

La sentencia dictada por un juez jerárquicamente inferior, se sometía al conocimiento de uno superior, que gozaba de facultades para confirmarla o revocarla. Se interponía ante el juez de primera instancia, quien remitía el expediente al juez de apelación y sus efectos podían ser ejecutivos o suspensivos, debiendo observarse los siguientes principios:

“...no se admite una nueva causa de pedir, la litis constestatio se reduce a confirmar o revocar la sentencia impugnada, en todo o en parte, la instancia puede interrumpirse, caducar o renunciarse, pero la caducidad y la renuncia hacen que la sentencia pase en autoridad de cosa juzgada, las pruebas de la primera instancia conservan su validez, pero deben ser examinadas nuevamente para estimar si hay injusticias o errores en la sentencia apelada, se admiten nuevas pruebas sólo por causas graves, las excepciones de primera instancia conservan su fuerza...”<sup>45</sup>

---

44.- Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. Editorial Porrúa. México. 1965. p. 479.

45.- *Ibid.* p. 482.

### 2.3.3. LA APELACION EN EL DERECHO ESPAÑOL.

Tanto en el Ordenamiento de Alcalá como en las Partidas, se establecía un procedimiento de apelación, denominado "Alzada". El juez de alzada declaraba si la sentencia impugnada era justa o injusta, en el primer caso, se devolvía al juez A quo para ejecutar la sentencia, pero se condenaba al pago de costas a la parte que se hubiera alzado, en el segundo supuesto, el juez de alzada procedía a revocar la sentencia, debiendo mejorar el juicio.

Ambos ordenamientos jurídicos señalaban una excepción para que las partes se alzaran cuando se trataba de sentencia interlocutoria; sin embargo, en el Ordenamiento de Alcalá, cuya existencia fuera previa a la de las Partidas, se permitía sólo en el caso de que se tratara sobre defensa perentoria o sobre algún artículo que perjudicara el juicio principal.

A partir de la Novísima Recopilación, durante la segunda mitad del siglo XVII, continua vigente este medio de impugnación, pero se sustituye el términos de alzada por apelación.<sup>46</sup>

### 2.3.4. LA APELACION EN EL DERECHO MEXICANO

En 1850, la apelación era un medio de impugnación previsto en la Curia Filípica Mexicana, la cual por influencia del derecho español sólo procedía respecto de sentencias definitivas y respecto a las interlocutorias, señalaba las mismas excepciones del derecho español, a que nos referimos en el punto anterior; sin embargo, también ordenaba que no podían apelarse aquellas sentencias definitivas que resolvieran juicios sobre cosas perecederas, o de cuantía inferior de la establecida en la propia ley, o sobre nombramiento de tutores, o cuando las partes convinieran la inapelabilidad.

"Procedía la apelación en forma verbal o escrita, dentro de un plazo establecido en ley, se presentaba ante el juez A quo, quien decidía su admisión, remitiendo los autos originales o el

---

46.- *Ibid.*, págs. 484, 485 y 487.

testimonio al juez Ad quem o el juez de apelación, se citaba al apelante para su contestación. La apelación se admitía en afecto suspensivo y devolutivo, no se admitía prueba de testigos, salvo que habiendo sido propuestos en primera instancia, no se hubieran desahogado, pero sí podían hacerse valer pruebas instrumentales y confesionales.”<sup>47</sup>

## 2.4 RECURSO DE APELACION

Como ha quedado precisado en los primeros párrafos del presente capítulo, es tiempo ya de entrar al estudio preliminar del recurso de apelación, planteando las características esenciales del mismo, para poder distinguirlo claramente de cualquier otro medio de impugnación que, aunque tenga por objeto revisar una sentencia dictada en instancia anterior, sus efectos son completamente distintos, derivados de la naturaleza propia del recurso. Más adelante, como también se ha dicho, atenderemos a la apelación de un forma más detallada y completa cuando abordemos la parte relativa a su introducción, instrucción y sentencia.

Precisado lo anterior, iniciaremos citando algunas palabras de Eduardo Couture, a través de las cuales este autor define al recurso de apelación con la absoluta sencillez como él es capaz de expresarse:

“El impulso instintivo de desobediencia de parte del perdedor, se sustituye en el derecho procesal por un instrumento técnico que recoge esa misma protesta. El alzarse por sublevarse se sustituye por la alzada por apelar. La justicia por mano propia se reemplaza por la justicia de un mayor juez.”<sup>48</sup>

En efecto, el derecho ha otorgado una oportunidad procesal, o segunda instancia, a la parte que resulte afectada total o parcialmente, por una sentencia que considere injusta, aun cuando de ella se confirme la justa apreciación sobre los hechos y el derecho del juez de la sentencia impugnada. Por tanto, es de comprenderse que el objeto del recurso de apelación es el perjuicio

---

47.- Ibid. pág 489

48.- Couture, Eduardo J. Op. Cit. p. 353.

sufrido por una de las partes, como consecuencia de una indebida apreciación del juez de primera instancia, así como su correspondiente reparación por el juez de segunda instancia.

Así, Guasp define a este recurso, como el medio más elemental de la impugnación, cuyo objeto es reexaminar la materia procesal ya decidida, con la finalidad de dictar un nuevo fallo donde se depure la exactitud o inexactitud de las conclusiones procesales; y apunta que se trata de un proceso que sustituye al recurrido, teniendo solamente una liga con éste, pero de ninguna manera es un procedimiento continuado del mismo.

De estas ideas, se desprende la duda respecto si este instrumento jurídico forma parte del procedimiento, o bien, por el contrario, es un proceso autónomo. Al respecto las opiniones son diversas, pues Chioyenda afirma que se trata de un procedimiento continuado derivado de una misma relación procesal, iniciada con la demanda, sólo que en fase diversa, hasta en tanto se decida la causa del juicio y se declare cosa juzgada. Por su parte, Guasp sostiene la autonomía de los medios de impugnación sobre la base de depuración solicitada de una decisión procesal anteriormente hecha, siendo necesario para ello un régimen jurídico específico, es decir, con características diversas al impugnado que guarde conexión con este último <sup>49</sup>. Asimismo Becerra Bautista apoya la opinión del segundo autor, basándose en las mismas razones:

“...Cuando estamos en presencia de una tramitación especial tendiente a depurar una decisión dada por un órgano jurisdiccional, sobre la cual éste no puede volver a juzgar, estimamos que se trata de verdaderos procesos impugnativos.”

En este sentido, el maestro citado aceptando la definición de Guasp, distingue las facultades del juez de apelación de las conferidas al juez ordinario en el sistema procesal mexicano, ello derivado de nuestra legislación, pues dice, que en el sistema italiano el juez de segunda instancia está facultado para analizar ex novo todas aquellas cuestiones planteadas en la primera instancia, pudiendo realizar todo lo que le estuviera permitido al juez A quo. Sin embargo, apunta, que en nuestro sistema procesal, la materia del juicio corresponde a la

---

49.- Becerra Bautista, José. Op. Cit. p. 471.

sentencia impugnada, pero vista a la luz de los agravios expresados, limitándose a los hechos planteados y demostrados en primera instancia y, sólo de manera excepcional se podrán admitir pruebas cuando las mismas no se hubieran desahogado en la primera instancia, o bien, cuando tratándose de pruebas decisivas en el juicio, recaigan sobre hechos conocidos con posterioridad a la primera resolución, “pruebas supervenientes”.

“...no se trata de un juicio en que vuelvan a plantearse los mismos problemas de la primera instancia con un conocimiento pleno del tribunal de alzada, sino de una revisión de la resolución dictada en primera instancia para corregir los errores in iudicando o in procedendo que alegue la parte recurrente, precisamente en la expresión de agravios, pues el tribunal de segundo grado tiene el control de la legalidad de las decisiones de los jueces de primera instancia.

“Y la naturaleza revisora de nuestra apelación trae como consecuencia la limitación del juez Ad quem para examinar la resolución recurrida únicamente en lo que sea impugnada, es decir, que nuestra apelación es de estricto derecho...”

Sin embargo, como ya se mencionó, cuando nos encontramos frente a un medio de impugnación ordinario, como es la apelación, no pueden limitarse o restringirse las facultades del juez para rescindir y sobre todo para mejorar la sentencia dictada en el juicio ordinario, pues en ese caso, se trataría de un medio de impugnación extraordinario. El juez de apelación debe quedar en aptitud de sustituirse totalmente a la actividad del juez ordinario, a tal grado, que pueda dictar actos para mejor proveer el juicio, cubriendo o corrigiendo los errores en que hubiera incurrido este último.

Por su parte, Ovalle Fabela, define la apelación de la siguiente manera:

“es un recurso ordinario y vertical por el cual una de las partes o ambas solicitan al tribunal de segundo grado (juzgador ad quem) un nuevo examen sobre una resolución dictada por un juzgador de primera instancia (juez a quo), con el objeto de que aquél lo modifique o revoque”<sup>50</sup>

---

50.- Ovalle Fabela, José. Derecho Procesal Civil. Editorial Harla. México 1994. p. 240.

### 2.4.1. LAS PERSONAS QUE INTERVIENEN EN LA APELACION

En el juicio de apelación distinguimos la participación de un juez a quo, el cual dictara la sentencia recurrida cuando la parte afectada con esta resolución se alzara ante otro juez, denominado Ad quem, quien estará a cargo de esta decisión, pudiendo inclusive, confirmarla por considerar que el juez del juicio de origen ha decidido en forma legal y justa.

Además, encontramos a las partes contendientes y son las mismas que en la primera instancia, pero sucede que en esta ocasión el apelante no necesariamente coincide con la parte actora, pues en la apelación, quien apela, necesariamente ha de tratarse de la persona que resultara afectada total o parcialmente con el fallo del A quo, y el apelado es la persona que está conforme con la sentencia impugnada, aun cuando el beneficio que de ésta reciba sea parcial.

Finalmente, diremos que también existe una persona que eventualmente podría intervenir en este proceso, cuyo personalidad equivale a la de un tercero perjudicado; sin embargo, quisiéramos dejar su análisis para el apartado donde atenderemos a la apelación adhesiva.

### 2.4.2. PRINCIPIO DEL DOBLE GRADO.

La oportunidad procesal a que hacemos referencia se apoya en el llamado Principio del Doble Grado, el cual sugiere una mayor certidumbre jurídica para las partes al someterse el juicio, una vez concluido, al nuevo análisis de un juez distinto, que podrá apoyarse en el material con que se cuente en primera instancia y el que se llegara a reunir en la segunda, cuando así lo permita la ley que establece el recurso.

Sin duda, el objetivo de este principio es bastante comprensible, toda vez que el juez no es un ser infalible, por tanto, su actuación será revisada por un juez distinto, con mayor autoridad, quien decidirá si la sentencia de primera instancia "...deberá ser declarada justa o



injusta en hecho y en derecho, pero en realidad tiene por objeto la relación decidida, sobre la cual el segundo juez ha de resolver *ex novo*, basándose en el material reunido ahora y antes".<sup>51</sup>

Nos encontramos pues, ante un medio de impugnación ordinario, al cual Carnelutti denomina de "apelación ilimitada", distinguiéndolo de la "apelación limitada o juicio de casación", al contar, el juez de apelación con la facultad no sólo de rescindir la resolución impugnada, sino también de sustituirla por una sentencia que reforme la parte reclamada "...junto a la figura normal de la apelación ilimitada, existe la figura anómala de la apelación limitada, en la cual la rescisión no es limitada, sino que está subordinada a la existencia de determinados motivos... puede proponerse la apelación sólo por motivo de defecto de jurisdicción o de competencia."<sup>52</sup>

### 2.4.3. PRINCIPIO DEL IUS NOVARUM

Este apartado tiene por objeto distinguir de entre los poderes del juez de impugnación, cuáles si son los válidos en el recurso de apelación, así como conocer los derechos que el apelante puede hacer valer sin que le sean rechazados por el juez, ya que el *ius novarum* es, por definición, el derecho nuevo, esto es, el derecho nuevo que pueden las partes hacer valer en la instancia que nos ocupa, así como la facultad que tiene el juez de apelación para tomar acciones diversas de las del juez de primer grado.

Así, Couture se cuestiona si la apelación "¿es un medio de reparación de los errores cometidos en la sentencia apelada, o de los errores cometidos en la instancia anterior?"

"...Textos expresos del derecho francés, italiano y alemán, establecieron inequívocadamente la solución de que la segunda instancia es, por regla general, un proceso de revisión completa de la instancia anterior, sólo contenido por la prohibición de proponer nuevas demandas.

---

51.- Chiovenda, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Vol. III. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. 1954. p. 405.

52.- Carnelutti, Francesco. Op. Cit. p. 226

La prohibición no se extendía a las nuevas excepciones, las que podían ser deducidas sin limitación, y las nuevas pruebas, las que podían ser recibidas también con cierta amplitud”.<sup>53</sup>

En este orden de ideas, diremos que el juez Ad quem, para resolver la apelación, cuenta con el mismo material con que contaba el juez A quo, así como todas las situaciones procesales hechas valer en el juicio ordinario hasta antes del cierre de la instrucción, tales como preclusiones y excepciones, pero no las excepciones precluidas en ese juicio. Asimismo, “...El juez de la apelación podrá ordenar pruebas para mejor proveer, utilizar distintos fundamentos de derecho de los invocados por las partes o por el juez de primera instancia, etc. En estos dos puntos, iniciativa en materia de pruebas y facultad de invocar en materia de derecho, nada se modifica y rigen los principios generales”<sup>54</sup>

Las partes en apelación no podrán hacer valer nuevas demandas, es decir, demandas distintas de las que se solicitan en primera instancia; sin embargo, no es nugatorio de ello proponer nuevos fundamentos de derecho o razones, pero basadas en la misma petición o demanda “... La prohibición no rige para los fundamentos, sino para la causa del litigio y su petición concreta”.<sup>55</sup>

Ahora bien, Chiovenda coincide con Couture en el sentido de que no pueden hacerse valer nuevas demandas en el recurso de apelación; sin embargo, nos amplía un poco más sobre un tipo de demanda de que sin duda alguna, por su naturaleza, puede ser pedida por primera vez, por el hecho de desprenderse en forma accesoria de la demanda principal.

“...se prohíbe en apelación modificar la causa petendi... no se consideran como demandas nuevas, y pueden pedirse en apelación, los intereses, los frutos, los accesorios vencidos después de dictarse sentencia de primera instancia y los daños sufridos después de la misma.”<sup>56</sup>

---

53.- Couture, Eduardo J. Op. cit. p. 355.

54.- Ibid. p. 360

55.- Ibid. p. 359.

56.- Chiovenda Giuseppe. Op. Cit. p. 408.

Por su parte, Carnelutti coincide en este sentido con los autores citados, pero imprime su particular manera de definirlo de la siguiente manera:

“La fórmula de la demanda nueva, puede por consiguiente, ser esta: la demanda es nueva cuando propone al juez de apelación la constitución o la declaración de certeza de una relación jurídica distinta de la deducida en la demanda de primer grado, o también de la misma relación jurídica si se ha cambiado el objeto de ella, o bien de la misma relación jurídica cuando se haya cambiado el título de ella con relación al propuesto al primer juez en las condiciones de la demanda.”<sup>57</sup>

En resumen, diremos que el juez de apelación posee los mismos deberes y los mismos poderes que el juez de primer grado, inclusive, podrá ocuparse de cuestiones no examinadas por éste, y por lo tanto, se encuentra en la misma posición que el juez de primera instancia, de tal suerte, que el juez de segundo grado podrá deducir de cuestiones que no hubieran sido examinadas por el juez de primer grado, así como aquellas que por el transcurso del tiempo se hubiesen producido hasta antes de dictarse el nuevo fallo.

Asimismo, coincidimos con los puntos de vista de los autores citados, de conformidad, a que en la especie, no es posible considerar a la demanda de apelación como una nueva demanda, esto es, que el apelante no puede hacer valer nuevos agravios en contra de la resolución impugnada en la primera instancia, con la salvedad, de que sí se pueden ofrecer nuevas pruebas, siempre y cuando se traten de pruebas supervenientes, o en su caso, no se hayan desahogado adecuadamente las ofrecidas en primer término, no siendo óbice para lo anterior, que en la demanda de apelación se hagan valer agravios en contra de la sentencia recurrida, esto es, que se impugnen cuestiones relativas a la ilegalidad de la ésta.

---

57.- Carnelutti, Francesco. Op. Cit. p. 230.

#### 2.4.4. EFECTOS DE LA APELACION

La interposición de un recurso supone la revisión hecha por un juez de grado superior de aquél que dictara la sentencia impugnada, como consecuencia de ello, los efectos de la apelación son de carácter devolutivo y suspensivo.

En relación al primer efecto, no significa la devolución de la cuestión planteada, sino la remisión de ésta al juez Ad quem. "La jurisdicción se desplaza, en la especie concreta, del juez apelado al juez que debe intervenir en la instancia superior."<sup>58</sup> Como consecuencia de esto, el juez A quo pierde sus poderes respecto a la cuestión recurrida, quedando el juez de grado superior facultado para ejercer esos poderes, cuyo propósito tiene confirmar, modificar e inclusive revocar total o parcialmente la sentencia recurrida.

Sin embargo, estos poderes se limitan por dos principios; la reformatio in pejus y el de la personalidad de la apelación, de los cuales nos ocuparemos más adelante.

"...Interpuesto el recurso se produce la inmediata sumisión del asunto al juez superior (efecto devolutivo). Pero en la previsión natural de que la sentencia pudiera ser revocatoria de la anterior, normalmente se suspenden (efectos suspensivos) los efectos de la sentencia recurrida".<sup>59</sup>

Respecto al primero, se refiere a la simple remisión de la sentencia al juez de segunda instancia, quien habrá de revisarlo; en cambio, el segundo posee las características de una medida cautelar tendiente a salvaguardar el derecho subjetivo de la parte afectada en primer grado, hasta en tanto no se decida sobre la legalidad de su sentencia, pues pudiera ésta ser efectivamente declarada injusta por el juez Ad quem, de ser así y siempre que no se hubiera decretado la suspensión de la sentencia combatida, probablemente sería imposible resarcir el daño causado.

Al parecer, la actual legislación mexicana se refiere a los efectos del fallo en apelación

---

58.- Couture, Eduardo J. Op. Cit. p. 366.

59.- Ibid. p. 351

como "en un sólo efecto o en ambos efectos", tal como a continuación podemos apreciar:

"Al primer efecto -un sólo efecto- el CPCDF también lo denomina 'devolutivo'. En realidad como ha puntualizado Alcalá-Zamora se trata de un efecto ejecutivo, en virtud de que la apelación no suspende la ejecución de la resolución impugnada y ésta es ejecutada. Cuando la apelación es admitida en 'ambos efectos', se trata también de un sólo efecto, sólo que de signo contrario: suspensivo, ya que en este caso si se suspende la ejecución de la sentencia o de la tramitación del juicio."<sup>60</sup>

En este sentido, se desprende una interpretación diversa quizá más precisa de los efectos de la sentencia apelada sobre los efectos de la sentencia recurrida, misma que ha sido realizada por Alcalá-Zamora y citada por el maestro Ovalle, cuando dice que el efecto devolutivo o "un sólo efecto", no sólo se refiere al simple envío del fallo apelado al juez de apelación, sino a su ejecución, en tanto que en "ambos efectos" tiene la consecuencia apuesta, al permitir que los efectos del fallo impugnado se paralicen hasta el momento en que éste sea confirmado o rescindido, o bien, reformado.

#### 2.4.5. REFORMATIO IN PEJUS

Ya hemos mencionado en subtemas anteriores, que el juez de segundo grado está facultado para actuar y apreciar libremente las cuestiones planteadas por las partes; sin embargo, existe un límite a los poderes del juez, derivado del principio de la *reformatio in pejus*, expresión referida a la "reforma en perjuicio", la cual consiste en que el apelante no puede resultar más perjudicado que en la sentencia de primera instancia. No puede, el juez de apelación, empeorar la situación jurídica del recurrente con su fallo.

"En ningún caso, con todo, puede resultar la decisión del juez de apelación sobre la demanda de fondo, más desfavorable al apelante y más favorable al apelado, que la decisión de primera instancia (prohibición de la *reformatio in pejus*), salvo que el apelado sea el mismo apelante..."<sup>61</sup>

60.- Ovalle Favela, José. Op. Cit. p . 243.

61.- Chiovenda Giuseppe. Op. cit. p . 420.

Lo anterior se explica atendiendo al objeto de la apelación, pues como ya señalamos antes, éste se refiere al agravio causado por la sentencia de primer grado, por lo tanto, el apelante no podrá pretender jamás que la parte de la sentencia que no lo agravia sea reformada, pues él ha estado conforme con la misma, de lo contrario también la hubiera impugnado, así como tampoco apelaría el fallo, solicitando sufrir un mayor perjuicio respecto de la parte que sí lo agravia.

## PERSONALIDAD DE LA APELACION

No cabe la menor duda de que la parte vencida en juicio está legitimada para impugnar la sentencia y que resultaría ilógico pensar que la parte vencedera pudiera impugnarla, pero en base a la experiencia se ha admitido esta posibilidad, derivada generalmente del interés económico de las partes.

Asimismo, el tercero que pruebe el perjuicio que le causa la sentencia, quedará facultado para impugnarla. Sin embargo, el beneficio producido a una persona que hubiera apelado una sentencia por considerarla injusta, no beneficia a otra que pudiendo apelar la sentencia injusta no lo hubiera hecho, así se ha resuelto a pesar de que subsisten dos sentencias contradictorias, esto, en virtud de considerar tal consentimiento como una manifestación de voluntad.

## 2.5. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

De esta manera, damos paso al procedimiento contencioso administrativo llevado a cabo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez que es dicho Organismo el que nos interesa para el desarrollo del presente trabajo, en razón de que de éste se desprende la propuesta aportada en el mismo, para lo cual se hace necesario introducir al lector, en el procedimiento llevado ante

dicho Cuerpo Colegiado, analizando sus fases, las partes que intervienen en éste, el sentido de sus fallos, los recursos que pueden interponerse dentro de dicho procedimiento, etc.

## 2.5.1. FASES

### 1. DEMANDA.

La demanda se interpondrá dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada. (art. 197 del C.F.F.) ante la Oficialía de Partes Común del propio Tribunal, o en su caso, por correo certificado con acuse de recibo.

Según el artículo 208 del Código fiscal de la Federación, los requisitos que debe cumplir el escrito de demanda son los siguientes:

- I.- Nombre y domicilio fiscal del provomente y en su caso domicilio para oír y recibir notificaciones.
- II.- La resolución impugnada.
- III.- La autoridad o autoridades demandadas, y si es la autoridad la que promueve, el nombre y domicilio del particular demandado.
- IV.- Los hechos que motiven su demanda,
- V.- Los conceptos de impugnación que le cause la resolución combatida.
- VI.- Capítulo de pruebas.
- VII.- Nombre y domicilio del tercero perjudicado, si es que existe.

La falta de los requisitos establecidos en las fracciones I, II y IV, dan lugar al desechamiento de la demanda; se requerirá al promovente, en su caso, si lo que faltare fuera uno de los requisitos no mencionados, para que en el término de cinco días, los presente ante la Sala del conocimiento, de lo contrario daría lugar a tener por no presentada la demanda de referencia.

En este tesisura, es importante analizar lo conceptos de “tener por no presentada la demanda” y “desecharla” por falta de alguno de los requisitos mencionados por el precepto legal citado, para tal efecto consideramos pertinente transcribir el precedente de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación No. III-PS-II-139 que a la letra dispone:

“DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA Y TENERLA POR NO PRESENTADA.-SON CONCEPTOS DIFERENTES Y POR TANTO TIENE EFECTOS PROCESALES DIVERSOS EN LA INTERPOSICION DEL JUICIO DE NULIDAD.- Si bien los términos “tener por no presentada la demanda” y “desechar la demanda” tienen el mismo efecto de no admitirla, sin embargo jurídicamente tienen un diverso significado, y se aplican a situaciones procesales diferentes, pues mientras el desechamiento de una demanda es consecuencia del análisis de la procedencia de la acción intentada; el tenerla por no presentada, no requiere de dicho análisis y de acuerdo a la legislación correspondiente, normalmente se aplica a la falta de algún requisito de forma en la presentación de demanda, tal es el caso de los artículos 208, fracciones I, II, III y VI y 209, fracciones I a IV, del Código Fiscal de la Federación vigente en 1992, en los que respectivamente se establecía que cuando se omitieran los datos relativos al nombre o domicilio del demandante, la resolución que se impugna o la expresión de agravios, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta, y cuando no se adjuntaran a la demanda los documentos consistentes en la copia para las partes, el que acredite la personalidad del promovente, el que corresponde al acto impugnado, y la constancia de notificación del mismo, se tendrá por no presentada la demanda. Esta última sanción no tiene la misma relevancia jurídica que de la de “desechamiento de demanda”, pues con éste se pone fin al juicio, y tan es así que en su contra el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación preveía el recurso de reclamación, mientras que en contra del auto que tiene por no presentada la demanda no se establecía ningún medio de impugnación en el mencionado Código, por esta razón si el pronunciamiento de “tener por no presentada la demanda” se hace antes de que concluyera el término de 45 días previsto en el artículo 207 del Código citado, la demanda pudo ser nuevamente presentada antes del vencimiento del plazo legal señalado, ya que no existía precepto legal que lo prohibiera.”

La anterior transcripción, tiene únicamente como finalidad la de ilustramos respecto a las diferencias entre “tener por no presentada la demanda” y desechar la demanda”, toda vez que



el Código Fiscal de la Federación, vigente para 1998, conserva lo relativo a estas dos figuras según lo dispuesto en el artículo 208, último párrafo.

Cabe hacer mención, que el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha declarado la inconstitucionalidad de dicho precepto, por considerarlo violatorio de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, toda vez que restringe al particular de su derecho de hacer valer su acción ante el órgano jurisdiccional, misma que a la letra establece:

“DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, EL ARTICULO 208, IN FINE, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, VIGENTE HASTA 1994, VIOLA EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.- Toda vez que la presentación de la demanda tiene como efecto primordial interrumpir la caducidad de la acción ejercitada, al desecharse la demanda respectiva por omitir indicar en ella el domicilio fiscal, se viola la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante de que el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, en su último párrafo, vigente hasta 1994, establecía que cuando se omitiera indicar en la demanda el domicilio de la accionante, el Magistrado instructor desechara por improcedente la demanda interpuesta; pues al quitar el derecho del hacer valer su acción ante el órgano jurisdiccional, así como la posibilidad de interrumpir el término para que tal acción caduque, es inconcuso que la ley debe prever la oportunidad de defensa y proporcionar al particular los elementos que le permitan formularla en forma adecuada, oportunidad que se traduce en el requerimiento por parte del Magistrado instructor, con el objeto de el actor subsane la omisión en que hubiese incurrido, dentro de un plazo cierto, de tal suerte, que al no otorgar al particular la oportunidad de subsanar su demanda, tal proceder resulta violatorio de la garantía de audiencia al impedir al particular defenderse en contra del acto administrativo.”

Sin embargo, no es motivo del presente trabajo, entrar el análisis de tales cuestiones, por lo que reiteramos, la finalidad de hacer estas consideraciones es únicamente para efectos ilustrativos.

Ahora bien, los documentos que se deben anexar a la demanda son los que establece el artículo 209 del Código Tributario, los cuales son:

- I.- Copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los anexos para el superior jerárquico de la autoridad emisora de la resolución impugnada.
- II.- El documento en que se acredite su personalidad.
- III.- El documento en donde conste el acto impugnado.
- IV.- Constancia de notificación.
- V.- Las pruebas ofrecidas, en su caso, cuestionario para el desahogo de la pericial o interrogatorio para la testimonial.

## 2. CONTESTACION DE DEMANDA.

La contestación a la demanda deberá efectuarse dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo en que se admita la misma.

Los requisitos que debe contener el oficio de contestación son los que a continuación se enumeran: (art 212 del C.F.F.)

- I.- Incidentes de previo y especial pronunciamiento.
- II.- Consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo o que se demuestre que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor funde su demanda (causales de improcedencia y sobreseimiento).
- III.- Se refiera concretamente a cada uno de los hechos que el actor le impute de manera directa.
- IV.- Argumentos por los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación del actor.
- V.- Pruebas que ofrezca.

En su caso, pueden existir dos etapas procesales más que son:

I. Ampliación a la demanda. (art 210 C.F.F.) la cual se interpondrá dentro de los 20 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que tenga por contestada la demanda, en los siguientes casos.

- a) Se impugne una negativa ficta.
- b) Contra el acto principal del que derive el impugnado así como su notificación.
- c) Se den a conocer al de contestar la demanda cuestiones nuevas que son desconocida por el actor al momento de interponer su demanda.

II. Contestación a la ampliación de la demanda. La que se interpondrá dentro de los 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que tenga por ampliada la demanda inicial del actor. Con los mismos requisitos de la contestación a la demanda (art 212 C.F.F.)

### 3. ALEGATOS.

Según lo dispone el artículo 235 del Código de la materia, las partes tendrán un término de cinco días para formular sus alegatos por escrito, el que empezará a correr a partir de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que tenga por contestada la demanda, o en su caso, la contestación a la ampliación de la demanda, lo anterior de no existir cuestiones pendientes por desahogar.

### 4. CIERRE DE INSTRUCCION.

El artículo 235, del Código aludido. dispone el cierre de instrucción cuando no existan cuestiones pendientes por desahogar; sin embargo, no será necesaria declaración expresa; después de cerrada ésta se turnará el expediente al Magistrado instructor para que dicte la sentencia que en derecho corresponda.

## 5. SENTENCIA.

La sentencia será dictada por unanimidad de votos o por mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala del conocimiento, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que tiene por cerrada la instrucción del juicio.

Las sentencias del Tribunal pueden: (art. 239 C.F.F.)

- a) Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- b) Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- c) Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, para lo cual se hace necesario determinar con claridad la forma y términos en la que la autoridad deba cumplimentarla., salvo que se trate de facultades discrecionales.

El artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, dispone en qué casos será declarada la nulidad de la resolución impugnada, al disponer lo siguiente:

“ARTICULO 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

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

## **PARTES PROCESALES**

Como en todo procedimiento, existen diferentes partes procesales, en el caso del Procedimiento Contencioso-Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación éstas son:

1. **Demandante.** (actor) Es aquél que por medio de su escrito de demanda excita al órgano jurisdiccional para que conozca de la controversia que en derecho se promueve.
2. **Demandado.** Es aquél que por la interposición de una demanda en su contra se hace necesaria su comparecencia en juicio, es decir, el demandado será la parte que emita el acto impugnado, o en su caso, la parte a la que favorezca éste.
3. **Tercero perjudicado.** En su caso, aparecerá en tercero perjudicado, el cual será la persona que con motivo del juicio que se instaura se le produce un daño dentro de su esfera jurídica.

### **2.5.2. RECURSOS EN PRIMERA INSTANCIA**

En el Procedimiento Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se puede interponer un recurso en primera instancia, esto es, un recurso que se interpondrá en contra de los acuerdos dictados por el Magistrado Instructor en la tramitación del Juicio de Nulidad.

Este recurso es denominado RECURSO DE RECLAMACION, el cual como ya se mencionó procede en contra de acuerdos o resoluciones dictadas en la substanciación del procedimiento, cuando éstos desechen, tengan por no interpuesta la demanda, sobresean el asunto, desechen o tengan por no ofrecida alguna prueba, etc.

El Recurso de Reclamación se interpondrá por escrito, dentro de los quince días hábiles

siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acuerdo que le cause a una de las partes un perjuicio, se presentará ante la Sala del conocimiento, después de lo cual y una vez admitido dicho recurso, el Magistrado Instructor mandará dar vista a la contraparte para que en un término igual la desahogue, manifestando lo que a su derecho convenga, hecho lo anterior, sin mayor trámite el Magistrado resolverá el recurso planteado.

La resolución que recaiga al citado recurso será una sentencia interlocutoria, y su sentido puede ser de dejar sin efectos el acuerdo recurrido; o bien, de considerarlo legal, confirmarlo.

Contra esta sentencia lo único que procede es el Juicio de Amparo, toda vez que no existe otra instancia para hacer valer alguna inconformidad en contra de dicha sentencia interlocutoria.

Este recurso se encuentra contemplado en el Código Fiscal de la Federación, en los artículos 242 y 243.

Por otra parte y aun cuando no es considerado propiamente un recurso, se encuentra la QUEJA, que es una especie de "acusación" que hace el demandante cuando la autoridad no cumplimenta la sentencia dictada por el Tribunal Fiscal, la cumplimente de manera defectuosa o en exceso, o en su caso, repita la resolución impugnada en esa vía; se interpondrá una sola vez, por escrito ante la Sala Regional de conocimiento, dentro de los quince días hábiles posteriores a la notificación de la resolución respectiva, o en cualquier tiempo, tratándose de la omisión del cumplimiento, la Sala mandará pedir un informe a la autoridad responsable, quien lo hará llegar a ésta dentro de los cinco días siguientes a la notificación de dicho acuerdo, una vez hecho lo anterior, con informe o sin él, la Sala respectiva, apegada a derecho resolverá la Queja y, en caso de considerarlo procedente requerirá a dicha autoridad para que cumplimente la sentencia en los términos en que ésta fue dictada, dentro de los veinte días siguientes a la notificación de la resolución que recaiga a la Queja interpuesta, apercibiéndola que de incurrir nuevamente en omisión se hará acreedor a las medidas de apremio que procedan en derecho, lo anterior se

encuentra regulado en el artículo 239-B, Código Fiscal de la Federación.

Por otro lado, existen INCIDENTES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO, los que abordaremos en este apartado, toda vez que para su resolución requieren de que se dicte una sentencia interlocutoria, al igual que los recursos ya planteados.

Estos incidentes se encuentran previstos en el artículo 217 del Código de la materia, los cuales serán hechos valer dentro del procedimiento y hasta antes del cierre de instrucción, se resolverán sin mayor trámite por el Magistrado instructor, los incidentes a los que nos referimos son los siguientes:

- La incompetencia por razón del territorio. Este es el único incidente que no requiere de una sentencia interlocutoria, toda vez que la Sala se podrá declarar incompetente por razón de su circunscripción territorial a través de un acuerdo, el que irá firmado por los tres Magistrados que integran la misma. Hecho lo cual, se remitirán los autos a la Sala que corresponda según el domicilio del promovente y, excepcionalmente, el domicilio de la autoridad, tratándose de empresas que formen parte del sistema financiero, o en su caso, sean empresas controladas o controladoras, según lo dispuesto por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal.
- El de acumulación de autos. Este incidente se produce cuando se interpone el juicio de nulidad, y éste mismo ya haya sido promovido ante el mismo Organismo, siempre y cuando el primer juicio se encuentre subjuicio, toda vez que de lo contrario se trataría de cosa juzgada. En este caso, la Sala que conozca del incidente remitirá los autos a la Sala donde se presume existe otro juicio con identidad de parte y el mismo acto impugnado, aun cuando las violaciones que se hagan valer sean diversas, con el objeto de que acepte o deseche la acumulación.
- Nulidad de notificaciones. Este incidente se promoverá cuando a efecto de una mala notificación se cause un perjuicio a una de las partes, misma que será la que lo

**CAPITULO 2.- PROCEDIMIENTO APELACION EN LA TEORIA GENERAL DEL PROCESO; PROCEDIMIENTO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION**

interponga, señalando las causales de ilegalidad de que adolece dicha notificación; los efectos de la resolución que recaiga al mismo, serán el de reponer el procedimiento hasta el momento en que se cometió tal ilegalidad.

Creemos que lo tratado en el presente apartado es lo más relevante del procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que no consideramos necesario hacer un análisis más profundo, toda vez que para los efectos de nuestro trabajo se trata de lo más importante.

### **2.5.3. SENTIDO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION**

Como se ha aludido en capítulos anteriores, las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, tomando en consideración los poderes con los que cuenta, esto es, aplicado su autonomía y plena jurisdicción puede:

- 1.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- 2.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- 3.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y los términos en que deba ser cumplimentada la sentencia de referencia por la autoridad demandada.

Ahora bien, según lo dispuesto por el artículo 237, del Código de la materia, el Tribunal examinará todos los agravios hechos valer en la demanda, analizando los fundamentos de hecho y de derecho que expongan las partes, así como también, en la misma sentencia que pone fin al juicio de nulidad se analizarán las causales de improcedencia y sobreseimiento que hagan valer la autoridades demandadas al momento de contestar la demandada, toda vez que como ya se mencionó, éstas puede aducir diversas situaciones que a su consideración impidan al Juzgador entrar al fondo del asunto, las cuales se encuentran reguladas en los artículo 202 y 203 del



Código Fiscal de la Federación; sin embargo, sólo mencionaremos algunas de ellas, por considerarlas de verdadera importancia.

- Cuando la resolución impugnada no afecte los intereses del demandante.- Esto es, cuando del estudio de las constancias que obren en autos, se desprenda claramente que el acto reclamado, no le cause ningún perjuicio a la esfera jurídica del enjuiciante, es decir, cuando el acto que se combate es en todo favorable al particular, toda vez que de serlo parcialmente, sí se considera que se tiene un interés legítimo para su impugnación.
- Tratándose de la materia. Esto significa que el juicio de nulidad será improcedente, cuando no corresponda a los supuestos establecidos en el artículo 11, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez que el citado precepto específicamente señala que tipo de resoluciones definitivas serán materia de este Cuerpo Colegiado.
- Cuando se trate de cosa juzgada. Lo anterior, se refiere a que la resolución combatida ya ha sido materia de diverso juicio de nulidad ante el propio Tribunal Fiscal.
- Sea un acto consentido. Esto es, que ha transcurrido en exceso el término de 45 días que establece el artículo 207 del Código Tributario, para interponer demanda en contra del acto que le cause perjuicio a su esfera jurídica.
- Cuando de las constancias de autos apareciere que no existe acto impugnado. En este sentido, se trata de una notoria causal de improcedencia, toda vez que la demanda se presenta de manera dolosa, en virtud de que no tiene existencia jurídica el acto intenta combatir.

En relación al sobreseimiento, los supuestos no varían mucho de las hipótesis que se dan en casi todas las materias, toda vez que estos suponen:

- La muerte del demandante.

- El desistimiento de la demanda.
- Dejar sin efectos la resolución reclamada por la autoridad que la emitió.

Hablamos de que existe plena jurisdicción, (aun cuando no dejamos de reconocer que en ocasiones también lo es de mera nulidad), toda vez que el Tribunal Fiscal de la Federación puede poner fin el juicio, declarando la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, lo que se traduce, que la autoridad demandada deberá acatar los razonamientos expuestos por el propio Tribunal al considerar que se afectaron las defensas del particular y se trascendió el sentido de la resolución impugnada; en consecuencia, al tener esta facultad, se considera que cuenta con la jurisdicción necesaria para hacer valer sus fallos y obligar a la autoridad a acatarlos, de lo contrario, como ya lo mencionamos, existe LA QUEJA, a la que acudirá el enjuiciante cuando la autoridad se encuadre dentro de alguno de los supuestos establecidos en el artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, con la finalidad de que el Tribunal requiera a la autoridad demandada para que lo cumplimente, de lo contrario, se hará acreedor a las medidas de apremio que el propio artículo citado, fracción III, segundo párrafo señala, consistentes en una multa de 15 días de salario a la autoridad que omita dar cumplimiento a la sentencia, o en su caso, repita el acto anulado.

Por otra parte, la autonomía a la que hacemos referencia se traduce en que se trata de un nuevo juicio, independiente totalmente del procedimiento administrativo que le da origen, toda vez que no se trata de una extensión de éste, sino de un juicio donde lo alegado, así como las partes son diversas.

Anteriormente, se consideraba que la autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación, al ser un nuevo juicio, consistía en que no podía analizar aquellos argumentos que no habían sido propuestos en el recurso administrativo, toda vez que la litis se constriñe a determinar la legalidad o ilegalidad recaída al recurso administrativo y no así al acto que dio origen al mismo, por lo que los agravios hechos valer en contra de éste deben desestimarse, lo anterior fue sustentando por la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de Tesis 23/92, que establecía:

“Cabe expresar que si bien es cierto el Tribunal Fiscal de la Federación es autónomo, y que al promoverse la demanda de nulidad se inicia una nueva litis, no por ello debe analizar los argumentos jurídicos no propuestos, y que se tuvieron oportunidad de proponer, en el recurso administrativo, porque precisamente la nueva litis se forma con la resolución administrativa (en el caso la que recayó al recurso administrativo), los argumentos en contra de dicha resolución que constituyen la defensa del actor y sus pruebas, así como la contestación de la demanda, la que en caso de la autoridad, ya no podrá cambiar los fundamentos de la resolución impugnada, sino limitarse a defender sus motivos y fundamentos que la llevaron a emitirla a determinado sentido. en otras palabras, lo que se reclama en el juicio de nulidad, y que integra la litis, es la resolución que recayó al recurso administrativo y no la resolución que lo originó, porque aquélla sustituye a ésta; por lo tanto, todos los argumentos que se hagan valer como conceptos de anulación, deben ir encaminados a combatir la resolución sustituta, sin que se puedan hacer valer argumentos no propuestos en dicho recurso, cuando pudieron haberse realizado en ese momento, pues en este caso el Tribunal que conozca del juicio debe desestimarlos, porque resultaría injustificado examinar la legalidad del acto que se reclama a la luz de razonamientos o hechos que no conoció la autoridad ante quien se llevó el recurso administrativo, al no haberse propuesto a la misma.”

Actualmente, el artículo 197, último párrafo del Código Fiscal de la Federación, dispone que en la demanda que dé origen al Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se podrán hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso, toda vez que al impugnarse la resolución recaída al recurso administrativo, se considera que simultáneamente se impugna la resolución combatida en éste.

Desde nuestro particular punto de vista, consideramos que el Código Fiscal de la Federación vigente, es erróneo en considerar que se puedan hacer valer nuevos conceptos de impugnación en contra del acto que da origen al recurso administrativo, toda vez que la parte recurrente tuvo la oportunidad de hacerlos valer en el momento procesal oportuno, y al no hacerlo debe considerarse que ha perdido su derecho para impugnar cuestiones nuevas, en virtud de que se trataría de un acto consentido respecto de tales agravios; por otra parte deja a la autoridad en estado de indefensión, en razón de que al no conocerlos al momento de emitir la resolución impugnada en el juicio de nulidad, no estaba en posibilidades de resolver respecto de

ellos, aun cuando se considere que al impugnarse la resolución recaída al recurso administrativo simultáneamente se impugna el acto que le dio origen, puesto que esto debe ser exclusivamente respecto de los agravios que se hicieron valer en su momento y las pruebas que fueron ofrecidas en esa instancia.

## 2.6. CONCLUSIONES DEL CAPITULO

En consecuencia, al parecer, el recurso que ha ocupado las páginas del presente capítulo, pareciera ser el más antiguo medio de impugnación con que contamos, siendo las causas que lo motivaran por demás legítimas, pues es bastante comprensible el esperar, como parte vencida en juicio, un nuevo examen sobre los puntos controvertidos y sobre la correcta apreciación del juez de mérito, con la finalidad de contar con una mayor y mejor certeza de la resolución.

Asimismo, repasaremos de la apelación sus características más esenciales, con el fin de tenerlas presentes al momento de leer los capítulos subsecuentes, toda vez que nos ayudará a distinguir con mayor facilidad las ventajas y desventajas que presenta frente a otros recursos, y su posible aplicación en el Tribunal Fiscal de la Federación.

La apelación corresponde a un medio de impugnación de rescisión libre, donde de no resultar confirmada la sentencia de primera instancia, el mismo juez que la rescindiera está facultado para dictar una nueva instancia que sustituya a la combatida, corrigiendo los errores producidos por el juez de menor grado.

Es un medio de impugnación ordinario, en vista de que el juez Ad quem está facultado para conocer y dictar una nueva sentencia, analizando tanto los errores in iudicando como los errores improcedendo

Las partes que interviene en la apelación serán las mismas que hubiesen participado en el juicio ordinario.

La importancia de este medio de impugnación, reside en el famoso principio del doble grado, mediante el cual se decidirá la justicia o injusticia del fallo apelado, tomando en cuenta tanto los errores de fondo como los de forma, sustituyéndose totalmente a la apreciación del juez de mérito, logrando de esta manera, dictar una sentencia justa.

El juez Ad quem se sustituye por completo a los poderes del juez A quo, en tanto que puede utilizar distintos fundamentos de derechos de los invocados por las partes o por el juez de primera instancia; asimismo, cuenta con el mismo material con que contaba este último, así como todas las situaciones procesales hechas valer en el juicio ordinario hasta antes del cierre de instrucción. También podrá ordenar la presentación de nuevas pruebas; sin embargo, no pueden hacerse valer nuevas demandas en el recurso de apelación, salvo aquellas que vayan dirigidas a controvertir el fallo dictado en la instancia que le precede.

Como limite a los poderes del juez Ad quem se encuentra la reformatio in pejus, toda vez que el apelante no podrá resultar más afectado o desfavorecido que en la sentencia recurrida en esta vía.

Ahora bien, después de analizar lo relativo al recurso de apelación, y hecha la referencia del procedimiento Contencioso-Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, podemos concluir que este es el medio idóneo para impugnar las sentencias dictadas por éste, toda vez que el Tribunal Fiscal de la Federación cuenta con autonomía y plena jurisdicción para substituirse al juez de primera instancia y podrá, en su caso, reformar completamente el fallo impugnado en la apelación.

Por otra parte, como se desprende de las características de este recurso, es el medio más apto para ser aplicable como una segunda instancia de dicho procedimiento, toda vez que el Amparo (medio de impugnación de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal) no cumple con la finalidad de ser un medio aplicable, en razón de que este Juicio de Amparo, no cuenta con las características y ventajas con que cuenta la apelación, tal y como lo estudiaremos más adelante, al abordar el tema de manera más amplia, dando a conocer sus limitaciones y desventajas.

## CAPITULO 3.

### "EL JUICIO DE AMPARO Y LA REVISION"

*Como lo mejor de la obra colonizadora está hecho con el Consejo de Indias, cuando no por el Consejo mismo, éste protege a las audiencias contra el desafuero de virreyes o capitanes generales, llegando a un esbozo de poder judicial acotado y definido. Lo ampara como carne de su propia carne, con todas las solidaridades que para ello siente: la jerarquía de la carrera, la profesional del cometido, la mental del criterio y aún la visible del traje.*

*Niceto Alcalá Zamora*

### 3. EL JUICIO DE AMPARO Y LA REVISION.

Sumario: 3.1. Antecedentes Históricos del Juicio de Amparo. 3.1.1. La Nueva España. 3.1.2. El México Independiente. 3.1.3. Breve Análisis de las Constituciones en México de 1812 hasta 1857. 3.2 Orígenes del Amparo (Artículo 14 Constitucional). 3.2.1. Constitución de 1857. 3.2.2. Constitución de 1917. 3.3. El Amparo Directo en Materia Administrativa. 3.3.1. Concepto de Amparo Directo en Materia Administrativa. 3.3.2. Amparo Directo ¿Juicio o Recurso? Tratándose de Sentencias Dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación. 3.3.3. Principios Fundamentales del Juicio de Amparo en Materia Administrativa. 3.3.3.1. Principio de Agravio Personal y Directo. 3.3.3.2. Principio de Iniciativa de Parte. 3.3.3.3. Principio de la Suplencia de la Deficiencia de la Queja. 3.3.3.4. Principio de Definitividad. 3.3.4. Motivos del Amparo Directo en Materia Administrativa. 3.3.5. Las Partes en el Amparo Directo en Materia Administrativa. 3.4. Recurso de Revisión. 3.4.1. Breves Antecedentes sobre el Recurso de Revisión. 3.4.2. Concepto de Revisión. 3.4.3. Motivos de la Revisión. 3.5. Conclusiones del Capítulo.

Dentro del sistema jurídico mexicano, a partir de la Constitución de 1857, se advierte la existencia de un mecanismo jurisdiccional tendiente a salvaguardar los derechos y preservar las garantías de los particulares consignados en esa Carta Magna, nos referimos al “Juicio de Amparo”, cuya figura encuentra su creación en México a través de sus inspiradores Don Crescencio Rejón y Don Manuel Otero. Este juicio se ha dividido en tres ramas de acuerdo a las garantías que tutela y que se refieren al “Amparo Constitucional”, “Amparo de Libertades” y “Amparo de Legalidad”, siendo este último el que nos interesa para el desarrollo de nuestra investigación.

En primer término, a través del apartado de antecedentes históricos, investigaremos aquellas figuras que por su similitud pudieran ser el antecedente más remoto del Juicio de Amparo, hasta llegar al momento de su creación, procurando atender a las causas que lo motivaran. Asimismo, en atención a la estructura procedimental del amparo, estudiaremos la naturaleza jurídica del amparo directo, distinguiéndolo del indirecto.

### 3.1. ANTECEDENTES HISTORICOS

#### 3.1.1 LA NUEVA ESPAÑA.

Por virtud de la colonización española, se le da el nombre de la Nueva España al territorio que hoy ocupa México y en el cual se asentaban distintos pueblos independientes entre sí, enfrentando siempre la amenaza de ser dominados por otros pueblos, para ello procuraban mantener y preparar un cuerpo de guerreros, a quienes se les encargaba la tarea de salvaguardar su autonomía.

Una vez consumada la conquista, la organización política, social y religiosa de los pueblos asentados en el territorio de la Nueva España, se vio profundamente modificada, esta misma suerte corrieron sus bases jurídicas. Así, Cortés a la cabeza de los invasores, promulgaría a través de cédulas, las primeras normas jurídicas que dieran lugar a un sistema político y administrativo adoptado de España. Así las cosas, con la colonización española se establece en la Nueva España un régimen de gobierno monárquico (absolutismo imperial) a manos del rey de España, éste otorgaba su representación en territorio americano a virreyes o capitanes, quienes concentraban en su persona todas las funciones estatales y de éstas, la jurisdiccional se delegaba en audiencias.

“Como máxima autoridad legislativa, política, administrativa y judicial con sede en la Nueva España, se crea por cédula del emperador Carlos V, dada en 3 de diciembre de 1527, la Primera Real Audiencia y Chancillería en la gran ciudad de Tenochtitlan, México, integrada por cuatro y un presidente, que fue el sanguinario Nuño de Guzmán.

“La desacertada y arbitraria actuación de los miembros de la primera audiencia motivó la designación de una segunda audiencia, a la cual se ordenó formar juicio de residencia a los anteriores oidores y a su presidente Nuño de Guzmán... Las ordenanzas para la nueva audiencia se dictaron en Madrid el 12 de julio de 1530...”<sup>62</sup>

---

62.- Armenta Calderon, Gonzalo. Op. Cit. Págs. 38 y 39



De esta manera, comienza a registrarse un principio de separación de funciones, donde al capitán o virrey correspondía la función administrativa y a la audiencia la jurisdiccional. Dicha separación quedaría perfectamente deliniada al establecerse en ley que no podía ser invalidada esta última por la administrativa, quedando inclusive la administración de ellas a los oidores de las reales audiencias.<sup>63</sup> Por otra parte, con la creación de una segunda audiencia se vislumbran los primeros indicios de la revisión sobre la actuación judicial hecha en segunda instancia, la cual, estaría motivada por los abusos y excesos en que incurriera la primera de ellas.

“La audiencia conocía de las impugnaciones contra los fallos de los gobernados, regidores y alcaldes, dictados en los negocios contenciosos, y en el ámbito administrativo conocía en alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno dictaban los virreyes, siempre y cuando se hubiese agraviado un interés particular”.<sup>64</sup>

Hacia 1524, los reyes católicos, en su afán de proteger a los indígenas del maltrato y abuso de los funcionarios, crean en España el Consejo Real y Supremo de Indias, el cual, además de representar al órgano consultivo del rey, conocía en apelación de asuntos civiles y criminales con determinadas características, resueltos en primera instancia por la Casa de Contratación en Sevilla. El Consejo también quedaría encargado de la elaboración de leyes que habrían de regir sus dominios en América <sup>65</sup>.

En este sentido, considero oportuno transcribir las palabras de Niceto Alcalá-Zamora y Torres, expresadas en su obra “Nuevas Reflexiones Sobre las Leyes de Indias”<sup>66</sup>

“Como lo mejor de la obra colonizadora está hecho con el Consejo de Indias, cuando no por el Consejo mismo, éste protege a las audiencias contra el desafuero de virreyes y capitanes generales, llegando a un esbozo de poder judicial acotado y defendido. Lo ampara como carne de su propia

---

63.- Ibid. p. 42.

64.- Vázquez Alfaro, José Luis. Op. Cit. p. 125.

65.- Armienta Calderon, Gonzalo. Op. cit. Págs. 49 y 50.

66.- Citado por Fix Zamudio, Héctor. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa. México. 1964. p . 123.

carne, con todas las solidaridades que para ello siente: la jerarquía de la carrera, la profesional del cometido, la mental del criterio y aún la visible del traje”.

Hacia 1681, el rey Carlos II, adoptando la sugerencia hecha por dicho Consejo, ordenó que todas las leyes y ordenanzas se recogieran en un sólo documento. Es así como se crea la “Recopilación de las Leyes de Indias”. Lo más importante de estos textos normativos, es la tendencia a la protección del indígena contra los abusos de los españoles, a tal grado, que se les llegaba a considerar personas incapaces jurídicamente, pues los principios regidores de esos cuerpos normativos eran de carácter humanitario, derivados de los postulados religiosos. En este sentido, se considera a este hecho como el antecedente más remoto, en América, del medio de defensa para hacer valer derechos y prerrogativas de los particulares frente a las arbitrariedades de los funcionarios estatales.

Ahora bien, el propósito del recurso “Obedézcase pero no se Cumpla”, manifiesta el Maestro Burgoa, recaía en impedir los efectos ocasionados por la imposición de una ley, ordenanza, etc., cuando éstas contravenían el derecho natural, pues así lo preceptuaban los siguientes textos legales.<sup>67</sup>

Ley 31, título 18, partida tercera, que a la letra decía:

“Contra derecho natural non debe valer privilegio, nin carta de Emperador, nin otro señor. E si la diere, non debe valer”

Novísima Recopilación de Leyes de España:

“Establecemos que si en nuestras cartas mandaremos algunas cosas en perjuicio de partes, que sean contra fuero o ley o derecho, que tal cosa sea obedecida y no cumplida, no embargante que en ella se haga mención general o especial de la ley o fuero u ordenamiento contra quien se diere, contra las leyes y ordenanzas por nos fechas en Cortés por los procuradores y villas de nuestros reinos”

---

67.- Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México. 1994. p. 98.

El Mestro Burgoa, cita en su obra a autores que tratan sobre otros recursos que pudieran ser considerados, de igual manera, antecedentes españoles del juicio de amparo, sin embargo nos adherimos al pensamiento del maestro Alcalá-Zamora en el sentido de que ningún otro se asemeja tanto al juicio de amparo como el recurso de obedécese pero no se cumpla.

### 3.1.2. EL MÉXICO INDEPENDIENTE

La etapa histórica a que hacemos referencia, fue determinante para el sistema político-Constitucional en México hasta nuestros días. Una vez lograda la Independencia, prevalecía una búsqueda incesante para arrancar de raíz toda la influencia o reminiscencia española, se trataba de un México emancipado que no podía permitir volver a sentir sobre sí, el brazo de su antiguo opresor; sin embargo, en medio de la terrible confusión e inestabilidad en la que se encontraba como consecuencia de la reciente lucha y la novedad de tomar sus propias decisiones, hubo necesidad de apoyarse en otros sistemas que contribuyeran a la organización y al funcionamiento del gobierno estatal, siendo así, como adopta el sistema federal existente en norteamérica por considerar que la prosperidad de aquel País era derivada de éste; por otra parte, se deja influenciar por la "Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", aportación de la Revolución Francesa, en donde los derechos humanos quedaban consagrados por escrito, en el documento de mayor jerarquía jurídica "La Constitución", además se toma del derecho inglés el medio idóneo de preservar los derechos humanos con el *Habeas Corpus*.

De esta manera, encontramos que los antecedentes del juicio de amparo se hallan influidos por dos vertientes, tal y como lo precisa el maestro Fix Zamudio; en externos e internos, estos últimos serán tratados de manera sucinta, más adelante, por lo que toca a los antecedentes externos, citaremos las siguientes palabras:

"Los antecedentes externos los podemos subdividir en tres corrientes: *la anglosajona, hispana y francesa*, de cuya conjunción se fue formando en la conciencia nacional un concepto de amparo que se plasmó en la Constitución de 1857.

"...los antecedentes anglosajones... fueron... los que mayor

influencia ejercieron sobre nuestros publicistas en la configuración del amparo, si tomamos en cuenta que la Constitución de los Estados Unidos fascinaba a los hombres públicos que forjaron nuestra independencia y también aquellos que formaron parte de los numerosos congresos constituyentes que fueron delineando la estructura política de nuestra patria.

[...]

“...la influencia española... constituyó una especie de infiltración subterránea pero sumamente profunda... por una parte fueron de dominación política, por la otra dejaron una huella indeleble en nuestra cultura.

[...]

“Además, la corriente cultural francesa, con la que estuvimos estrechamente vinculados durante la segunda mitad del siglo XIX, se manifestó en una triple dirección: por una parte es indudable que el iluminismo francés aportó las declaraciones Constitucionales de los derechos fundamentales, que formaron la materia sustantiva del proceso de amparo; en segundo lugar, inspiró directamente al primer ensayo de garantía Constitucional por órgano político, establecido en las leyes Constitucionales de 1836; y finalmente, la contribución más importante, fue la casación, institución jurídica que se fue incorporando paulatinamente al amparo, hasta el extremo que actualmente no puede desconocerse, inclusive por los partidarios de la pureza Constitucional del amparo...”<sup>68</sup>

### 3.1.3. BREVE ANALISIS DE LAS CONSTITUCIONES EN MÉXICO DE 1812 HASTA 1857.

A partir de la Constitución de Cádiz en 1812, encontramos los factores que influyeron en la creación del juicio de amparo, esto es, los antecedentes internos o nacionales del citado juicio. En este sentido, es preciso señalar que el desequilibrio imperante, en el período del México Independiente, genera una serie de luchas intestinas entre los federalistas y centralistas, por ello, durante casi medio siglo vemos esta oscilación entre constituciones federalistas y centralistas y sólo para efectos ilustrativos haremos una breve mención de éstas.

---

68.- Fix Zamudio, Héctor. Op. Cit. Págs. 211 a 216.

La Constitución de Apatzingán de 1812, de carácter federal, "...contiene los derechos del hombre declarados en algunos de sus preceptos integrantes de un capítulo desatinado a su consagración, no brinda por el contrario, al individuo, ningún medio jurídico de hacerlos respetar, evitando sus posibles violaciones o reparando las mismas en el caso de que ya hubiesen ocurrido..."<sup>69</sup>

Por su parte, la Constitución Federal de 1824, pese a ser el primer documento que se preocupara por una verdadera organización política del México emancipado, así como de la estructura y funcionamiento de los órganos estatales, no se ocupó suficientemente por establecer los derechos del individuo frente al Estado, solamente se plasmaron algunos derechos relacionados con la materia penal y de legalidad, pero al igual que la de Apatzingán, no estableció el mecanismo para hacerlos efectivos en caso de incumplimiento.

En 1836, se elaboró una Constitución centralista, denominada "Las Siete Leyes Constitucionales". El control Constitucional era ejercido por el "Poder Supremo Conservador", integrado por cinco miembros, quienes se atribuían facultades excesivas y desmedidas al invadir la esfera del poder legislativo, ejecutivo y judicial, siendo sus resoluciones aplicables erga omnes. "...Supremo Poder Conservador... según el artículo 17, no eran responsables de sus operaciones mas que a Dios y a la opinión pública, ni podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones".<sup>70</sup> Estas consideraciones están apoyadas en palabras del Cfr. José María Gamboa.

"El artículo 12, en sus diversas fracciones, daba a este organismo la facultad de declarar la nulidad de una ley o decreto, de los actos del Poder Ejecutivo o de la Suprema Corte de Justicia, cuando fueren contrarios a la Constitución y excitado por los otros poderes, pudiendo inclusive declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, suspender a la Alta Corte de Justicia o a las sesiones del Congreso General o restablecer Constitucionalmente a cualquiera de dichos poderes, declarar cuál es la voluntad de la Nación en cualquier caso

69.- Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 106.

70.- Fix Zamudio, Héctor. Op. Cit. p. 61

extraordinario en que sea conveniente conocerla, etc. etc.”<sup>71</sup>

Sin embargo, en opinión del jurista Alfonso Noriega, no puede dejar de reconocerse que fue el primer intento de garantía de la Constitución, antecedente de nuestro juicio de amparo, creado a imagen del Senado Conservador Francés, pero con una mayor precisión técnica; asimismo, acepta que tiene los defectos propios de un sistema de control encargado a un órgano político.<sup>72</sup>

Posteriormente, en 1840, se elabora el proyecto de Constitución para Yucatán por don Manuel Crecencio Rejón, C. Pérez y Dario Escalante, en realidad, se atribuye al primero de éstos la producción de tan preciada obra, pues según nos relata Noriega, este jurista yucateco fue un político muy activo e inquieto estudioso, que en alguna ocasión encontró en una venta de libros en la plaza de la Constitución, una obra de Tocqueville llamada “La Democracia en América”, cuya lectura lo llevó a plasmar en el artículo 62 del proyecto de Constitución, en un capítulo denominado Garantías Individuales “...Son derechos de todo habitante del Estado sea nacional o extranjero y, en seguida en nueve fracciones, se hacen una enumeración de las garantías individuales...”<sup>73</sup>

La finalidad de este jurista era, sin duda, el control Constitucional del Poder Legislativo, el control de legalidad por parte del Ejecutivo y la protección de los derechos individuales consignados en la Constitución frente a los abusos o excesos de la autoridad, colocando al Poder Judicial en un lugar supremo, tal y como se desprende de la exposición de motivos de la Constitución Yucateca.

“Pasando ahora de un Poder (El Ejecutivo), que hace siempre uso de la violencia para conseguir siempre los fines que se propone, la Comisión entrará a otro, el más aplicable y tranquilo de los tres...”<sup>74</sup>

---

71.- Cfr. Gamboa, José María, citado en la obra por Héctor Fix Zamudio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México, 1964. p . 62.

72.- Noriega, Alfonso. Lecciones de Amparo. Editorial Porrúa. México. 1980. p. 91

73.- Ibid. p. 92

74.- Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. (Cita de la exposición de motivos de la Constitución Yucateca de 1840) Editorial Porrúa. México. 1994. p . 116

En aquella época, existió otro gran estudioso del derecho Constitucional, quien al igual que don Crecencio Rejón, leyó la obra de Alexis de Tocqueville, donde encontró la fuente de su inspiración para la elaboración del Acta de Reformas de 1842, su nombre fue Manuel Otero, este hombre era de ideas federalistas, por eso, cuando se propuso a la Comisión reformar la Constitución de 1836, se presentaron dos proyectos, uno de carácter centralista y el otro de carácter federalista, a pesar de ello, se logró la realización de un tercer documento que poseía contenidos de ambos, pero desgraciadamente no prosperó, ya que al General Santa Anna no le gustó.

En 1847, se elabora una nueva Acta de Reformas de esencia federalista, pues se restaura la Constitución de 1824, a la cual se incorpora el sistema de control jurisdiccional creado por Otero, junto a él trabajaba en el Congreso Nacional extraordinario don Manuel Crecencio Rejón, quienes conjuntaron sus ideas e implantaron el juicio de amparo. Pero es ya en el texto de la Constitución vigente durante sesenta años (Constitución de 1857), donde se sientan las bases firmes para la estructuración del juicio de amparo, cuyos principios se encuentran contenidos en los artículos 101 y 102 de la misma, los que posteriormente se plasmaran en los correlativos 103 y 107 de la Constitución de 1917, vigente hasta nuestros días.

Ya en párrafos precedentes, se ha hecho referencia a los tres grandes grupos que conforman al Juicio de Amparo, esto es, el "Amparo Constitucional", "Amparo de Libertades" y "Amparo de Igualdad". Sin embargo; el presente capítulo atenderá al último de éstos, razón por la cual apuntaremos a la forma como nace y se desarrolla éste, denominado "Amparo Directo".

### 3.2. ORIGEN DEL AMPARO DIRECTO (ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL)

Para poder dar inicio a este capítulo, es necesario que en primer término, se dé una breve explicación de lo que es el amparo, así como sus requisitos de procedibilidad.

Ahora bien, el Juicio de Amparo es un medio de Control Constitucional, por el cual un órgano judicial federal y de acuerdo a un procedimiento, resolverá una controversia que se suscite (artículo 103 Constitucional) por las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por la ley o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y; por las leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Se considera un medio de control de la Constitucionalidad, porque a través de éste, se busca que toda violación a los derechos contenidos en la Constitución en favor del individuo le sean respetados por las autoridades; y al resolverse el juicio, si la resolución que se dicte estima que dichas autoridades le han violado al individuo esos derechos, la misma obligará a la autoridad responsable a restituirle al particular el uso y goce de la garantía violada. De no ser así, la Constitución sería una mera declaración romántica de derechos.

Al referimos a las garantías individuales consagradas en la Constitución, hablamos de las garantías de igualdad, de seguridad jurídica, de libertad y de propiedad. Brevemente explicaremos cada una de ellas.

a).- La garantía de igualdad, consiste en que para la ley, no existen diferencias entre los individuos por razón de su raza, nacionalidad o credo.

b).- Por garantía de seguridad jurídica, debemos entender, que para que una autoridad le cause al particular un daño o perjuicio en su persona, patrimonio o dentro de su esfera jurídica, deberá previamente satisfacer los requisitos y formas que la Constitución y las leyes secundarias establecen para que dicha autoridad lo lleve a cabo.



c).- En cuanto a la garantía de libertad, significa que todo individuo tiene derecho o facultad de elegir los medios de su existencia y el logro de sus metas, en términos genéricos, puede hacer lo que la ley le permita sin perjudicar a un tercero

d).- La garantía de propiedad, es la protección que la Constitución y las leyes secundarias le otorgan al individuo en relación de éste con su patrimonio, no tan sólo en la propiedad sino también en la posesión.

Ahora bien, para que se pueda interponer el Juicio de Amparo, se requiere que una autoridad administrativa o judicial, viole en perjuicio de una persona, ya sea física o moral, una o más de las garantías previamente señaladas, siendo ésta la parte que interesa a nuestro trabajo; sin embargo también puede interponerse contra leyes expedidas tanto por el Congreso Federal, o de los Estados, que violen dichas garantías.

En este orden de ideas, se podría pensar que son los únicos casos en que se interpone el Juicio de Amparo; sin embargo, también se puede interponer éste, cuando una autoridad viola un precepto de una ley secundaria, toda vez que indirectamente se viola la garantía de seguridad jurídica consagrada en los artículos 14 y 16 Constitucionales, en virtud de que éstos protegen el orden normativo vigente del país.

Es conveniente, dentro de este apartado hacer la distinción del amparo directo y el amparo indirecto, toda vez que del que nos ocuparemos será del amparo directo.

El Amparo Indirecto, es aquél que se interpone en contra de leyes, esto es, cuando por la creación de una ley se le cause algún perjuicio al individuo, existen dos tipos de leyes: las autoaplicativas, que son las que pueden perjudicar a sus destinatarios a partir de la fecha en que ésta entra en vigor; y las heteroaplicativas, mismas que requieren un principio de ejecución para causarle al destinatario un posible perjuicio. De este tipo de Amparo conocerán los Jueces de Distrito.

Aún cuando más adelante abordaremos de manera más amplia al Juicio de Amparo

Directo, diremos que es aquél que procede, según lo dispuesto por el artículo 158 de la Ley de Amparo, contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones dictadas por Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, ya sea porque la violación se cometa en ellos, o porque cometida dentro del procedimiento ordinario afecte las defensas del quejoso, trascendiendo el sentido del fallo.

Una vez hecho lo anterior, pasaremos a dar un repaso a los orígenes del amparo directo, por ser el que nos interesa, toda vez que nuestro tema se avoca al estudio del Procedimiento Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, un Tribunal Administrativo.

### 3.2.1. CONSTITUCION DE 1857

La garantía o garantías que consagra actualmente el Artículo 14 Constitucional, se recogieron de los artículos 21 y 26 del proyecto de Constitución de 1857, tal y como a continuación se citan:

“ARTICULO 21.- Nadie puede ser despojado de sus propiedades o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado, sino por sentencia judicial pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país”

“ARTICULO 26.- Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso”

Nos explica el maestro Emilio Rabasa sobre la transformación de estos preceptos al 14 Constitucional de 1857, lo siguiente:

“La comisión retiró el primero, en virtud de la observación que se le opuso de que sus disposiciones estaban comprendidas en el segundo, y puesto a discusión éste, siguió una acalorada discusión, no sobre la

prescripción que contenía y que todos aceptaban, sino sobre la pena de muerte, que algunos diputados querían abolir por completo”<sup>75</sup>

En efecto, el Artículo 33 de dicho proyecto preveía la pena capital aludida, misma que de acuerdo a una interpretación armónica entre los artículos 21 y 26 se aceptaba, previa sentencia dictada por autoridad competente y siempre que se siguieran las formas expresamente señaladas por la ley, aplicadas exactamente al caso concreto, que una persona privada de la vida. Así las cosas, algunos de los integrantes de la Comisión no estuvieron de acuerdo con esta pena y en su afán de eliminarla, adoptar casi íntegramente un artículo de la Constitución de 1843, el cual, en opinión de Rabasa, era de deficiente redacción, quedando plasmado de la siguiente manera en el artículo 14 Constitucional.

“Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por tribunal que previamente haya establecido la ley.”

En México, el sistema judicial prevaleciente se rige por la doctrina romano germánica, a través de ésta, el legislador prevé casos que pudieran dar origen a una controversia, las cuales se hallan contenidas en leyes, escritos, códigos, reglamentos, etc. De esta manera, cuando el constituyente de 1857, toma un artículo existente en una Constitución anterior que fuera copia de la legislación norteamericana, había que adaptarla a nuestro sistema, pues el sistema jurídico de este país está basado en el llamado *common law* (sistema en donde los preceptos y la costumbre son fuente de derecho con mayor frecuencia que la ley).

Esta adaptación provocó la inserción del vocablo, “exactamente”, que diera origen al amparo casación o uni-instancial, provocando además, que los litigantes incurrieran en abusos, pues se promovía el amparo en cualquier caso de orden criminal, extendiéndose con posterioridad a asuntos de orden civil, aduciendo violaciones a dicho artículo por inexacta aplicación de la ley al caso concreto; hecho éste que motivara el carácter revisor de todas las sentencias por parte de la Suprema Corte.

---

75.- Rabasa, Emilio. El Artículo 14 y el Juicio Constitucional. Ed. Porrúa. México. 1955. p. 269.

“Así se hizo la Suprema Corte revisora de todas las sentencias dictadas por todos los tribunales comunes en materia penal, y comenzó a admitir igual revisión de fallos en materia civil, no para examinar si la Constitución ha sido infringida, como sucede en el juicio americano, sino para examinar (absolutamente lo mismo que un tribunal común de apelación) si los jueces han aplicado las leyes de fondo y de forma con exactitud al seguir y fallar el juicio...”<sup>76</sup>

Quizá por ésta, entre otras razones, Don Ignacio L. Vallarta manifestó, en su obra “El Juicio de Amparo”, lo siguiente:

“El abuso que se hizo de ese precepto queriendo convertir el amparo en un recurso extraordinario pero eficaz para notificar toda ejecutoria, porque no había litigante que perdiera su pleito que no buscara en el amparo un medio de dejar sin efecto la sentencia que le era desfavorable...”<sup>77</sup>

Este problema dio lugar al artículo 8º de la Ley Reglamentaria vigente hacia 1869, donde se declara improcedente el amparo en los negocios judiciales; a este respecto, nos advierte Vallarta sobre la miopía del Congreso, pues con tal iniciativa quedaba sin efecto la posibilidad que los particulares debían tener de salvaguardar algunas garantías Constitucionales encaminadas a protegerlos de las actuaciones judiciales, tales como los artículos 14, segunda parte, 17, 18, 19, etc. Lo anterior, trajo como resultado que dicho Artículo fuera declarado inconstitucional, esta circunstancia agravó el problema, para lo cual se intentó limitar el alcance del Artículo 14 Constitucional.

Fueron dos los límites adoptados por el Congreso, en primer lugar, se estableció como requisito, que se tratara de una resolución de carácter ejecutorio, esto es, si la sentencia no mandaba ejecutar lo ordenado por el juez, no se consideraba recurrible en amparo. Desgraciadamente, esta medida traía como consecuencia la posibilidad para el juzgador de dictar sentencias interlocutorias que ordenaran la ejecución de cuestiones violatorias de garantías Constitucionales, tales como la de aprehender o azotar al quejoso sin que pudiera éste, acogerse a

---

76.- Ibid. p. 271.

77.-Vallarta, Ignacio L. Juicio de Amparo, Tomo V, Imp. de J.J. Terrazas, Pdte. de Santo Domingo No. 2. México, 1896, p. 132

medio jurídico alguno que lo protegiera. Por otra parte, se dispuso un segundo remedio, el cual preveía su procedencia siempre que se interpusiera con posterioridad al mes siguiente a aquél en que se llevara a cabo la notificación legal hecha al quejoso de la resolución judicial contra la que se pide el amparo, lo que de igual manera resultara ineficaz en palabras de Vallarta, porque si en un juicio civil se ha ejecutoriado un auto en que se mande... a atormentar o azotar, si ha pasado el mes que se habla, ¡ya se puede hacer eso que la Constitución prohíbe!...”

Finalmente, la Suprema Corte, mediante jurisprudencia, declaró que en asuntos de orden civil no procedía el amparo por inexacta aplicación de la ley de la materia, solamente era viable cuando la resolución judicial contraviniera disposiciones Constitucionales:

“...Pero quede esto bien definido: ese recurso es procedente en juicios civiles, no cuando no hay exactitud en la aplicación de la ley, exactitud que dista mucho de constituir una garantía individual, sino cuando se viola alguno de los derechos...”

“...es sólo una garantía individual en los juicios criminales y no en los civiles, en consecuencia cabe en aquellos el amparo sólo porque el juez interprete ampliamente la ley penal... y no procede en éstos aunque sólo se infrinjan leyes meramente civiles...”<sup>78</sup>

Es necesario poner de relieve aquellas consideraciones que grandes juristas hicieron sobre como se violentaba el sistema federal, al instaurar el amparo de legalidad, así como las funciones propias del Poder Judicial, pues éste representaba la última instancia en materia judicial, al quedar las resoluciones emitidas por los tribunales superiores de los Estados, sujetas al conocimiento del fuero federal. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedaba, por virtud de esta institución, reducida a un tribunal de carácter revisor de las sentencias dictadas por los tribunales del fuero común, lo que además representaba un gran cúmulo de trabajo, Rabasa lo manifiesta como “la imposible tarea de la Corte”.<sup>79</sup>

En Argentina se presentó la misma circunstancia, al adoptar la Constitución Norteamericana; sin embargo, la decisión que tomará este país para hacer valer las sentencias

78.- *Ibid.* p. 137, 138 y 141

79.- Noriega, Alfonso. *Op. Cit.* Págs. 108 a 110.

definitivas de ilegalidad, fue opuesta a la manera como se adaptara en nuestro país, pues “El recurso extraordinario no se propone rectificar toda injusticia que puede existir en un fallo apelado... su naturaleza es de una apelación excepcional, de interpretación restrictiva...”<sup>80</sup> Debe el recurrente mostrar la cuestión federal debatida, evitando así que la Suprema Corte se convirtiera en una tercera instancia ordinaria.

### 3.2.2. CONSTITUCION DE 1917.

Mas adelante, para la elaboración de la Constitución de 1917, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, advirtiendo la invasión de la soberanía estatal en materia judicial, por virtud del amparo directo, reconoció la necesidad de éste para que los jueces estuvieran impedidos de cometer abusos:

“Sin embargo de esto, hay que reconocer que el fondo de la tendencia a dar al artículo 14, una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacia preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal, para reprimir tantos excesos”<sup>81</sup>

Frente a estas consideraciones y después de una larga discusión, se aceptó mantener la garantía de legalidad en el Artículo 14 de la Constitución de 1917 y con ella se declaraba la procedencia del Amparo Directo en contra de resoluciones judiciales dictadas en juicios civiles o penales. De 1935 a 1968, se consideraba que las sentencias de los tribunales administrativos constituían actos formalmente administrativos, y por lo tanto, sólo podían ser impugnadas en amparo indirecto. No es sino hasta 1968, que dichas sentencias podían combatirse vía amparo directo.<sup>82</sup>

80.- Fayt, Carlos S. Supremacía Constitucional e Independencia de los Jueces, Editorial Palma. Buenos Aires, Argentina. 1994. p. 79.

81.- Palabras pronunciadas por don Venustiano Carranza en la ceremonia en la que declaraba abierto el único período de sesiones del Congreso, el 1° de diciembre de 1916, citado por Alfonso Noriega. Op. Cit. 111

82.- Vázquez Alfaro, José Luis. Op. Cit. p. 263.

Actualmente, se mantiene el texto del 14 Constitucional en los mismos términos, declarándose de igual manera, para los asuntos del orden civil, que el amparo uni-instancial o directo que se podrá promover por "...indebida aplicación de las leyes sustantivas o adjetivas para dirimir controversia materia del juicio correspondiente, así como en la omisión de aplicar los preceptos de fondo o procesales conducentes..."<sup>83</sup> Interpretación de la que se desprende el principio de estricto derecho en materia civil. En relación con la materia administrativa, es indispensable poner de relieve que su procedencia en amparo, se debía a su inclusión en el ámbito de la materia civil, por influencia de la Constitución Norteamericana.

### 3.3. AMPARO DIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Los artículos 14, 103, fracción I y 107, fracciones III, Constitucionales, dan vida al amparo directo.

Como ya ha quedado anotado, corresponde al amparo directo conocer de los actos jurisdiccionales y administrativos, y estos últimos corresponden a los dictados o ejecutados por autoridades administrativas dirigidos a una persona determinada, lo que los hace personales y particulares; y los jurisdiccionales, aun cuando también son individualizados, su finalidad es dirimir controversias, actividad que desarrolla nuestro Tribunal Fiscal de la Federación.

#### 3.3.1. CONCEPTO DE AMPARO DIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

En nuestras palabras, diremos que es un medio de control de legalidad, del cual conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, en única instancia, contra sentencias dictadas por tribunales administrativos, ya sea por violaciones sustantivas o adjetivas, siempre que estas

---

83.- Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 687.

últimas "afecten las defensas del particular o trasciendan el sentido del fallo", con el objeto de anular la resolución impugnada cuando no se encuentre ajustada a las disposiciones legales, restableciendo las cosas al estado que guardaban hasta antes de cometerse dicha violación. Cabe hacer mención, que el juez que conozca del amparo no dicta la nueva resolución, solamente anula aquella que esté viciada de ilegalidad y señala las bases a las cuales debe ceñirse la autoridad responsable en la nueva resolución. Razón esta última, unas de las tantas por la cuales se propone una segunda instancia ante el Tribunal Fiscal de la Federación

En este orden de ideas, pasamos a hacer el análisis referente a que si el Amparo Directo es un juicio o recurso, para estar en posibilidades de dar las bases para la aportación del presente trabajo.

### 3.3.2. AMPARO DIRECTO ¿JUICIO O RECURSO?, TRATANDOSE DE SENTENCIAS DICTADAS POR UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO.

Mucho han estudiado los distintos autores sobre el carácter de juicio o recurso del amparo directo, afirmando algunos que no puede tratarse de un recurso, toda vez que no conoce de la misma controversia ni de las mismas partes:

"...el amparo, aun aquél que se hace valer contra resoluciones judiciales, tiene relativa autonomía respecto del proceso en el cual se dictan dichas resoluciones, en virtud de que no se trata ya del mismo conflicto, ni se establece respecto de los mismos sujetos..."<sup>84</sup>

Fix Zamudio, parte de la idea de que ya no existe controversia sobre la pretensión de las partes, sino la decisión sobre la Constitucionalidad de un acto de autoridad, a cargo de un órgano superior. Esto es, por virtud de una decisión judicial, que de acuerdo al agraviado no se ha ajustado a derecho y se ha visto afectado y en tal circunstancia solicita se le restituya su garantía de legalidad. Esta idea de autonomía de proceso es la base en que se sustentan algunos autores para pronunciarse sobre el carácter de juicio del amparo directo.

84.- Fix Zamudio, Héctor. Op. Cit. p. 96.



Por su parte, el maestro Noriega sostiene sobre el amparo judicial su naturaleza de recurso, en razón de uno de sus presupuestos de procedencia, referido al principio de definitividad, esto es, que una vez puesto fin al litigio y agotados todos los recursos ordinarios, prescritos por la ley para el caso concreto, es factible interponer este recurso extraordinario, el cual tiene la finalidad básica de atender la debida y exacta aplicación e interpretación de la ley.

“...el juicio de amparo en materia judicial sólo procede, en contra de sentencias definitivas y en segundo, el relativo a que por sentencia definitiva se debe entender la que pone fin al litigio y en contra de la cual no procede ningún recurso ordinario, por medio del cual puedan ser modificadas o revocadas.

“De esta manera se estableció un nuevo tipo de amparo que era precedente únicamente en contra de sentencias definitivas...aún más, este nuevo tipo de amparo se diferenciaba sustancialmente del amparo clásico que procedía en contra de leyes y actos de las autoridades; el primero era el amparo-recurso y el segundo, el amparo-juicio como diría Rabasa.”<sup>85</sup>

Para poder estar en posibilidades de dirimir la controversia relativa a que si el Amparo Directo es un juicio o recurso, es necesario recordar las características de los recursos.

Los recursos son una especie de medio de impugnación, esto es, los últimos son el género y los recursos la especie. De lo anterior es conveniente hacer la distinción entre un recurso y un medio de impugnación.

Como lo señala el maestro Cipriano Gómez Lara, en su obra “La Teoría General del Proceso”: “Todo recurso es, en realidad, un medio de impugnación; contrariamente, existen medios de impugnación que no son recursos. Esto significa... que el medio de impugnación es el género, y el recurso es la especie. El recurso técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso, ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones o como una segunda etapa, o segunda instancia, del mismo proceso. Por el contrario, pueden existir medios de impugnación extra o metaprocesales, entendido esto en el sentido de que no están dentro del proceso primario, no forman parte de él;

85.- Noriega, Alfonso. Op. Cit. p. 665.

estos medios de impugnación pueden ser considerados extraordinarios y frecuentemente dan lugar a nuevos o ulteriores procesos... el juicio de amparo es un típico medio de impugnación, porque no es parte del proceso ordinario, sino que es un procedimiento específico impugnativo, por cuyo medio se combate una resolución definitiva dictada en un anterior y distinto proceso.. ”

Atendiendo a las razones expuestas por estos autores, nos resulta más convincente la exposición de Fix Zamudio, así como la del maestro Cipriano Gómez Lara, en razón de que efectivamente como lo sostiene Fix Zamudio, no se trata del mismo litigio ni intervienen en éste las mismas partes del procedimiento de primera instancia. Por otra parte, el maestro Cipriano Gómez Lara atinadamente señala, que el amparo Directo es un medio de impugnación, distinto de un recurso, independiente del procedimiento anterior, lo que implica que se trata de un Juicio independiente, aun cuando en éste no se puedan hacer valer nuevas pruebas, con motivo de que sólo se revisará que la sentencia impugnada por esta vía se encuentre apegada a derecho, esto es, sólo podrá declarar su validez o nulidad, y nunca sustituirse al juez A quo, lo que nos lleva a concluir que el Amparo Directo en materia Administrativa se trata de un Juicio independiente, con limitantes respecto a los poderes del juez que conoce de éste. Una razón más para considerar la necesidad de instaurar nuevamente una segunda instancia ante el Tribunal Fiscal de la Federación

Para concluir este apartado, con apoyo de los autores a que hemos hecho referencia, diremos que el amparo directo en su carácter de medio de impugnación en la especie de juicio, deviene de la revisión que se haga de la sentencia de mérito, analizando si las actuaciones del juez A quo, así como su interpretación y decisión se han ajustado o no a lo estrictamente señalado por la ley, esto es, a constatar la legalidad de la actuación y resolución judicial.

Como ya se ha mencionado, no se trata de una segunda instancia, toda vez que de serlo, podría entrar al fondo del asunto y substituirse al juez A quo en la decisión del litigio; sino por el contrario este tipo de Amparo, sólo resuelve sobre la legalidad o ilegalidad de la actuación del juez de primera instancia, esto es, sólo podrá resolver sobre cuestiones inherentes a la resolución dictada en la primera instancia y no así sobre lo planteado originalmente en el juicio anterior.

### 3.3.3. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

El Juicio de Amparo Directo está regido por una serie de principios consagrados en el Artículo 107 Constitucional, cuyo objeto es reglamentar la procedencia y tramitación del citado juicio. En opinión del maestro Burgoa, estos principios generan una serie de ventajas respecto a la seguridad jurídica, pues quedan fuera del alcance de la actividad legislativa y por lo tanto de las constantes alteraciones a que estuvieron expuestos durante la vigencia de la Constitución de 1857.

A continuación, abordaremos solamente aquellos que sean requisitos necesarios para interponer el Juicio de Amparo Directo contra las resoluciones dictadas en materia administrativa por el Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez que de esto dependerá la esencia de nuestro tema.

#### 3.3.3.1. PRINCIPIO DE AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.

El agravio es el daño o perjuicio ocasionado por una autoridad en la esfera jurídica de un gobernado, el que para ser personal deberá recaer en una persona determinada, ya sea física o moral y; directo, porque el daño ocasionado debe ser inminente, ya sea efectivamente consumado, por consumarse, o bien, que en el mismo momento se esté produciendo.

Cuando del estudio realizado por el juez, éste advierta que no existe agravio personal y directo, se deberá decretar su improcedencia, por ser el mismo, un requisito de procedibilidad; sin embargo, la solución dada ha sido diversa, pues en ocasiones la Suprema Corte ha resuelto sobreseer el juicio y en otras, ha negado la protección federal.<sup>86</sup>

---

86.-Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 273.

En otra palabras, consiste en la violación que cometa la autoridad responsable al quejoso, y ésta se traduzca en un daño o perjuicio en su esfera jurídica y que dicho daño o perjuicio sea actual o inminente, no de carácter incierto o futuro. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha sustentado que ese daño o perjuicio que sufra el quejoso se deberá interpretar como ofensa a sus derechos y no en el sentido de menoscabo o deterioro en el patrimonio.

### 3.3.3.2. PRINCIPIO DE INICIATIVA DE PARTE.

Este principio consiste en que para reclamar la violación de la garantía individual violada por el acto de autoridad, se requerirá invariablemente que dicha reclamación la haga el individuo, persona física o moral que la haya sufrido, toda vez que nunca la Autoridad Jurisdiccional de Amparo procederá de oficio; sin embargo, es importante aclarar que solamente será parte agraviada el gobernado y no la autoridad

“...todo sujeto que se encuentre en la situación de gobernado, comprendiéndose dentro de esta idea a las personas físicas (individuos), a las personas morales de derecho privado y social (sindicatos, comunidades agrarias), a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y, excepcionalmente, a las entidades morales de derecho público u oficiales (en este último caso, cuando el agravio que produce el acto de autoridad afecta sus intereses patrimoniales, según lo dispone el artículo 9º de la Ley de Amparo).”<sup>87</sup>

Esta excepción, se apoya en la idea central que diera vida a la institución del amparo, en relación con la protección de los gobernados frente a los abusos de las autoridades gubernamentales, pues de lo contrario, de acuerdo con Burgoa, se convertiría en un arma política a través de la cual las distintas entidades del Estado se atacarían constantemente entre sí.

---

87.- Ibid. p. 269

### 3.3.3.3 PRINCIPIO DE SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA.

El Principio de la Suplencia de la Queja Deficiente, como también es llamado este principio, consiste en la obligación que tienen los Tribunales Colegiados de Circuito (recuérdese que se trata del Amparo Directo en materia administrativa), de no ceñirse a estudiar y analizar exclusivamente los conceptos de violación hechos valer en la demanda de amparo, sino hacer valer oficiosamente cualquier aspecto de inconstitucionalidad que advierta respecto de los actos reclamados. De conformidad a lo establecido en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, se constriñe al Tribunal del estudio a suplir la deficiencia de la queja, cuando advierta que ha habido en contra del particular quejoso, una violación manifiesta de la ley o del procedimiento que lo haya dejado en estado de indefensión.

### 3.3.3.4. PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD

Brevemente señalaremos este principio, toda vez que su significado es muy simple, en razón de que consiste, en que el individuo que se vea afectado por las resoluciones dictadas por una autoridad administrativa, previamente a la interposición del Juicio de Amparo, deberá agotar todas las instancias que prevea el procedimiento ordinario, esto es, si la ley secundaria establece un medio de impugnación específico, éste deberá ser agotado antes, excepto cuando su interposición sea optativa.

### 3.3.4. MOTIVOS DEL AMPARO DIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

En amparo directo, no es factible combatir cualquier vicio contenido en la sentencia definitiva, es necesario conocer perfectamente cuáles motivos sí son procedentes en esta vía, pues éstos se encuentran restringidos y bien delimitados por los artículos 14, 103, fracción I y 107, fracción III, Constitucionales, de esta forma, en amparo judicial podrán impugnarse sentencias definitivas dictadas en materia civil, penal, administrativa y laboral, esto es,

siempre que respecto a las mismas no proceda ningún recurso legal ordinario.

Las sentencias referidas deberán resolver la controversia principal, ya sea por violaciones cometidas en ellas o por infracciones cometidas durante la secuela procedimental, siempre que las últimas sean substanciales; es decir, por *errores in procedendo o in iudicando*.

Las sentencias dictadas por tribunales administrativos, entre otros (laborales, civiles) sólo serán recurribles en amparo directo cuando la ley adjetiva o sustantiva no ha sido exactamente aplicada. Al respecto, el artículo 159 de la Ley de Amparo señala:

“ARTICULO 159.-

... se consideran violadas las leyes del procedimiento y afectan las defensas del quejoso:

- I.- Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley;
- II.- Cuando al quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate;
- III.- Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la ley;
- IV.- Cuando se declare legalmente confeso al quejoso, o su representante o apoderado;
- V.- Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;
- VI.- Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley;
- VII.- Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos;
- VIII.- Cuando no se le demuestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos;
- IX.- Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;
- X.- Cuando el tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que lo ley la faculte expresamente para proceder;
- XI.- En los demás casos análogos a los de las fracciones que procedan, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda.”

Por su parte, el artículo 158, segundo párrafo, dispone lo siguiente:

"ARTICULO 158.-

...

"Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus Principios Generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o casos que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa".

Específicamente, el Amparo Directo promovido en contra de las sentencias dictadas por el Tribunal la Federación, procederá en aquellos casos en que el quejoso considere violadas sus garantías individuales (artículos 14 y 16 Constitucionales), esto es, cuando se le cause al particular un daño dentro de su esfera jurídica en los supuestos que en el acto impugnado (recordando que no solamente la sentencia definitiva que pone fin al procedimiento es recurrible en esta vía, sino también cualquier resolución interlocutoria como consecuencia de un recurso de reclamación, etc), no se contengan los elementos esenciales del procedimiento, los requisitos indispensables que todo acto de autoridad debe disponer para considerarlo válido, entre otros, consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

### 3.3.5. LAS PARTES EN EL AMPARO DIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

La Ley de Amparo, en su artículo 5º, señala a las partes que intervienen en el juicio de garantías, siendo éstas: el agraviado, quien es el titular de la acción de amparo; la autoridad responsable se refiere al juzgador que incurriendo en una violación de derecho lesione la garantía de legalidad consagrada en el artículo 14 Constitucional, otorgada a las partes en un litigio y el tercero perjudicado, supone a una persona que goza de interés jurídico en la

substanciación del acto reclamado.

En este punto, es importante resaltar que las partes en amparo directo son diversas de las partes del juicio ordinario. El tercero perjudicado es en realidad la contraparte en el juicio ordinario.

Asimismo, la autoridad responsable no contesta la demanda de amparo, sino que se limita a rendir un informe justificado.

“...el informe con justificación es aquel acto por virtud del cual la autoridad demuestra o defiende la Constitucionalidad de los actos reclamados, atacando las consideraciones hechas por el agraviado, surtiendo por consiguiente, efectos de contestación de demanda.”

En el Amparo promovido contra resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación las partes serán las siguientes:

a).- El quejoso.- Siendo este el particular afectado por la resolución dictada por el Tribunal en cuestión; tomando en consideración que las autoridades no pueden acudir al amparo, sino al recurso de revisión, al cual nos avocaremos en el siguiente apartado.

b).- La autoridad responsable.- Que en este caso, será la Sala Regional del Tribunal que haya dictado la resolución recurrida. La cual, como ya se mencionó, sólo rendirá un informe justificado al momento de remitir los autos al Tribunal Colegiado que corresponda a la sede de su circunscripción territorial.

c).- El Tercero Perjudicado.- Quienes serán las autoridades demandadas en el Juicio de Nulidad, es decir, en la instancia previa al Juicio de Amparo.



### 3.4. RECURSO DE REVISION

#### 3.4.1 BREVES ANTECEDENTES SOBRE EL RECURSO DE REVISION.

El recurso de revisión, del que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito, vino a sustituir, en primer lugar, a la revisión que se hacía ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, misma que sustituyó al recurso de revisión fiscal, creado el 30 de diciembre de 1946, a través del Artículo 104-I Constitucional, pudiendo a partir de entonces, las autoridades, en aquel momento sólo las hacendarias, impugnar las resoluciones o sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación. Hacia 1987, quedó regulado este recurso por el Código Fiscal de la Federación, el cual preveía restricciones para su procedencia, basados en dos criterios, "...a) El recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación (y posteriormente ante la Sala Superior a partir de la Ley de 1978) y; b) La trascendencia e importancia del asunto sobre una base económica de quinientos mil pesos."<sup>88</sup>

"La resolución recaída a la revisión del Tribunal Fiscal de la Federación desfavorable a las autoridades tributarias, podía ser combatida vía recurso de revisión fiscal ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, debiendo el titular de la secretaría o departamento de Estado o el titular del organismo descentralizado que se considerase afectado con dicha resolución, elaborar un escrito en el que además de afirmar la importancia y trascendencia del negocio respectivo, debían comprobarla, también se aplica un criterio económico sobre una base de quinientos mil pesos."<sup>89</sup>

La revisión fiscal era muy similar al recurso de súplica, del que era competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, el que nos ocupa estaba restringido al campo tributario.

Ahora bien, el Anteproyecto de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y del Título VI del Código Fiscal de la Federación, vigente para 1996, nos dice la razón por la cuál fue instaurado el recurso de revisión como ahora lo conocemos, al

88.- Vázquez Alfaro, José Luis. Op. Cit. p. 274.

89.- Ibid. p. 275.

establecer que él mismo fue establecido “con el propósito de que las autoridades puedan impugnar ante el Poder de Justicia de la Federación las sentencias dictadas por el Tribunal, se modifica para ajustar su ámbito de competencia considerando el recurso de apelación.”

### 3.4.2. CONCEPTO DE REVISION.

Este recurso es el medio jurídico previsto en ley, el cuál, permite a la autoridad ordenadora o ejecutora, hacer valer su inconformidad frente a la resolución que decrete o niegue el sobreseimiento; o bien contra la sentencia emitida por el juez de mérito cuando ésta le hubiera desfavorecido. Este recurso deberá ser interpuesto en un plazo no mayor de 15 días a partir de que surta efectos la notificación de la resolución o sentencia.

Un concepto más, podría ser el que se desprende del Código Fiscal de la Federación, considerando al recurso de revisión como el medio de defensa con que cuentan las autoridades demandadas para controvertir la sentencia definitiva dictada por Sala del Tribunal Fiscal de la Federación del conocimiento, por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan el sentido del fallo.

### 3.4.3. MOTIVOS DE LA REVISION.

Las causas vigentes que hacen procedente la revisión de la resoluciones o sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, corresponden a las siguientes:

- Cuando se trate de una cuantía que exceda tres mil quinientas veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución impugnada o sentencia.

- Cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, en los casos en que la cuantía sea menor a la señalada en el párrafo que antecede, en este supuesto, el recurrente deberá razonar esas circunstancias para el efecto de la admisión del recurso.

- En el caso en que la resolución impugnada haya sido dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o en su caso, autoridades fiscales de las Entidades Federativas, siempre que se trate de: la interpretación de leyes o reglamentos; la determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones; la competencia del funcionario que emitió la resolución impugnada, o bien de la autoridad que haya tramitado el procedimiento del que derive el ejercicio de las facultades de comprobación; tratándose de violaciones formales cometidas durante el procedimiento que afecten sus defensas o trasciendan el sentido de la sentencia; por violaciones cometidas en la propia sentencia y; las que afecten el interés de la Federación.

- Tratándose de la materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y;

- En cuanto a la materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos asegurados; de clasificaciones del grado de riesgo.

También podrá interponerse el recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas en acatamiento al artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, esto es, cuando la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ejerza sus facultades de atracción.

En cuanto a este recurso, es importante hacer hincapié sobre la imposibilidad que tiene la autoridad de cambiar los fundamentos de la resolución impugnada, expresados en el juicio de nulidad.

### 3.5. CONCLUSIONES DEL CAPITULO.

De la lectura que se haga del artículo 14 Constitucional, se advierte, una vez más, la doble influencia con la que fue investida la Constitución Política, al prever en el citado artículo, por una parte "el debido proceso legal", importado del sistema anglosajón; y por la otra, cuando se refiere a "la exacta aplicación de la ley", que proviene de la casación francesa.

Como ya lo hemos señalado en el punto 3.3.2. del presente capítulo, el Amparo Directo no puede ser considerado un recurso, por las razones ya expuestas, más aún, no puede considerarse al Amparo como la vía idónea para impugnar las resoluciones dictadas en el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez que los Organos que conocen del primero, no son especialistas en la materia, como se analizará más adelante.

Por otra parte, podemos concluir que para la interposición del Juicio de Amparo en materia Administrativa, no todos los elementos y requisitos de procedibilidad del Juicio de Amparo Directo le son aplicables, ya que por ejemplo, el principio de estricto derecho, se contraponen al principio de suplencia de la queja deficiente, principio éste, que rige al citado Juicio en materia administrativa, además de que para interponerlo se requiere cumplir con ciertos requisitos, tales como son los de instancia de la parte agraviada, el de definitividad y el principio de agravio personal y directo.

Asimismo, ya se hizo la separación de las instancias que tienen cada una de las partes del Juicio de Nulidad para interponer un medio de impugnación en contra de las resoluciones dictadas por el Tribunal, toda vez que el particular acude al Juicio de Amparo Directo, mientras las autoridades demandadas lo harán a través del Recurso de Revisión.

En este orden de ideas, y analizando la figura de la revisión, que existe desde hace cerca de medio siglo, también las autoridades son susceptibles de ser protegidas por la justicia federal, pues la revisión fiscal no es más que un amparo directo disfrazado; en este punto sería interesante analizar si este aspecto atiende o no a los propósitos del constituyente cuando pretendía, a través del amparo, proteger los derechos individuales de los particulares frente a

las posibles arbitrariedades del Estado, pues tradicionalmente se ha considerado que el juicio de amparo sólo sirve para tutelar garantías individuales.

Al inicio de este capítulo, señalábamos que existen tres ramas en el juicio de amparo de acuerdo a las garantías que tutela y que se refieren al "Amparo Constitucional", "Amparo de Libertades" y "Amparo de Legalidad". Como podemos apreciar este último se aparta de los propósitos iniciales del citado juicio, con la consecuencia de convertir al Poder Judicial de la Federación en el órgano revisor de todas las sentencias dictadas por los distintos Tribunales, entre ellos, los administrativos, lo que imposibilita que se tenga verdadera certeza jurídica sobre el sentido del fallo, toda vez que estos Tribunales no son especialistas en la materia y en consecuencia, en la mayoría de las ocasiones sus resoluciones se contraponen de un Tribunal a otro, lo que implica que el Tribunal Fiscal de la Federación al cumplimentarlas no tenga un criterio definido respecto de las materias que son de su competencia, en un caso específico.

## **CAPITULO 4.**

### **"AMPARO DIRECTO/REVISION O APELACION EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION"**

*En saber distinguir nuestro juicio clásico de garantías individuales, del recurso de casación federal o constitucional, con el mismo nombre de amparo, está la obra de los juristas de la generación que nos sucederá.*

*Teófilo Oléa y Leyva*

## 4. AMPARO DIRECTO/REVISION O APELACION EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Sumario: 4.1. Breves Comparaciones entre Apelación y Amparo. 4.1.1. Por el Tipo de Medio de Impugnación. 4.1.2. Por sus Motivos. 4.1.3. Por las Partes que Intervienen. 4.1.4. Por los Poderes del Juez. 4.2. Razones Para Establecer Una Segunda Instancia en el Tribunal Fiscal de la Federación.

Después de haber reseñado brevemente los distintos acontecimientos históricos que, en sus respectivos países, motivaron el establecimiento de la apelación y el amparo, los cuales resultan indudablemente necesarios para comprender en mayor medida el propósito de éstos a la luz de las causas que le dieran su origen y habiendo sido analizados también por su naturaleza, finalidad, etc., daremos turno al último capítulo donde confrontaremos las semejanzas y diferencias, así como la conveniencia de que el Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano autónomo, jurisdiccional, colegiado y especializado, cuente con una segunda instancia propia, donde se revisen todas las actuaciones llevadas a cabo en primer grado, cuando a juicio de la parte desfavorecida con la sentencia de mérito, por considerarla injusta e ilegal, sea combatida por alguno de los medios de impugnación materia de nuestro trabajo.

Las razones antes apuntadas, hacen indispensable llevar a cabo un análisis comparativo de estos medios de impugnación, determinando así, ante cuál de ellos es conveniente impugnar las sentencias dictadas por nuestro Tribunal Fiscal de la Federación, es por ello que hemos decidido dividir este capítulo en dos partes. La primera estará dedicada a elaborar un pequeño análisis comparativo entre el amparo directo concatenado con la revisión y ambos contra la apelación, con la finalidad de determinar cual de estos medios de impugnación resulta más conveniente para las partes contendientes en un juicio ordinario, pues sin lugar a dudas, para éstas lo más importante es que prevalezca su pretensión.

Finalmente, presentaremos las conclusiones como resultado de las consideraciones hechas durante el análisis comparativo y directamente enfocadas al Tribunal Fiscal de la

Federación, tales como la importancia de permitir que un mismo órgano revise, tanto las razones de hecho como las derecho que llevarán al juez a dictar la sentencia, cuando cualquiera de las partes, sea particular o autoridad, se vea desfavorecida por considerar aquélla como injusta e ilegal. Otro punto a tratar, se relaciona con la autonomía y plena jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación, a reforzarla, al permitir contar con una segunda instancia, Asimismo, haremos nuestras conclusiones sobre algunos otros aspectos de interés.

En este capítulo, abodaremos el amparo directo/revisión, de conformidad a que dichos medios de impugnación tienen características idénticas, en cuanto al procedimiento llevado a cabo ante los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa, así como su procedibilidad, excepto por la parte quejosa, toda vez que para el amparo, la demanda es presentada por el particular afectado, mientras que para la revisión lo serán las autoridades demandadas, en este sentido nos expresa Fix-Zamudio:

“En cuanto al llamado recurso de “revisión fiscal”, establecido por decretos de 30 de diciembre de 1946 y 1949 (en materia federal) y 29 y 30 de diciembre de 1948 y 1950 (en materia local del Distrito Federal) es en realidad un amparo directo que se tramita amparo en revisión, y por tanto bien puede clasificarse 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 pureza clásica del proceso Constitucional como salvaguardia de los derechos fundamentales, ya que en nada se diferencia de un amparo judicial...”

De esta manera coincide Fix Zamudio en la similitud de la revisión con el amparo directo.

#### 4.1. BREVES COMPARACIONES ENTRE APELACION Y AMPARO.

A partir de este apartado, nos referiremos al amparo directo, tomando en consideración que dentro de éste se encuentra implícito el recurso de revisión, toda vez que como ha quedado demostrado, se trata de un mismo medio de impugnación, atendiendo a sus características en cuanto al procedimiento y sus efectos.



Es ocasión ya de confrontar dos medios de impugnación, que con el tiempo han visto confundidos sus efectos, entorpeciendo así el ejercicio de la función jurisdiccional y con ello también se ha limitado la prontitud y eficacia de la justicia, nos referimos al recurso de alzada o apelación y al amparo directo.

“Si elegimos el recurso por antomasia como es el de apelación, verificaremos que en él, como en el amparo civil, se endereza la querella contra la sentencia. Pero aparte de esta coincidencia, que puede conducir al error de confundir los dos medios de impugnación, las diferencias son substanciales.”<sup>90</sup>

En México, frente a la grata experiencia que nos han dejado el amparo como control Constitucional y el amparo de libertades; hemos considerado al amparo de legalidad como un medio efectivo para cristalizar la función judicial, dotando de seguridad jurídica a los justiciables; sin embargo, el desmitificar o pretender su supresión no es propósito del presente trabajo, sino simplemente ubicarlo, al menos por lo que toca en materia administrativa, en el lugar que debe ocupar como recurso extraordinario limitado.

#### 4.1.1. POR EL TIPO DE MEDIO DE IMPUGNACION.

La apelación es un recurso, el cual, se da dentro del mismo procedimiento, lo que permite que las actuaciones de este procedimiento sean revisadas en su totalidad, esto es, que el Juez Ad quem podrá revisar o re-correr (significado estricto de recurso) el procedimiento, valorando nuevamente las pruebas ofrecidas dentro de la primera instancia, así como todas las actuaciones que se hayan dado dentro de éste; además de que el juez está dotado de plena jurisdicción (característica esencial Tribunal Fiscal de la Federación), donde la rescisión y la sustitución de la sentencia impugnada se confunden en una misma instancia, pues podrá éste, en caso de considerar la sentencia injusta, dictar una nueva. En cambio, el juez de amparo judicial, sólo

---

90.- Tena Ramírez, Felipe. Revista de la Facultad de Derecho de México. UNAM. Tomo IV. Núm. 13. Enero-marzo. 1954. México. p. 25.

podrá pronunciarse sobre la legalidad de la sentencia recurrida, es decir, solamente tendrá como facultades el de revisar que la sentencia impugnada se encuentre apegada a derecho, respetando todas las garantías constitucionales del gobernado, esto significa que el amparo está indudablemente ligado a cuestiones de constitucionalidad de los actos de autoridad, tal y como lo establece su propia naturaleza, sin gozar de plena jurisdicción, debiendo ordenar al juez de reenvío la emisión de un nuevo fallo; en ocasiones es el juez de reenvío el que goza de plena jurisdicción para dictar la sentencia en cumplimiento de los puntos resueltos por el juez de amparo.

#### 4.1.2. POR SUS MOTIVOS.

Otra diferencia importante entre estos medios de impugnación, como ya se mencionó, es que el juez de amparo solamente podrá conocer sobre la constitucionalidad de leyes aplicadas por el juez A quo y hechas valer por el quejoso, en cuestiones de errores de derecho, ya sea por violaciones cometidas en la sentencia o durante el procedimiento, siempre que estas últimas sean substanciales. La apelación, en cambio, no limita los motivos que hagan factible su procedencia, ya que el juez está facultado para conocer y dictar una nueva resolución, analizando tanto errores de hecho como los de derecho, es decir, puede substituirse al juez de primera instancia en la valoración de las pruebas, así como todas las actuaciones llevadas a cabo en ésta.

#### 4.1.3. POR LAS PARTES QUE INTERVIENEN.

En la apelación, las partes que intervienen son las mismas que participan en la primera instancia, toda vez que se trata del mismo juicio; por el contrario, en el amparo esto no sucede, ya que una de las partes será la autoridad responsable y ésta es la que dictara el fallo recurrido, además, ella se limita a rendir un informe justificado en donde da las razones de su actuar, autoridad que se convierte en la demandada, y las autoridades demandadas en la primera instancia serán los terceros perjudicados.

“En el recurso de alzada no es llamado a juicio el autor de la sentencia recurrida, a diferencia del amparo, donde el único demandado es la autoridad responsable de la sentencia reclamada...”<sup>91</sup>

Esta circunstancia impide que de forma pronta y eficaz se satisfaga la pretensión del recurrente, en razón de que tendrá que esperar a que el juez de reenvío dicte la nueva sentencia. El problema se agudiza cuando la parte interesada en impugnar, lo hace en forma reiterada, retrasando la impartición de justicia.

Al ocupar, la autoridad responsable, el lugar del demandado, dicha vía se convierte en calificador de las actuaciones de derecho del juez, ya que se constriñe a determinar si es nula o válida la sentencia dictada por éste y no a resolver la litis efectivamente planteada, ello por virtud de la figura del reenvío que será donde se resuelva en definitiva la controversia. En cambio, en la apelación, además de que se le da vista a la contraparte de todas las actuaciones judiciales, la actividad del juez está encaminada a declarar cuál de las pretensiones será la que deba prevalecer, mediante una sentencia definitiva pronunciada en la misma instancia, pues este recurso no obliga al reenvío. La apelación y la primera instancia forman parte de un mismo juicio y el juez de apelación tiene los poderes del juez de primera instancia, a excepción del *ius novarum* y de la admisión de nuevas pruebas, salvo las supervenientes.

#### 4.1.4. POR LOS PODERES DEL JUEZ.

Si nos avocamos exclusivamente a los poderes con que cuentan tanto el juez de apelación (segunda instancia) como el juez de amparo, llegamos a la siguiente conclusión:

- El juez de apelación sustituye por completo los poderes del juez de primera instancia, en tanto, que no sólo se limita a resolver sobre la legalidad e ilegalidad de la resolución dictada en esta instancia, sino que tiene plena facultad para revisar tanto la sentencia

---

91.- *Ibidem*

recurrida como el procedimiento llevado a cabo en ésta, resolviendo en un único fallo tales cuestiones.

Por el contrario, el juez de amparo, sólo tiene la facultad de revisar las violaciones cometidas al dictarse el fallo por la Sala responsable, lo que limita su actuación, toda vez que no puede revisar y resolver las actuaciones procesales llevadas en el juicio de nulidad, ya que en este sentido se requiere que el particular lo haga valer dentro de los quince días siguientes a la comisión de tal omisión, de lo contrario se considera que ha precluido su derecho para impugnarlo.

- El juez de apelación, tiene la facultad de resolver en definitiva respecto de la litis planteada en primera instancia, ya sea confirmando, modificando e incluso revocando parcial o totalmente el fallo recurrido, ya que los efectos de la apelación son de carácter devolutivo y suspensivo. Considerando al primero de ellos, como la remisión de los autos de primera instancia la juez Ad quem con la finalidad de que resuelva en definitiva la cuestión planteada, no existiendo la figura del reenvío, lo que hace que la impartición de justicia sea pronta y expedita, toda vez que como ya se mencionó, el juez de primera instancia pierde todos sus poderes y facultades.

Respecto al juez de amparo, no se encuentra facultado para resolver definitivamente el fondo de la controversia, sino que únicamente se limita a declarar la legalidad o ilegalidad de la sentencia recurrida, remitiendo los autos al juez responsable (reenvío) para que éste la resuelva siguiendo los lineamientos de la Ejecutoria dictada en amparo, lo que significa que el juez de primera instancia no pierde sus poderes ni facultades para resolver la litis planteada.

- En cuanto a los efectos suspensivos de la apelación, se refiere a que no puede ejecutarse el fallo recurrido en segunda instancia, toda vez que al considerarse la posibilidad de que éste sea revocado ya sea total o parcialmente se suspenden dichos efectos.

En el caso del amparo no se suspenden, en razón de que se tiene que solicitar expresamente en la demanda la suspensión de la ejecución previa garantía del interés por parte

de la parte quejosa.

- Otra diferencia más, la constituye el hecho de que el juez de apelación podrá ordenar la presentación de nuevas pruebas, siempre y cuando sean supervenientes, posibilidad que no tiene el juez en amparo, toda vez que únicamente cuenta con lo ya integrados, sin que se puedan hacer valer nuevas pruebas, salvo la presuncional e instrumental de actuaciones.

#### 4.2. RAZONES PARA ESTABLECER UNA SEGUNDA INSTANCIA EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Primeramente, en este apartado retomaremos lo relativo a los poderes con que cuenta el Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, la jurisdicción y autonomía con la que actúa para el estudio y resolución de los asuntos que se pongan a su consideración.

Así tenemos, que el Tribunal Fiscal de la Federación, al ser el descendiente directo en México del Consejo de Estado francés, tiene plena jurisdicción para resolver los asuntos de su competencia, entendida ésta, como lo define la doctrina francesa, esto es, el juez está dotado de plena jurisdicción simplemente por el hecho de poder señalarle a la autoridad la forma como deberá ejecutar la sentencia emitida por este órgano jurisdiccional, sin que sea prescindible, como lo manifiestan algunos autores mexicanos (Héduan, Serra Rojas, entre otros), que para gozar de plena jurisdicción se requiera que el órgano administrativo cuente con la facultad de Imperio para hacer cumplir sus determinaciones.

De esta manera, tomando en cuenta la doctrina francesa, el Tribunal Fiscal de la Federación es en ocasiones de anulación, pero también de plena jurisdicción, toda vez que el artículo 239, fracción III, del Código Fiscal de la Federación al señalar que las sentencias dictadas por dicho Cuerpo Colegiado podrán 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 efecto, de la transcripción anterior se desprende que el Tribunal Fiscal de la Federación al dictar sus fallos tiene la facultad de señalarle a la autoridad administrativa demandada el sentido en que debe dictar el nuevo fallo, dicho de otra forma, la autoridad demandada al emitir el nuevo fallo, lo hará siguiendo los lineamientos dictados por el Tribunal.

Por otra parte, consideramos pertinente señalar que el Tribunal que nos ocupa es materialmente jurisdiccional, porque atiende las pretensiones de las partes para declarar cual se ajusta o no a derecho, y de considerarlo pertinente, como ya se mencionó, declarará las bases para que la autoridad emita un nuevo fallo donde se corrijan las ilegalidades cometidas en la resolución impugnada.

Ahora bien, respecto de la autonomía de la que goza el Tribunal Fiscal de la Federación, se refiere a la independencia que tiene de otros órganos estatales, toda vez que aun cuando fue creado dentro del seno del Poder Ejecutivo, no se encuentra sujeto a la dependencia de ninguna autoridad que integre ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades, esto es, el Tribunal Fiscal es un órgano administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida, en tanto que ninguna otra autoridad administrativa tendrá intervención en los procedimientos o resoluciones que éste dicte, por lo que se consagra de esta manera autonomía otorgada de manera franca y amplia, de lo contrario, no puede hablarse de una verdadera justicia administrativa.

Una vez hecho el repaso de los poderes jurisdiccionales y de autonomía con que cuenta el Tribunal, damos paso a la aportación materia del presente trabajo.

De la breve exposición y análisis hecho, se desprende la necesidad con que cuenta un tribunal jurisdiccional y autónomo para revisar dentro de su mismo seno los fallos dictados. Esa razón llevó al legislador, en 1996, a que el Tribunal Fiscal de la Federación contara con un recurso de alzada en donde se constatará la justicia o injusticia de sus sentencias.

“En efecto, por medio de la sentencia, el órgano jurisdiccional debe resolver conforme a derecho la litis ante él planteada y esta resolución, que puede atender al fondo de lo planteado o bien sobreseer, es de tal naturaleza delicada y complicada que requiere sea verificada por el propio Organó Colegiado. Esta oportunidad le da el Recurso de Apelación, ofreciendo con ello una mayor garantía de justicia”<sup>92</sup>

Por otra parte consideramos que para implementar la apelación ante el Tribunal que nos ocupa, es el de la unidad de criterio de las sentencias dictadas por las distintas salas regionales según se indicó en el anteproyecto de exposición de motivos elaborado por la Comisión Legislativa del Tribunal Fiscal de la Federación, para las reformas del Código Fiscal de la Federación para 1996. El hecho de que el Tribunal no cuente con una segunda instancia, aunado a que sus sentencias pueden ser impugnadas ante una multiplicidad de Tribunales Colegiados de Circuito, ha llevado a graves problemas de contradicción de sentencias que únicamente pueden ser resueltas hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano creado para la salvaguarda de las garantías constitucionales de todo gobernado, toda vez que el Juicio de amparo no puede considerarse una segunda instancia dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo, como a la fecha se considera, toda vez que al tomarlo de esta manera, se distrae a dicho organismo de sus funciones que originalmente le fueron conferidas, en esta tesitura, dicho organismo no puede resolver de una manera rápida y eficaz las cuestiones planteadas por las partes, ya que lo hará con varios meses de retraso, debido a la sobrecarga de trabajo. Asimismo al ser diversos los Tribunales ante los cuales se puedan hacer valer dichas cuestiones, éstos no cuentan con una unidad de criterios, por lo que al resolverlas crearan una incertidumbre jurídica para los particulares, lo que resulta contrario a la garantía de seguridad jurídica.

De lo anterior, podemos señalar que no es posible que dentro de la impartición de justicia se den diversa interpretaciones de un mismo asunto, lo que se corregiría si el Tribunal Fiscal de la Federación cuente con una instancia que le otorgue la posibilidad de revisar dentro de su mismo seno las irregularidades cometidas por las salas que lo integran, lo que permitiría unificar los criterios de las mismas, dando a las partes que se sometan a su competencia la seguridad de que se resolverá apegado a derecho y dar siempre la misma interpretación de la ley,

---

92.- Peralta Di Giorgio, Alma. Indicador Jurídico Derecho Fiscal, Vol 1. No. 3 Mayo 1997. Ed. Anfictionia. México. p. 83.

tratándose de un mismo asunto, toda vez que resulta contrario a toda lógica que al plantearse un mismo caso, éste sea en ocasiones fundado y en otras infundado por el simple hecho de que son diversos los Tribunales que lo conocerán del mismo.

“...Voltaire criticaba las grandes diferencias y contradicciones que existían en la justicia penal. ¿Se juzgará siempre -se preguntaba- de un modo diferente a la misma causa en provincias que en la capital? ¿Es posible que un mismo hombre tenga razón en Bretaña y sea condenado en el Languedoc? ¡pero qué digo!, hay tantas jurisprudencias como ciudades; y aun en el mismo parlamento (tribunal superior de justicia) las máximas de una sala no son las mismas que en la otra”<sup>93</sup>

La segunda instancia debe ser la apelación y no el amparo directo, pues éste presenta una serie de rigorismos que dificultan la impugnación, siendo necesario reconsiderar el amparo directo frente a la apelación como lo deseaba Vallarta:

“Pretender que el amparo surta efectos de un recurso común, como la apelación, es desconocer la naturaleza de ambos, es confundir los principios, es hacer monstruosa mezcla del derecho Constitucional y del civil. El amparo no juzga más que de la inconstitucionalidad de las leyes o actos de las autoridades y el recurso común sólo tiene la misión de corregir las injusticias que los jueces puedan cometer...; no tengo necesidad de advertir que si desciendo del terreno Constitucional al civil, no es que me crea competente en mi carácter de juez federal para resolver cuestiones de aquella clase, sino sólo para comprobar en este mismo caso las iniquidades que de la mejor fe se pueden cometer, convirtiendo al amparo en apelación, resolviendo litigios civiles por medio del recurso Constitucional”<sup>94</sup>

Desgraciadamente, este recurso no contó con más de un año de vida, seguramente la supresión de que fuera objeto se apoyó en diversas razones, quizá esas razones encuentren su base en la falta de perfeccionamiento jurídico y a la incapacidad para desahogar la gran cantidad de apelaciones presentadas. Es propósito de este apartado, atender a estas razones tratando de

---

93.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial Federal. México 1997. p. 157.

94.- Vallarta, L. Ignacio, citado por Palacios, Ramón J. El Mito del Amparo. Revista de la Facultad de Derecho en México. UNAM. Tomo VI, Octubre - Diciembre 1956. Núm. 24 p. 293.



darle la solución que permita volver a darle vida a este importante medio de impugnación en el Tribunal Fiscal de la Federación.

En este sentido, es importante mencionar como aportación de nuestra parte, para la restauración de la apelación en el Tribunal Fiscal, la creación de más Secciones, con la consecuencia de que la Sala Superior cuente con un número mayor de Magistrados para resolver de los recursos de apelación interpuestos en contra de la sentencia dictadas en la primera instancia, lo que permitiría que el trabajo no se acumulara y consecuentemente se cuente con una pronta y eficaz resolución de este recurso.

Por otro lado, consideramos que todos los justiciables deben tener el derecho al doble grado, ya que si recordamos, este recurso sólo era procedente para las autoridades demandadas en primera instancia, las que inconformes con la resolución que se dictará en ésta podía interponerlo, situación que va en contra del principio de igualdad, por lo que en aportación para la solución de este problema, proponemos que dicho recurso pueda ser interpuesto por ambas partes, existiendo desde luego la figura de la apelación adhesiva, que consiste en que al interponerse dicho recurso por alguna de las partes, la otra pueda adherirse al mismo en lo que la sentencia recurrida no satisfaga su interés, en consecuencia se da la oportunidad de que la resolución de mérito pueda ser revisada nuevamente pero por un juez de mayor grado.

Por otra parte, ya puesta de relieve la importancia que representa la revisión de cuestiones de hecho y de derecho permitidas en la apelación, con la consiguiente oportunidad otorgada a las partes para que en una forma más ágil se pueda dar mayor certeza de la justa apreciación con que hubo de resolver el juez en primera instancia y no sujetando la justicia a una serie de formalidades que solamente se justifican cuando se trata de un recurso creado en interés de la ley, y que no debe hacerse valer en todos los caso como sucede con el amparo directo.

No es posible confundir estas dos vías de impugnación, al grado de permitir que un recurso extraordinario reemplace las bondades del recurso de apelación. Todas estas consideraciones nos llevan al convencimiento de la necesidad de una segunda instancia, que le

permita al Tribunal Fiscal de la Federación hacer efectiva su autonomía jurisdiccional, donde la imparcialidad judicial nada tiene que ver con la unidad jurisdiccional, sino con la responsabilidad, dignidad y respeto que cada juez tenga de su actividad. No es posible pretender que un órgano revisor cuente con un menor nivel de especialización con el que cuenta el de primer grado, donde la colegiación sea más reducida, impidiendo un mayor análisis sobre lo fallado.

Ahora bien, el recurso de apelación que se suprimiera para 1997, pudo perfeccionar los errores ostensibles en que incurriera, como el hecho de impedir que el particular, por iniciativa propia, apelara la sentencia injusta, dando así, como ya se mencionó la igualdad procesal a las partes, en que se inspirara este recurso, tal y como nos ha enseñado la doctrina clásica presentada en este trabajo.

Como lo dijimos al principio de este apartado, la sobrecarga de trabajo que implicó el recurso de apelación para el Tribunal Fiscal de la Federación pudo subsanarse con el tiempo, buscando el crecimiento de ese órgano, creando nuevas Secciones en la Sala Superior y descentralizándolas, ayudando así al desahogo del multialudido recurso. En fin creemos firmemente en que volver a la vida de este Tribunal la apelación sería una gran contribución para el sistema judicial y la impartición de justicia en nuestro país.

Deseamos finalmente mencionar que con fecha reciente, agosto de 1997, el Tribunal Fiscal de la Federación aprobó su plan estratégico en el cual determinó como la siguiente visión:

“El Tribunal Fiscal de la Federación debe convertirse en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con plena jurisdicción e imperio que permita el acceso a la justicia, a través de procedimientos legales sencillos y en forma regionalizada, cuyas sentencias se dicten conforme a Derecho, con oportunidad, calidad y sentido humano, por verdaderos especialistas de la materia. Deberá contar con una segunda instancia especializada y final. Asimismo, proporcionará a sus miembros la posibilidad de una carrera con superación y calidad de vida”

Sea pues, esta nuestra contribución para alcanzar la parte de la visión que se refiere a la necesidad de una segunda instancia especializada y final.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** - En primer lugar, es importante destacar que el Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano especializado en la materia, lo que implica que está capacitado para poder contar con una segunda instancia, donde con justa apreciación del derecho pueda otorgar la certeza y seguridad jurídica a las partes para la resolución de los asuntos que se sometan a su competencia, en este sentido es trascendental el establecimiento de una segunda instancia donde puedan ser revisadas las actuaciones hechas por el juez A quo o de primera instancia, donde la parte vencida en juicio, pueda contar con un nuevo examen sobre los puntos controvertidos y sobre la correcta apreciación del juez de mérito, con la finalidad de contar con una mayor certeza de la resolución judicial.

**SEGUNDA.** - En este sentido, la apelación busca satisfacer la solución de la controversia planteada por las partes, otorgándole al gobernado la certeza de contar con un Juez de segundo grado especializado en la materia, así como la unidad de criterios respecto de un asunto en particular; a diferencia del amparo directo, que tiene por objeto la protección de la debida interpretación de la ley "recurso en interés de la ley", y que no satisface los requisitos de unificación de criterios, en razón de que los asuntos puestos a su consideración al ser conocidos por una diversidad de Tribunales, las partes quedan en total indefensión, toda vez que deja en ellas la incertidumbre que provoca la diferencia de criterios que se dan de un Tribunal a otro, aun cuando se trata de una misma institución.

**TERCERO.** - Así pues, es necesario que el Tribunal Fiscal de la Federación cuente con una segunda instancia donde tenga la oportunidad de corregir los errores cometidos en la instancia previa, siendo así como pueda hacer efectiva la autonomía jurisdiccional que le fuera conferida desde su origen, al brindar a las partes la oportunidad de reevaluar la correcta apreciación de los hechos y del derecho, considerada injusta.

**CUARTA.** - La apelación ofrecería al Tribunal Fiscal de la Federación la oportunidad de

unificar el criterio de sus salas regionales brindándoles a los litigantes una mayor certeza jurídica sobre sus planteamientos, toda vez que tomando en consideración que el juez de apelación se sustituye por completo a los poderes del juez de primera instancia, puede revisar y emitir una nueva sentencia, revocando la anterior, sin la limitante de revisar sólo cuestiones relativas a la violación de las garantías de audiencia y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, en razón de que el juez Ad quem tiene la facultad de revisar todas las actuaciones de primera instancia, incluyendo las pruebas ofrecidas en ésta, y declarar la legalidad o ilegalidad, en su caso, de la sentencia recurrida. Por su parte, el juez de amparo carece por completo de todas estas facultades, ya que su actuación se encuentra limitada a las violaciones constitucionales en que incurra el juez de primera instancia, declarando únicamente si éste se ajustó o no a la ley.

QUINTA.- Frente a las cuestiones de hecho y de derecho permitidas en la apelación con la consiguiente oportunidad otorgada a las partes para que en una forma más ágil se pueda dar mayor certeza de la justa apreciación con que hubo de resolver el juez de primera instancia y no sujetando la justicia a una serie de formalidades que solamente se justifican cuando se trata de un recurso creado en interés de la ley, como el juicio de amparo, él que debe hacerse valer excepcionalmente y no en todos los caso como sucede, ya que no es posible aceptar que un órgano revisor cuente con un menor nivel de especialización en relación con el de primer grado.

SEXTA.- El hecho de que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación puedan ser impugnadas ante una multiplicidad de Tribunales Colegiados de Circuito, ha llevado a graves problemas de contradicción de sentencias que únicamente pueden ser resueltas hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con varios meses de retraso, debido a la sobrecarga de trabajo, resuelva las contradicciones.

SÉPTIMA.- Por su parte la apelación contribuye a una mayor prontitud de la resolución de un conflicto, toda vez que en ésta no existe la figura del reenvío, pues al no resultar confirmada la sentencia de primera instancia, el mismo juez que la considera injusta está facultado para dictar un nuevo fallo que sustituya a la combatida, corrigiendo los errores producidos por el juez de menor grado, dando así una mayor agilidad a la impartición de justicia

administrativa, en consecuencia, la apelación no requiere la remisión de los autos para que el Juez de primera instancia sea quien en definitiva resuelva el conflicto, sino que en simplicidad de actuaciones, será éste quien al emitir una nueva resolución ponga fin al conflicto.

OCTAVA.- Ahora bien, para el restablecimiento del recurso de apelación en el Tribunal Fiscal de la Federación se deben superar problemas como el de que el particular estuviera impedido para apelar la sentencia injusta, esto con la finalidad de atender al principio de igualdad procesal de las partes en que se inspirara dicho recurso, otorgando a las mismas la oportunidad de impugnar el fallo considerado injusto ante la Sección de la Sala Superior.

NOVENA.- En este sentido, debe dársele al Tribunal Fiscal de la Federación, la oportunidad de crear nuevas Secciones en la Sala Superior, toda vez que en la actualidad cuenta solamente con dos, integradas por cinco Magistrados cada una, lo que resulta insuficiente, por lo que de restablecerse el recurso de apelación, traería como consecuencia una excesiva carga de trabajo para dichas Secciones, lo que no contribuiría en nada a la prontitud de la impartición de justicia deseada, es por ello que al crearse nuevas Secciones, se daría una descentralización del trabajo, trayendo como consecuencia que no se cayera en una sobrecarga del mismo como la que implicó el recurso de apelación creado en 1996.

DÉCIMA.- Desgraciadamente, este recurso no contó más que con una año de vida, lo que imposibilitó su perfeccionamiento y eficacia, elementos que el legislador consideró para su creación, y que ante la incapacidad de la Sala Superior para resolver sobre este recurso, no permitió que se pudieran subsanar los errores que se presentaron, mismos que motivaron su posterior derogación del Código Fiscal de la Federación, otorgando a las partes otros medios de impugnación, que como ya mencionamos no son los idóneos para resolver sobre las cuestiones inherentes a la materia administrativa, al no contar con la especialización requerida para ello.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1977.
- 2.- BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México. Editorial Porrúa. México, D.F. 1995
- 3.- BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México. 1994.
- 4.- CADENA ROJO, Jaime. 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, D.F.
- 5.- CAPELLETTI, Mauro. El Control Judicial de la Constitucionalidad de las Leyes en el Derecho Comparado. Publicaciones de la Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM. México 1966
- 6.- CARNELUTTI, Francesco. Instituciones del Proceso Civil. Vol. II. Editorial Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina. 1973
- 7.- CARRILLO Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México. Editorial Porrúa. México. 1939.
- 8.- CHIOVENDA Guiseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Vol. III. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. 1954.
- 9.- CORTINA Gutiérrez, Alfonso. Instituciones de Derecho Financiero. estudio preliminar. Ed. Porrúa, México. 1976.
- 10.-COUTURE, Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Editorial Palma. Buenos Aires. 1964.
- 11.- FAYT, Carlos S. Supremacía Constitucional e Independencia de los Jueces. Ed. Palma. Buenos Aires, Argentina. 1994.
- 12.- FIX Zamudio, Héctor. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México 1964
- 13.- FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. Editorial Porrúa. México 1966.
- 15.- GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial Haría. Octava Edición. México 1990.
- 16.- GONZALEZ PÉREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa.

México. 1988.

- 17.- GUTIÉRREZ, S., Sergio Elias y Roberto Rives S. La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX. Ed. Las Líneas del Mar, de C.V. México 1995
- 18.- HEDUAN VIRUES. Dolores. Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Compañía Editorial Continental. México. 1961.
- 19.- MELGAR Adalid, Mario. Ochenta Aniversario de la Constitución Política Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1997
- 20.- NORIEGA, Alfonso. Lecciones de amparo. Editorial Porrúa. México 1980.
- 21.- OVALLE Favela, José. Derecho Procesal Civil. Editorial Harla. México, D.F. 1994
- 22.- PALACIOS, Ramón J. El Mito del Amparo. Revista de la Facultad de Derecho, Tomo VI, Octubre-Diciembre 1956 UNAM. México
- 23.- PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa. México 1963
- 24.- PERALTA Di Gregorio, Alma. Indicador Jurídico. Derecho Fiscal. Vol. 1, No. 3, Mayo 1997. Ed. Anfictonia. México.
- 25.- PUGLIESE, Mario. Instituciones de Derecho Financiero. Editorial Porrúa. México. 1976. Estudio Preliminar de Alfonso Cortina Gutiérrez.
- 26.- RABASA, Emilio. El artículo 14 y el Juicio Constitucional. Editorial Porrúa. México. 1955.
- 27.- STROULLIOU, Yves. Auditor del Consejo de Estado Francés. Conferencia presentada el martes 11 de febrero de 1997, en el Auditorio Carrillo Flores del Tribunal Fiscal de la Federación,
- 28.- TENA Ramírez, Felipe. Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM. Tomo IV, No. 13. México., enero-marzo, 1954.
- 29.- THERY, Jean Francois. El Consejo de Estado Francés. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Justicia Administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación para la celebración de su LX Aniversario. Querétaro. Qro. 1996.
- 30.- VALLARTA, Ignacio L. Juicio de Amparo. Tomo V. Imp de J.J. Terrazas, Pkte. de Santo Domingo No. 2. México 1896
- 31.- VAZQUEZ ALFARO, José. Evolución y Perspectiva de los Organos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1991.

## LEGISLACION APLICADA

- 1.- ANTEPROYECTO DE EXPOSICION DE MOTIVOS A LAS REFORMAS DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. PARA 1996. Tribunal Fiscal de la Federación. México. 1996.
- 2.- Diario Oficial. Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México. lunes 31 de agosto de 1936.
- 3.- Exposición de Motivos para la creación de la Ley de Justicia Fiscal.
- 4.- Ley de Justicia Fiscal. Diario Oficial de la Federación. 31 de agosto de 1936.
- 5.- Semanario del Poder Judicial de la Federación. Enero de 1993.
- 6.- Código Fiscal de la Federación.
- 7.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
- 8.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación. México 1997.