

321309
2

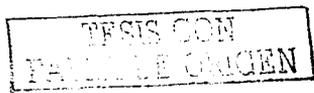
UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ANALISIS DEL ARTICULO 249 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
JAVIER ERNESTO AGUIRRE FLORES
ASESOR DE LA TESIS:
LIC. EMILIO FELICIANO PACHECO RAMIREZ
CED. PROFESIONAL No. 1348936



MEXICO, D.F.

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Javier Escobedo

Agencia Flores

FECHA: 18-21-03

FIRMA: Javier Escobedo

AGRADECIMIENTOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

B

A Dios, por otorgarme la fortuna de vivir.

A mi abuelito Genaro Flores Razo, por darme la fortaleza y la templanza para afrontar cualquier problema y por dejarme los recuerdos mas maravillosos de la familia Flores.

A mi abuelita Luisa Zaragoza Luna, por dejarme la herencia más bella, que fue la de ser humilde y bondadoso ante todo los problemas familiares.

A mi madre María Virginia Flores Zaragoza, por levantar mi espíritu y mi alma en los momentos de tristeza, soledad, angustia y depresión, pero sobre todo por tener la detallada atención de forjarme como hombre.

A mi padre Juan Luis Aguirre de la Cruz, por la paciencia y el apoyo que sólo un buen padre puede dar.

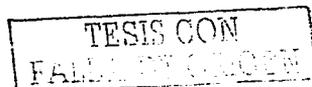
A mi hermano Juan Jesús Aguirre Flores, que aunque serio, callado y dedicado, siempre estuvo ahí para apoyarme incondicionalmente.

A Yunuén Sevilla, por apoyarme incondicionalmente para realizar y terminar esta tesis y sobre todo por compartir su vida conmigo. Gracias.

A la Universidad del Tepeyac, por dejarme ser un fraile y así poder ganarme una beca para terminar mis estudios profesionales.

A mi asesor el Dr. Emilio Feliciano Pacheco Ramírez, por dedicar su importante tiempo a este proyecto.

©



A Daniel Gil, por apoyarme cuando más lo necesité, gracias de todo corazón.

A Xavier Gowen AF, por formar parte de mis sentimientos más profundos y ayudar a manifestarlos a través de la música.

A todos mis tíos y primos consanguíneos, por compartir conmigo la niñez y la juventud inolvidable.

A todos mis sobrinos, por dejarme formar parte de su joven vida y motivarme a seguirme superando.

TESIS CON
FAMILIA DE ORIGEN

D

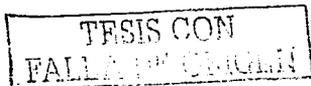
ÍNDICE

TESIS CON
FACULTAD DE CIENCIAS

E

	Página
INTRODUCCIÓN	II
CAPÍTULO I BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL DERECHO PROCESAL FISCAL.	
1.1 Historia del derecho procesal fiscal.	2
1.2 Nacimiento del derecho fiscal mexicano y su fundamento constitucional.	7
CAPÍTULO II DERECHO PROCESAL FISCAL.	
2.1 Aspectos generales.	11
2.2 Los Tribunales Administrativos.	16
2.3 Autoridades Administrativas y Jurisdiccionales.	34
2.4 Resoluciones administrativas.	36
2.5 Garantías de seguridad jurídica.	41
2.6 Recursos administrativos.	45
2.6.1 Recursos de revocación.	48
2.6.2 Recurso de inconformidad ante el IMSS.	56
2.6.3 Recurso de inconformidad ante el INFONAVIT.	58
CAPÍTULO III ANÁLISIS DEL JUICIO DE NULIDAD, EL JUICIO DE AMPARO Y EL RECURSO DE REVISIÓN.	
3.1 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y	

F



Administrativa.	63
3.2 El juicio de nulidad.	75
3.3 El juicio de amparo.	80
3.3.1 Principios constitucionales que rigen el amparo.	86
3.4 El recurso de revisión.	100

CAPÍTULO IV ANÁLISIS CONSTITUCIONAL-LEGAL DEL RECURSO DE REVISIÓN Y EL JUICIO DE AMPARO.

4.1 Artículos relacionados a la legalidad del artículo 249 del Código Fiscal de la Federación	111
4.2 Estudio de la legalidad y cronología procesal del artículo 249 del Código Fiscal de la Federación.	117
4.3 Propuesta de reforma a los artículos 73 fracción XIV de la Ley de Amparo y 249 del Código Fiscal de la Federación	128

CONCLUSIONES	134
--------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	139
--------------	-----

GLOSARIO	143
----------	-----

TESIS CON
FALLA DE ORDEN

G

INTRODUCCIÓN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La investigación de este tema tiene una importante relevancia para las personas físicas así como para las morales, ya que al entrar en un régimen fiscal establecido en las leyes de la materia fiscal tributaria, se llegan a encontrar en situaciones procesales, en donde sus garantías se pueden ver vulneradas a causa de la mala aplicación de una ley o reglamento. Tal es el caso del artículo 249 del Código Fiscal de la Federación vigente, el cual versa "si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo", aquí se observa una doble función del Tribunal Colegiado de Circuito que conocerá de la materia Administrativa, dándose la resolución de manera injusta y en algunos casos inequitativa, ya que el recurso interpuesto por la autoridad promovente se llega a resolver a favor de la misma, cuando la sentencia de amparo, juicio que fue promovido por el particular dice "ampara y protege" o en algunos casos todavía más complejos el Tribunal decide sobre el recurso, modifica y confirma, para un efecto y para otro y en la sentencia de amparo suele mencionar "se ampara para tal efecto".

Esto llega a complicar la ejecución de las sentencias ya que la autoridad que conoció del juicio inicial (juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), tendrá que hacer la ejecución, en donde repetidas ocasiones se repone el procedimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De una forma primaria, en el primer capítulo de la presente tesis, se hace mención al nacimiento del Derecho Procesal Fiscal y su fundamento Constitucional con relación a la cronología de la interposición de los recursos y medios de defensa establecidos en el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación y así mismo la contrariedad a los principios constitucionales y normativos de la Ley de Amparo.

En el segundo capítulo, se hace un estudio de las ramas que constituyen el Derecho Público, de las cuales se encuentra en primer término el Derecho Constitucional, que es el que fija el estatuto principal que rige a la sociedad humana denominada Estado; el Derecho Administrativo que es un conjunto de normas que administran el patrimonio del Estado, y la atención de las necesidades básicas del país y sus componentes, como la relación económica-financiera del ingreso, administración y la erogación que se realizan para el Estado.

Siendo el Derecho Fiscal o Tributario un conjunto de normas que se refieren al establecimiento de los tributos, individualmente este Derecho Fiscal forma parte del Derecho Administrativo; el fisco representado por el Servicio de Administración Tributaria, constituye uno de los organismos desconcentrados que forma parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a su vez ésta, forma parte de la Administración Pública de la que es titular el Ejecutivo Federal. Es importante mencionar el estatus que guarda el Derecho Fiscal Mexicano, ya que, es copartícipe de todas aquellas personas físicas y morales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Código Fiscal de la Federación, importante herramienta y a su vez, arma legal y jurídica de los contribuyentes, establece y regula una serie de instituciones primariamente fuera de la competencia de su ámbito material y personal de validez; en efecto, es en el Código Fiscal donde por primera vez se introdujeron los conceptos de arrendamiento financiero, enajenación de bienes, domicilio, etc., que o no estaban regulados en alguna ley o donde se vino a establecer un concepto fiscal, similar o no, para ciertas instituciones reguladas por otras leyes.

El Derecho Fiscal o Tributario se ha convertido en una rama del Derecho Público, aparentemente autónomo por virtud de que su ámbito material de validez, se separa en gran medida de las instituciones y principios generales del Derecho que siguen siendo aplicables para otras ramas jurídicas.

En el Derecho formal se manejan dos conceptos, procedimiento y proceso, que es necesario distinguir con claridad, pues son diferentes. Procedimiento es el conjunto de actos jurídicos que se ordenan a una finalidad determinada, y puede o no ser jurisdiccional. Proceso es la resolución jurisdiccional de un litigio. Como se ve, si bien todo proceso implica un procedimiento, no todo procedimiento implica un proceso, esto se ha explicado con mayor claridad dentro de este tema de investigación.

En el tercer capítulo se mencionan las facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicho Tribunal, situado fuera del Poder Judicial y con facultades, entre otras, para resolver los conflictos surgidos entre los particulares y los órganos del Poder Ejecutivo, y que en 1986 cumplió 50 años de existencia, ocupa un sitio especial en la impartición de justicia en el

TESIS CON
EALMA DE ORIGIN

sistema jurídico de nuestro país, pues se ha caracterizado por la imparcialidad, honestidad y seriedad de sus fallos, acatando tal cual los artículos que lo facultan para realizar sus funciones, dichos preceptos legales se encuentran en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y da seguimiento a los preceptos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, de los cuales se hizo un estudio de cada facultad y función que relaciona al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con los preceptos legales en los que se ve envuelto.

Del tema principal, se razonó la fracción III del artículo 239, la cual menciona uno de los efectos que puede tener la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la fracción III del artículo 239, se menciona uno de los efectos procesales que puede tener la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde establece que la sentencia definitiva podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

De acuerdo a está fracción III del artículo 239, esto se refiere, en términos reales, cuando la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sus resolutivos establece, el declarar la nulidad para determinados efectos, esto en base a lo impugnado en la demanda inicial de nulidad, es decir, se impugna una resolución administrativa que por un lado, carece de requisitos formales que afecten la defensa del particular, falta de fundamentación o motivación, vicios en el procedimiento que afecten la defensa jurídica del particular y por otro, se

TESIS CON
FALLO DE ORIGEN

impugna la incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento que deriva de una resolución administrativa, el desconocimiento de los hechos que motivaron dicha resolución, o los hechos fueron distintos o se apreciaron de forma equivocada, y más aun, si existe un agravio debidamente fundamentado, en el cual se impugne que la facultad discrecional de la autoridad no corresponde a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

En este caso, el Tribunal antes mencionado, ya analizó la demanda, acordó su admisión, corrió traslado a las autoridades demandadas, y les dio término para contestar dicha demanda, una vez contestada la demanda, en la cual la autoridad manifestó u ofreció pruebas, que intentaron desvirtuar los agravios de la demanda inicial, el tribunal, acordó la admisión de la contestación y se dio término a la parte actora, para que pudiera ampliar su demanda, en el término de 20 días, de acuerdo a lo establecido en el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación.

Posteriormente el Tribunal, emitió un acuerdo, en el cual tuvo por admitida la contestación de la demanda, una vez estudiadas las pruebas ofrecidas por ambas partes, es aquí donde se acuerda el término para ofrecer alegatos antes de cerrarse la instrucción, con el fin de que ambas partes aleguen lo que a su derecho convenga. Una vez cerrada la instrucción y corridos los términos de ley para dictar sentencia, el Tribunal decidió emitir sentencia de nulidad para determinados efectos, contemplada en el artículo 239 fracción III del código en mención.

Así mismo se señaló la importancia del fundamento legal para que la autoridad pueda interponer el recurso de revisión, en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde establece la nulidad para efectos.

Es aquí donde la autoridad interpondrá el recurso de revisión en contra específicamente de lo que el Tribunal declara la nulidad, lo cual está establecido en el artículo 248 del Código Fiscal, que dice que "Las resoluciones de las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los 15 días siguientes al día en que surta efectos su notificación..."

Contra la misma sentencia, el particular, impugnará los efectos, a los que hace alusión la sentencia de "nulidad para efectos de ...", ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, a través del Juicio de Amparo, toda vez que el artículo 158 de la Ley de Amparo establece que "el juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, en el mismo tercer capítulo se analizó la procedencia del 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 cosas que no hayan sido objeto del juicio o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

En cuanto a la hipótesis, se comprueba lo siguiente, "Si se sigue aplicando el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación a los sujetos procesales fiscales y del juicio de amparo, será constante la violación a las garantías constitucionales, a la economía procesal y a los principios del Amparo de aplicación Federal".

En cuanto a la temporalidad, cabe mencionar que se derogó el segundo párrafo del artículo 249 del Código Fiscal, ya que ahí se determinaba, hasta antes de las reformas para 1997, que si el particular interponía juicio de amparo directo y la autoridad presentaba recurso de apelación, dentro del informe justificado el Tribunal Fiscal haría del conocimiento del Colegiado que el acto reclamado no era definitivo. Actualmente queda reservado el recurso de revisión a la autoridad y el juicio de amparo al particular, debiendo resolverse éstos por el Tribunal Colegiado cuyo conocimiento le haya tocado en turno, siendo para ambos el término de interposición, sea del recurso de:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

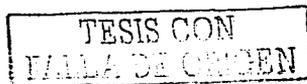
revisión o del juicio de amparo, el de quince días a partir de notificada la resolución.

Es por esto que la propuesta de reforma servirá como vínculo de economía procesal, ya que se podría hablar de una mejor aplicación de la Ley. En estricto sentido, la aplicación que hasta hoy se le ha venido dando al artículo 249 del Código Fiscal de la Federación, es de carácter impositivo, en el cual solo queda acudir a la acción en la vía de amparo y esto implica tiempo y gasto por cuestiones procesales.

Este tema de investigación, es tan importante para que las personas físicas y morales tengan una garantía procesal de acuerdo a la Constitución y las Leyes que emanan de ella, así como para la misma autoridad que se vería beneficiada por la economía procesal que provocaría la reforma al artículo mencionado.

Este tema es de carácter Federal, ya que los medios de defensa son interpuestos de acuerdo a Leyes Federales, así que el tema de la reforma tiene una aplicación Nacional.

Con este tema de investigación no se crea ningún método de estudio, tan solo se utiliza la técnica de investigación documental, la cual se realizó a través de leyes, obras literarias y jurisprudencias, ya que son una opción directa para obtener la información teórica, práctica, normativa, informativa e ideológica de los postulantes del Derecho Fiscal en México.



De todo lo analizado en la presente tesis, en el cuarto capítulo se mencionan los artículos relacionados a la legalidad del artículo 249 del Código Fiscal de la Federación, por lo que se llegó a la propuesta de reforma de los artículos 73 fracción XIV de la Ley de Amparo y 249 del Código Fiscal de la Federación, de los cuales se hace una delimitada explicación en el presente trabajo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO I
BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL DERECHO PROCESAL
FISCAL

TESIS CON
FALLA DE CUBIEN

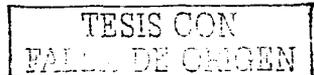
PAGINACIÓN DISCONTINUA

1.1. Historia del Derecho Procesal Fiscal

Esta importante rama del derecho forma parte del Derecho Administrativo, se debe de hacer la siguiente consideración: desde la época de los romanos, la ciencia del Derecho fue dividida inicialmente en las ramas de Derecho Público y Derecho Privado, entendiéndose por Derecho Público al conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares y el Estado, los órganos del Estado entre sí y por último entre los Estados entre sí; siguiendo el concepto de Derecho Fiscal es indudable que esta rama pertenece al Derecho Público.

Ahora bien, dentro de las ramas que constituyen el Derecho Público, se encuentra en primer término el Derecho Constitucional, que es el que fija el estatuto principal que rige a la sociedad humana denominada Estado; el Derecho Administrativo que es un conjunto de normas que administran el patrimonio del Estado, y la atención de las necesidades básicas del país y sus componentes. Siendo el Derecho Fiscal un conjunto de normas que se refieren al establecimiento de los tributos, individualmente este Derecho Fiscal forma parte del Derecho Administrativo; el fisco representado por el Servicio de Administración Tributaria, constituye uno de los organismos centralizados que forma parte de la Administración Pública de la que es titular el Ejecutivo Federal.

Una de las importantes ramas que tiene a su vez el Derecho Administrativo, es el Derecho Financiero ya que el estado realiza diversas



actividades para la realización de sus finalidades que se encaminan a través de la realización de servicios públicos y la satisfacción de necesidades generales y para lo anterior, es lógico que tenga que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de esos fines. En la obtención de estos medios materiales, el Estado realiza una actividad financiera con objeto de procurarse los medios necesarios para realizar los gastos públicos que le son necesarios; a fin de que la realización y administración de estos gastos, se haga en forma racional, se creó el Derecho Financiero que es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad, se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado. Si anteriormente se asentó que el Derecho Fiscal tiene a su cargo la recaudación de los tributos y si éstos se destinan para los gastos públicos, lógico resulta suponer que el Derecho Fiscal forma parte del Derecho Financiero, mismo que a su vez forma parte del Derecho Administrativo.

A este respecto, Hugo Carrasco Iriarte señala que el Derecho Financiero "es una ciencia jurídica, una rama del derecho en general, en particular del derecho administrativo, que estudia a través del conjunto de normas de un Estado determinado la actividad financiera que éste desarrolla; es decir, estudia el conjunto de normas que un Estado establece para la recaudación, gestión y empleo de los medios económicos necesarios para la realización de sus fines. En síntesis, indica cómo debe desarrollarse la actividad financiera

TESIS CON
FALLA DE ORDEN

por un Estado determinado, a fin de que ésta se ajuste a derecho. Se divide en cinco partes:

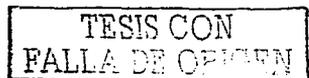
1. Derecho presupuestal;
2. Derecho patrimonial;
3. Derecho tributario o fiscal;
4. Derecho crediticio, y
5. Derecho monetario".¹

Desde el punto de vista material, hoy resulta más difícil referirse al concepto de autonomía del derecho tributario.

En efecto, si se atiende a los señalamientos de la doctrina tradicional, que desde su origen dio nacimiento al Derecho Tributario, encontramos que a partir de la Revolución Francesa y con objeto de evitar la tiranía tributaria que, entre otros fenómenos dio nacimiento a dicho movimiento, se había establecido que sólo podían dar lugar a contribuciones los ingresos, los rendimientos, y las utilidades obtenidas por los súbditos de un Estado con motivo del ejercicio de alguna actividad económica.

En este estado de cosas, recordando que las actividades económicas de los particulares se encuentran reguladas por diferentes leyes, las mismas eran supletoriamente aplicadas a la materia tributaria, con objeto de que la contribución se ciñera a gravar el hecho o acto jurídico realizado por el particular que, a su vez, se encontraba regulado y constreñido al cumplimiento de determinadas disposiciones jurídicas. Aún vale la pena

¹ Hugo Carrasco Iriarte. Diccionario de Derecho Fiscal, p.193.



recordar que el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación de 1967, disponía que los impuestos, derechos y aprovechamientos se regulaban en las leyes fiscales respectivas, en su defecto por este Código y supletoriamente por el derecho común.

En aquellos años, por leyes fiscales especiales se entendía como aquellas normas de carácter general y obligatoria, emanadas del poder legislativo que señalaban los elementos esenciales de una contribución; que creaban, modificaban o suprimían tributos; que definían el hecho generador de la relación tributaria, fijaban la base de su liquidación, otorgaban exenciones y establecían los procedimientos relativos a la administración activa; tipificaban infracciones y establecían sanciones y regulaban modos de extinción de los propios créditos tributarios.

En esos años, se conocía como derecho común, no entendido exclusivamente la referencia Derecho Civil, sino que debía este concepto interpretarse en el sentido de que todas aquellas situaciones que no pudieran ser resueltas por la ley especial o el código fiscal, en su caso, deberían resolverse por las leyes específicas de cada materia y por los principios generales de Derecho. Así, siendo motivo de la regulación especial, la definición del hecho generador de la contribución, quedaba al derecho federal común la regulación, interpretación y aplicación de todas aquellas normas que en su esfera material de validez regularan dicho hecho generador de la relación tributaria; sería absurdo, por ejemplo, que en materia de sanciones fiscales no se recurriera a las principios del Derecho Penal, supletoriamente, por una interpretación estricta de la ley fiscal o, inclusive, de ceñir al derecho común como al Derecho Civil.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bajo los criterios anteriores, en el Derecho Tributario Español, se decía que la materia contributiva en Derecho, constituía la completa acumulación de toda la ciencia jurídica, pues para poder aplicar adecuadamente todas las disposiciones tributarias que debían conocerse, aplicarse e interpretarse la totalidad de las disposiciones del Derecho que en la esfera material de validez y aún la personal, regulasen los hechos y actos jurídicos que dieran motivo a una contribución.

A partir de 1983, con el nuevo Código Fiscal de la Federación mexicano, el artículo 5º vino a modificar la supletoriedad del Derecho Federal Común, para establecer en su segundo párrafo, que "el Derecho Federal Común, sólo será supletorio en materia tributaria, cuando no contravenga la naturaleza del Derecho Fiscal o Tributario".

Severas críticas se han hecho desde entonces a esta disposición por virtud de que si se entiende que la naturaleza del Derecho Tributario, es eminentemente recaudatoria, el Derecho Federal Común puede, en muchos casos oponerse a esta naturaleza, por tanto dejar de ser supletorio. A las críticas severas sufridas por este numeral, el legislador mexicano ha venido dotando a la materia tributaria de una serie de conceptos y regulaciones, sobre los hechos o actos jurídicos que dan nacimiento a las contribuciones, regulaciones que se oponen al Derecho Federal Común, pero se aplican en materia tributaria en forma independiente y, con ello, se ha dotado desde el punto de vista material, a la materia tributaria de una autonomía sin precedente, tanto en nuestro derecho, cuanto, en los sistemas tributarios internacionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En relación con lo anterior cabe recordar, que hoy día, el Código Fiscal de la Federación establece y regula una serie de instituciones primariamente fuera de la competencia de su ámbito material y personal de validez; en efecto, es en el Código Fiscal donde por primera vez se introdujeron los conceptos de arrendamiento financiero, enajenación de bienes, domicilio, etc., que o no estaban regulados en alguna ley o donde se vino a establecer un concepto fiscal, similar o no, para ciertas instituciones reguladas por otras leyes. A partir de 1990 las sociedades y asociaciones civiles tributan el impuesto sobre la renta y el valor agregado como antes lo hacían las personas morales que realizaran actividades empresariales. No siendo lo anterior suficiente, vemos cómo a partir de 1990, la fracción cuarta del artículo 109 de Código Fiscal de la Federación, viene a establecer que será sancionado con las mismas penas que el delito de defraudación fiscal, quien realice dos o más actos relacionados entre ellos, con el único propósito de obtener un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal; en este caso, quiere decir que el engaño o aprovechamiento de error dejan de ser elementos para la determinación o tipificación del delito y sin llamarle defraudación fiscal queda sancionada esta conducta con las mismas penas.

El Derecho Fiscal o Tributario se ha convertido en una rama del Derecho Público, aparentemente autónomo por virtud de su ámbito material de validez, se separa en gran medida de las Instituciones y principios generales del Derecho que siguen siendo aplicables para otras ramas jurídicas, esto con el fin de delimitar con exactitud una materia tan especializada y compleja, la cual se involucra con todos los aspectos jurídicos y legales de las personas Físicas y las personas morales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.2 Nacimiento del Derecho Fiscal Mexicano y su fundamento constitucional.

El licenciado Sergio Francisco de la Garza, señala que, "el Derecho Tributario nace de un proceso histórico constitucional; el ejercicio del poder fiscal, o sea del poder del imperio en lo que se refiere a la imposición de los tributos puede ejercerse únicamente a través de la ley, y en ese supremo principio está la base del derecho tributario como tal y la base del Derecho Constitucional moderno, porque no podemos olvidar que fue por razones tributarias que nació el Estado Moderno de Derecho".²

Luis Martínez López, señala que: " Hace poco más o menos 30 años, nada hacía esperar el nacimiento y arraigo de nuestro derecho fiscal. Antes de es fecha no existía propiamente legislación tributaria; las leyes que establecían las contribuciones eran expedidas sin base jurídica, ni apego a los elementales principios de economía pública, sólo se tenían en cuenta las necesidades del Estado por lo que sus recursos eran fijados arbitrariamente y si las leyes daban resultado, se mantenía su observancia, en caso contrario, eran derogadas por disposiciones secundarias que algunas veces no llegaban al conocimiento de los causantes, o se abandonaba su aplicación sin un Decreto o determinación en forma legal que declarará su abrogación y en esta situación era imposible saber en un momento dado cual era la disposición vigente. Sin una verdadera legislación tributaria, era inconcebible que llegara a tener nacimiento nuestro Derecho Fiscal.

² Sergio Francisco de la Garza, Derecho Financiero Mexicano, p 89.



Por lo que hace a las autoridades, las oficinas generales de Hacienda sólo sustituyeron en nombre a las Administrativas del Timbre; conservaron sus facultades arbitrarias y continuaron usando procedimientos caprichosos para hacer cumplir sus determinaciones y los empleados inferiores con el ejemplo de los jefes e ignorantes de las leyes que habrían de aplicar incitaban al cohecho o lo admitían como único medio de regular la situación de los causantes. En esta situación caótica no podía esperarse la implantación del Derecho Fiscal mexicano.

Había por otra parte que vencer la resistencia de los contribuyentes. En una situación desordenada, arraigó más la creencia de que era menos costoso y molesto el soborno que el pago de las contribuciones. Fue muy lentamente como pudo lograrse el convencimiento de la masa popular, de que es una obligación benéfica para la comunidad y no un sacrificio a favor de los gobernantes, contribuir para los gastos públicos".³

En 1970 el presidente Luis Echeverría inicia el "Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal", programa en el que hizo un gran énfasis para la reestructuración de todo el sistema tributario y que a la fecha continua lo cual, se resume de la siguiente forma.

1.- El número de contribuciones federales existentes en 1970 se ha venido reduciendo al grado de que hoy sólo se causan alrededor de 13 contribuciones federales.

³ Luis Martínez López, Derecho Fiscal Mexicano, p.28.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.- Todas las disposiciones distintas a sujeto, objeto, base, y tasa-cuota o tarifa (que son las únicas que a la fecha se conservan en las leyes fiscales especiales) se fueron transplantando al Código Fiscal de la Federación, haciendo que hoy la totalidad de las contribuciones se causan tomando como base los principios generales de la materia tributaria mexicana contenidos en este último ordenamiento.

3.- La globalización de la economía mexicana ha hecho que la materia tributaria del país esté considerada como del campo internacional, habiendo nuestro país celebrado 15 tratados para evitar la doble tributación e incorporar al sistema tributario doméstico, la totalidad de los criterios de la aplicación del modelo de tratado para Evitar la Doble Tributación de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (O.C.D.E).

4.- La Administración Tributaria se deposita en el Sistema de Administración Tributaria (SAT) el cual es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público perteneciente a la Administración Pública Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO II
DERECHO PROCESAL FISCAL

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.1 Aspectos Generales

En el Derecho formal se manejan dos conceptos, procedimiento y proceso, que es necesario distinguir con claridad, pues son diferentes. Procedimiento es el conjunto de actos jurídicos que se ordenan a una finalidad determinada, y puede o no ser jurisdiccional. Proceso es la resolución jurisdiccional de un litigio. Como se ve, si bien todo proceso implica un procedimiento, no todo procedimiento implica un proceso.

Para Nava Negrete la separación entre procedimiento y proceso se hace "connotando al proceso teleológicamente y al procedimiento formalmente, establece que de éste se dice que es la serie o sucesión de actos regulados por el Derecho; 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 y el de una base o fragmento suyo, expresa la forma exterior del proceso y la manera en como la ley regula las actividades procesales, la forma, el ritmo a que éstas deban sujetarse. De aquél se afirma ser un concepto teleológico, el complejo actividades de aquellos sujetos-órgano jurisdiccional y partes encaminados al examen y actuación, en su caso, de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; que se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio".⁴

⁴ Alfonso Nava Negrete, *Derecho Procesal Administrativo* p. 414

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Todo procedimiento, y por ende el fiscal, se integra por actos de trámite y actos definitivos o resoluciones definitivas, cuya diferencia consiste en que el primero es un acto de impulso en el procedimiento y en el segundo es el acto que pone fin al procedimiento y resuelve el asunto correspondiente. Igualmente, en todo procedimiento, el fiscal incluido, debe haber tres momentos:

- a) Expositivo. Es el momento de iniciación en el que se informa a la parte o partes involucradas sobre la materia del propio procedimiento, o bien, en el que se plantea la pretensión, en su caso, se fija la litis cuando se trata de una controversia.
- b) Probatorio. Es el momento en el que se deben aportar los elementos de convicción y, en su caso, los alegatos.
- c) Decisorio. Es el momento en el que se pone fin al procedimiento al resolver el asunto correspondiente.

Raúl Rodríguez Lobato señala que: "el procedimiento fiscal tiene dos fases: la oficiosa y la contenciosa: La fase oficiosa del procedimiento se caracteriza por estar regida por el principio de oficiosidad, que consiste en que corresponde a la autoridad la carga del impulso del procedimiento a través de todos sus pasos, sin que tenga que esperar a que el particular tome la iniciativa, salvo el caso en que se plantea a la autoridad una consulta sobre la aplicación de la ley a un caso concreto, en que por excepción el procedimiento se inicia a petición del particular, pero sin que se desvirtúe la oficiosidad del procedimiento porque una vez planteada la consulta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

corresponde a la autoridad practicar todas diligencias necesarias para llegar al acto decisorio en el cual aplica o marca cuál debe ser la aplicación de la ley al caso concreto.

Esta fase del procedimiento tributario es esencialmente oficiosa porque el interés que procura es fundamentalmente el interés público, por la necesidad de obtener los ingresos necesarios para satisfacer los gastos públicos. O sea, porque es responsabilidad de la administración el lograr el objetivo que se propone que no es sino ingresar recursos al erario para la satisfacción del presupuesto.

A esta fase del procedimiento asimilamos todos los actos que realiza el contribuyente para dar cumplimiento voluntario y espontáneo a sus obligaciones fiscales, tanto las sustantivas como las formales, no porque la autoridad fiscal tome iniciativa alguna para impulsar el procedimiento, pues ocurre precisamente lo contrario, o sea, que es el particular el que obra por iniciativa propia, sino solamente para distinguir estos actos procedimentales de los que integran la fase contenciosa y porque en última instancia la finalidad de estos actos es la de dotar al Estado de los recursos económicos necesarios para satisfacer el gasto público, que, como hemos dicho es el interés que se persigue en esta fase el procedimiento. Por lo tanto, hay aquí una excepción como la señala en el caso de la presentación de una consulta, pues una vez cumplida la obligación y para el control del contribuyente, corresponde a la autoridad realizar por propia iniciativa los actos que considere convenientes.

Para tener una noción de lo que es la fase oficiosa del procedimiento fiscal, podemos adoptar los conceptos elaborados en el derecho

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativo para definir el procedimiento administrativo, aquí nos encontramos frente a una materia que es administrativo por naturaleza y tributaria por calificación".⁵

Serra Rojas señala que el "procedimiento administrativo está constituido por las formas legales o técnicas necesarias para formar la voluntad de la administración pública".⁶ Pedro Guillermo Altamira define al procedimiento administrativo como la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la administración, con el efecto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la administración como de los particulares; es la forma, dice, por la cual se desarrolla la actividad de una autoridad. Ya que en el campo del Derecho Fiscal, Luis Martínez López ha definido a la fase oficiosa del procedimiento tributario como el "conjunto de diligencias que practica la autoridad encargada de aplicar las Leyes fiscales y que le sirven de antecedentes para la resolución que dicte, en el sentido de que existe un crédito fiscal a cargo de un particular, así como de los actos que ejecuta para hacer efectiva su determinación."⁷

Se entiende por fase oficiosa del procedimiento fiscal la serie de actos jurídicos que realiza el fisco por propia iniciativa y que determinan su propia voluntad sobre la aplicación de la ley tributaria a un caso concreto, así como los actos jurídicos que realiza un contribuyente por propia iniciativa para cumplir con sus obligaciones fiscales. El procedimiento fiscal oficioso por su contenido o finalidad puede ser de simple tramitación, cuando desemboca en

⁵ Raúl Rodríguez Lobato, *Derecho Fiscal*, p. 196.

⁶ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, p. 78.

⁷ Luis Martínez López, *Derecho Fiscal Mexicano*, p. 257.

TESIS ORIGINAL
FALLA DE ORIGEN

la decisión administrativa sobre la existencia o inexistencia de una obligación fiscal sustantiva o formal o cuando se trata del cumplimiento del contribuyente con sus obligaciones fiscales, de ejecución, cuando desemboca en el cumplimiento forzoso del sujeto pasivo con su obligación; y de sanción, cuando desemboca en el castigo de los ilícitos fiscales.

En cuanto a la fase contenciosa del procedimiento, ésta se caracteriza por estar regida por el principio dispositivo que consiste, básicamente, en que corresponde al afectado iniciar e impulsar el procedimiento, estando impedida la autoridad para actuar de oficio, salvo casos excepcionales señalados en la ley.

Este principio, dice Couture, se basa en la suposición absolutamente natural, de que en aquellos asuntos en los cuales sólo se dilucida un interés privado, los órganos del poder público no deben ir más allá de lo que desean los propios particulares. Adaptando la idea de Couture al campo fiscal, se tiene que esta fase del procedimiento es esencialmente dispositiva por que el interés que procura es fundamentalmente un interés particular.

Se entiende por fase contenciosa del procedimiento fiscal la serie de actos jurídicos conforme a los cuales se impugna un acto del fisco cuando hay oposición legítima entre el interés público y el privado y que finaliza con la resolución de la controversia. Esta fase abarca el recurso administrativo, el juicio de nulidad, el juicio de amparo y el recurso de revisión fiscal como medio de defensa de la autoridad y su finalidad es el control de la legalidad de los actos del Estado en la materia fiscal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2 Los tribunales administrativos

Nacen en nuestro país los recursos administrativos y el contencioso administrativo, era la rama más importante del Poder Colonial, estuvo constituida por las audiencias Reales. Ellas conocían en grado de apelación de los asuntos contenciosos resueltos en primera instancia por los Alcaldes Ordinarios y Corregidores, la Constitución Federal de 1824 creó un consejo de Gobierno. El artículo 116, fracción IX dispone: que las atribuciones de este consejo se extiendan a "dar su dictamen en las consultas que le haga el Presidente a virtud de la facultad XXI del artículo 118 y en los demás negocios que la consulte".

El presidente tenía, entre otras cosas, las siguientes atribuciones; artículo 110 fracción XXI: "Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del congreso general, si contienen disposiciones generales: oyendo al Senado y en sus recesos al consejo de gobierno, si versare sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre sus asuntos contenciosos".

Se hace mención que la Constitución de 1824 sufre, entre otras influencias, la de la Constitución Norteamericana. Acepta el rígido sistema judicialista con división de poderes, que más tarde va a dar paso al sistema contencioso material, principalmente en la Constitución de 1857.

En las bases de Organización Política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843, y en las bases para la administración de la República de 22 de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

abril de 1853, se organiza el Consejo de Estado, dividido en secciones que correspondían a cada una de las Secretarías de Estado.

Todas esas instituciones no fueron debidamente organizadas por las condiciones precarias del país que vivía en una constante agitación.

El decreto de Gobierno número 3861, de 25 de mayo de 1853, se refirió a la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y el Decreto número 3862, de la misma fecha, al reglamento de la ley anterior.

"Artículo 1. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

Artículo 2. Son cuestiones de administración, las relativas:

- I. A las obras públicas;
- II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración;
- III. A las rentas nacionales;
- IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad;
- V. A la inteligente explicación y aplicación de los actos administrativos, y;
- VI. A su ejecución y cumplimiento.

Artículo 3. Los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los Territorios, conocerán de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cuestiones administrativas en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que expedirá con la ley.

Artículo 4. Habrá en el Consejo de Estado una sección que conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados, que nombrará desde luego el Presidente de la República.

Artículo 5. La sección tendrá un secretario, que nombrará también el Presidente de la República de entre los oficiales de la Secretaría del Consejo”.

En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquiera naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividen; contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin haber antes presentado a la misma una memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda. El reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la memoria y sus efectos (artículo 7).

Los Tribunales Judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamiento o establecimientos públicos que dependan de la administración (artículo 9).

Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que deba verificarse o la autorización de la venta de algunos bienes, si para ello fuere

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

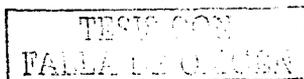
necesario, es facultad exclusiva de la administración, en los términos que expresará el reglamento respectivo (artículo 11).

El artículo 1º. del Reglamento expresó cuáles son las obras públicas; el artículo 2, el concepto de ajustes públicos; el artículo 3, lo contencioso de las rentas nacionales; y el artículo 4, las materias de policía, agricultura, comercio e industria que pertenecen a lo contencioso.

El capítulo II del propio Reglamento contiene el procedimiento administrativo, artículo 6, y siguientes; el capítulo III, los recursos, artículos 40 y 48; el capítulo IV, el procedimiento en rebeldía, artículos 49 a 58; el capítulo V, la discusión verbal; el capítulo VI, de las competencias; el capítulo VII, del previo administrativo en las acciones judiciales, artículos 67 a 75; el capítulo IX, de la autorización para litigar; y el capítulo X de la autorización para proceder.

La Ley Lares tuvo muy corta aplicación, pues la Revolución de Ayutla desconoció los actos del gobierno del dictador, y así por la Ley del 26 de noviembre de 1855, se abolieron las leyes que desde 1852 regían la administración de justicia.

Desde la promulgación de la Constitución de 1857, se impugnó el establecimiento del contencioso administrativo en México. La Revolución de Ayutla había acabado con la legislación Santanista. La Constitución restableció el principio de la división de poderes entregando las controversias de lo contencioso administrativo al conocimiento del Poder Judicial en los términos que más adelante se comentaran.



Los juristas, desde fines del siglo pasado, formularon importantes estudios, coincidiendo en que dicho sistema era contrario a la Constitución de 1857.

Los argumentos de inconstitucionalidad se basaron en las argumentaciones jurídicas siguientes:

El sistema de lo contencioso administrativo viola el principio de la división de poderes, que consagra el artículo 50 de la Constitución de 1857, igual al 49 de la vigente: al juzgar en materia administrativa, la administración concentra facultades que corresponden al poder judicial.

Se olvidaron otros preceptos constitucionales: el artículo 13, al crear un tribunal administrativo; el artículo 14, porque no se sigue un juicio ante los tribunales, y el artículo 17, porque la administración no puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar un derecho.

Determinada la inconstitucionalidad de los Tribunales Administrativos quedaba por determinar cuál era el sistema que de acuerdo con aquella Constitución sustituía al contencioso administrativo.

Numerosas opiniones se formularon para señalar el sistema jurídico que correspondía, siendo las dos más importantes las siguientes:

- I. El Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar de las controversias que se susciten por actos de la Administración Pública. El procedimiento para resolverlas es el procedimiento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo poder. Por consiguiente, todas las cuestiones contencioso administrativas están comprendidas en las facultades del Poder Judicial. La tesis se hizo más audaz al afirmar los juristas que la Constitución de 1857 hizo depender al Poder Ejecutivo del Poder Judicial.

- II. La justicia federal sustituyó a los Tribunales Administrativos pero las controversias sólo pueden resolverse mediante el Juicio de Amparo. El maestro Jacinto Pallares dijo que "no hay lugar al juicio contencioso administrativo, pues él esta suplido, y con ventaja, con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857". Los casos de excepción, como la materia de impuesto, hacen intervenir a la autoridad judicial con su jurisdicción ordinaria y no como poder público, conservador de las garantías individuales.

Las primeras de estas tesis se apoyó en diversos preceptos de la Constitución, que para fines de carácter histórico es importante mencionarlos ya que forman parte del criterio actual que poseen muchos juristas particulares y gubernamentales, es así que se menciona el artículo 97, fracción I de la Constitución de 1857, que fue homólogo del artículo 104, fracción I de la constitución de 1917 durante algún tiempo considerable e importante para la materia procesal fiscal que apenas estaba por regenerar el estado de Derecho. Este precepto ordenó lo siguiente:

TEXOS CON
FALLA DE ORIGINAL

"Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

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

Las tres opiniones más importantes acerca de la interpretación de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857 que durante algún tiempo fue homólogo del artículo 104, fracción I de la Constitución de 1917.

Nuestra Legislación Administrativa señala numerosos casos en que la propia ley remite a la autoridad judicial las controversias administrativas, en unos casos es la Constitución como en el caso de la materia de expropiación.

El texto vigente del artículo 104, fracción I de la Constitución es el siguiente:

"Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de:

"I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

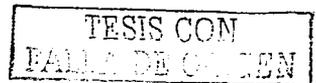
instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto de primer grado.

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

“Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia como resultado de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa”.

“La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo”.

El Estado actual del problema de la constitucionalidad del contencioso fiscal, en lo general, del contencioso administrativo en México, que puede culminar en el establecimiento de un tribunal administrativo de plena jurisdicción, se pueden reducir a los siguientes conceptos:



- a) Después de la reforma del artículo 104, fracción I, párrafo segundo de la Constitución, es indiscutible la constitucionalidad de los Tribunales Administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, como se aprecia en la vigente Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del 2 de febrero de 1978.
- b) La aceptación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa antes y después de la citada reforma del artículo 104 de la Constitución.
- c) La amplia literatura de la doctrina procesal administrativa—nacional y extranjera—que apoya la creación de los Tribunales Administrativos.
- d) La utilidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la continua ampliación de sus facultades.
- e) El propósito de algunos países latinoamericanos para seguir el ejemplo de México, de comenzar con la experiencia del contencioso fiscal y establecer las bases generales para el contencioso administrativo de plena jurisdicción.
- f) La experiencia de otros países en el desarrollo de lo contencioso administrativo, fruto de la experiencia de sus juristas y del amplio desarrollo de su jurisprudencia.

TESIS CON
FALLA DE CERO

- g) El reconocimiento de lo contencioso administrativo en los países anglosajones, especialmente en los Estados Unidos de América.

Lo que ahora se conoce como Tribunal Fiscal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, es el que se creó por la Ley de Justicia Fiscal que entró a regir el 1º. De enero de 1937⁸, es una referencia incuestionable cuando se trata del control de la legalidad de los actos de la administración en materia fiscal.

Se fundó en una mera interpretación del artículo 104 Constitucional reformado en 1934; mencionando como Tribunal Administrativo en la reforma de ese artículo, decretada en 1946; y como un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en la enmienda de 1968.

Si bien con reforma a la Constitución publicada el 10 de agosto de 1987 (en vigor a partir del 15 de enero de 1988) se derogó el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104, también es verdad que se adicionó por otro lado el artículo 73, la fracción XXIX-H, facultando al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo.

En la actualidad ya no se pone en tela de juicio la constitucionalidad de ese Tribunal que nació pequeño, pero vivo y viable.

Dicho Tribunal, situado fuera del Poder Judicial y con facultades, entre otras, para resolver los conflictos surgidos entre los particulares y los órganos

⁸ Dolores Heduan Virués. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación un Instrumento de Justicia, ponencia dictada en el segundo simposium fiscal organizado por la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, A.C., p.7.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del Poder Ejecutivo, y que en 1986 cumplió 50 años de existencia, ocupa un sitio especial en la impartición de justicia en el sistema jurídico de nuestro país, pues se ha caracterizado por la imparcialidad, honestidad y seriedad de sus fallos.

Por su importancia total, sólo se transcribirán las partes relativas al origen del citado Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) que se mencionan en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal:

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 salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales Administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la Ley le hace. En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa 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 ampliamente 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

establecimientos públicos, servicios descentralizados, en los que, salvo para dictar las resoluciones que restrictivamente enumere 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 menciona 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 del Presidente de la República ni de los secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo.

Naturalmente que dictado el fallo por el Tribunal, su ejecución, mediante actos que si corresponden a la administración activa y que por tanto deben emanar del Presidente de la República con refrendo de su secretario o de este simplemente ejercitando sus funciones representativas propias, queda a cargo de la autoridad demandada. El Tribunal pronunciará sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolonga a través de una o varias quejas en las que en forma escalonada el tribunal judicial va controlando la ejecución de su sentencia, en la ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La autonomía del Tribunal debe contemplarse con garantías para los magistrados que lo integren. Para tal efecto se ha adoptado el mismo estatuto que las leyes constitucionales señalan para los miembros del Poder Judicial de la Federación. Dentro de estas ideas se establece la ratificación del Senado, tanto para el nombramiento como para la remoción de los magistrados, invocándose la fracción II del artículo 76 constitucional que habla de los altos empleados de Hacienda, y es indudable que los magistrados serán altos empleados de Hacienda.

Es correcta la cita por que la Constitución no habla de altos empleados de la Secretaría de Hacienda, y es indudable que los magistrados serán altos empleados de Hacienda, si bien no de la administración activa, sino del órgano de justicia fiscal. Por otra parte el examen de antecedentes del Constituyente de 1857 revela que el precepto fue incluido en nuestro estatuto fundamental con la mira de que los altos empleados de Hacienda pudiesen desempeñar sus funciones de control respecto del Gobierno, con la confianza de que ocupan sus puestos no por voluntad exclusiva de dicho gobierno, sino con asentamiento del Congreso; y es indudable que el Tribunal Fiscal de la Federación, más que en ninguno de los cuerpos que directa o indirectamente dependen de la secretaria de Hacienda, se sentirá la necesidad de que los magistrados actúen con esa confianza. Esto justifica que, haciendo inaplicables a los magistrados las reglas que fijan la responsabilidad administrativa de quienes intervienen en la determinación, liquidación y cobro de los créditos fiscales, únicamente se les haga responsables en los casos en que lo son los miembros del Poder Judicial y, como es obvio, previa la instauración de un procedimiento judicial de carácter penal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Derivadas del carácter del juicio son las causas que la ley fija para esa anulación. En la generalidad de los casos dichas causas suponen violación de la ley, ya en cuanto a la competencia, en cuanto a la forma o en cuanto a la norma aplicada o que debió aplicarse en el fondo. Sólo para las sanciones se autoriza la anulación por desvío de poder, esto es, por abandono de las reglas que, aunque no expresamente fijadas en la ley, van implícitas cuando la ley concede una facultad discrecional. Se ha circunscrito la anulación por desvío de poder a las sanciones, porque es ahí en donde la necesidad de acatamiento a las reglas implícitas antes dichas, aparece con claridad en el derecho tributario mexicano, pues en materia de impuestos las autoridades no obran ejercitando facultades discrecionales, sino cumpliendo preceptos expresos de las leyes.

El Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) es un organismo formalmente administrativo, porque depende directamente del Poder Ejecutivo y sus facultades son delegadas por éste, toda vez que el Ejecutivo corresponde en forma originaria el ejecutar las leyes fiscales y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, atribución que realiza fundamentalmente a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como resolver los litigios que tengan lugar por actos de las autoridades administrativas que lesionen los derechos de los particulares, facultad que delega en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Pero materialmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un organismo jurisdiccional, porque su función es dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, sean personas físicas o morales, de orden privado o público,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

siendo tal jurisdicción delegada, es decir, con poder suficiente e independiente para dictar sus propios fallos.

Dentro de las características o peculiaridades de este tribunal, encontramos principalmente tres, que son: la primera, que es un organismo dotado de plena autonomía según lo consagra el artículo primero de su ley orgánica; esto significa que no está sujeto a ninguna de las demás autoridades que integran el poder Ejecutivo; la segunda, su competencia es limitada, ya que como organismo estatal sus atribuciones son restringidas a la única fuente que es la legislación positiva; y la tercera, que su función se reduce a reconocer la legalidad o a declarar la nulidad de los actos que se sometan a su conocimiento, sin contar con las facultades propias de un órgano jurisdiccional, que puede modificar el acto e incluso pronunciar condena, y por esto mismo carece de facultades para emitir resoluciones encaminadas a la ejecución de sus fallos.

Del artículo primero de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al señalar que tendrá las "atribuciones que esta ley establece"; no obstante esto, en la fracción décima del artículo 23 se amplía su competencia a los casos señalados en las demás leyes como competencia de ese tribunal, debiendo entenderse que tal supuesto debe estar expresamente consignado en la ley, como veremos mas adelante. El artículo 23 de la mencionada Ley Orgánica establece con claridad que las Salas Regionales conocerán de los juicios promovidos contra resoluciones definitivas; éste es el primer requisito para el conocimiento de un asunto, que se trate de una resolución definitiva; señalando en el último párrafo de este precepto, que se considerarán definitivas cuando no admitan recurso

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativo o cuando la interpretación de este sea optativo para el afectado. De esta manera, tratándose de resoluciones definitivas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocerá de aquéllas que versen sobre alguno de los nueve supuestos jurídicos que establece en las primeras nueve fracciones del artículo 23 en comento, o bien de alguna otra resolución definitiva cuyo conocimiento se establezca expresamente en ley a favor de ese tribunal.

En lo que refiere a la competencia del mismo, la fracción primera del artículo 23 en comento se refiere a aquéllas que determinen la existencia de una obligación fiscal (por ejemplo, la respuesta a una consulta que indique al particular que debe cumplir con las disposiciones de cierto ordenamiento), que fijen en cantidad líquida una obligación (por ejemplo, cuando el Estado actúa con sus facultades revisores y determina el cobro de cierta cantidad de dinero por diferencias en el pago de tributo) o bien, que se establezcan las bases para su liquidación (por ejemplo, la prohibición de deducir cierto gasto para los efectos de determinar la base gravable en el impuesto sobre la renta).

Es pertinente indicar que en esta fracción primera se señala que tales resoluciones sean emitidas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos; dentro de éstos últimos se encuentran el Instituto Mexicano del Seguro Social toda vez que conforme a los artículos 267 y 268 de la Ley del Seguro Social tiene tal carácter para el único efecto de determinar los créditos para el pago de cuotas, recargos y capitales constitutivos así como la base para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y cobrarlos, situación excepcional que contempla su propia legislación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Respecto a las fracciones II y IV del citado artículo 23 se refieren a aquéllas resoluciones definitivas que nieguen la devolución de un ingreso adebidamente percibido por el Estado y aquéllas que en general causen un agravio en materia fiscal; éste último supuesto constituye una puerta abierta para impugnar cualquier otra resolución con que se esté inconforme en materia fiscal, por ejemplo las multas o sanciones impuestas por infracción a normas tributarias y que no pueden ser consideradas estrictamente como créditos fiscales, e incluso cualquier resolución que recaiga a recursos en materia fiscal.

De igual manera la fracción IX del artículo que se analizó se refiere a la materia fiscal en relación con aquellas resoluciones definitivas que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, esto evidentemente por incumplimiento de dicha obligación a cargo del contribuyente responsable. Una vez que se han analizado los supuestos jurídicos de competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, relativos a la materia fiscal, conviene para mejor comprensión aclarar lo que se debe entender por materia fiscal.

La materia fiscal comprende, en un sentido amplio, todo lo relacionado con los recursos económicos del Estado, abarcando desde el establecimiento de los tributos, su recaudación, su gestión y administración hasta el empleo o aplicación de esos medios económicos en la satisfacción de los gastos públicos, así como las relaciones que se originan con ese motivo entre el Estado, sus organismos y los contribuyentes; y en sentido estricto, la materia fiscal se refiere a lo concerniente a la determinación, liquidación, pago, devolución, exención, prescripción o control de los créditos fiscales originados

TESIS CON
FALLA DE C. GONN

por contribuciones como impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa también es competente para conocer de las resoluciones definitivas que impongan multas por infracciones a normas administrativas federales, las cuales aunque impliquen ingresos percibidos por el Estado, estrictamente no pueden considerarse como fiscales por no derivar de la aplicación de disposiciones tributarias; por consiguiente la fracción III del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal da la base para que ante dicho organismo se impugnen multas en materias tales como el comercio, salubridad, trabajo, etc... Las fracciones V y VI del multicitado artículo 23, dan al Tribunal Fiscal competencia en materia de pensiones y prestaciones sociales, tanto en materia de militares como aquéllas que sean a cargo del erario federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

También en estos casos se trata de resoluciones definitivas, que se dicten en controversias originadas cuando un militar o un trabajador al servicio del Estado solicitan a sus respectivas instituciones de seguridad social los beneficios a que consideran tener derecho, y éstas se los niegan o se los conceden en proporción inferior a la solicitada. También es competente ese tribunal para conocer de las resoluciones definitivas que versen sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados con las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, conforme a la fracción VI del artículo en comento que resulta claro y sin mayor complejidad.

TESIS COMPLETA
FALLA DE CUERPO

El último que resta por estudiar, caso de competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está establecido expresamente en el artículo 23, el cual es relativo a resoluciones definitivas que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos o en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades, bien sean empleados o funcionarios del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados de aquellos; este supuesto de competencia se encuentra previsto en la fracción VIII del citado numeral y está relacionado con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debiendo aclarar que esta competencia se da siempre que no se trate de hechos delictivos; un ejemplo de este caso es cuando se le finca a un cajero crédito por faltantes en el corte de caja de una Oficina General de Hacienda, esta podría impugnar dicho crédito mediante el juicio de nulidad. Ahora bien, por lo que respecta a la fracción X del artículo 23 en estudio, como se mencionó anteriormente, amplía la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al disponer que serán competencia de éste los demás casos que señalen otras leyes.

Sin embargo, siendo la competencia de este tribunal limitada conforme al artículo 1 de su Ley Orgánica, los demás casos de competencia a que se refiere esta fracción deben estar expresamente establecidos por el legislador.

2.3 Autoridades administrativas y jurisdiccionales

La tramitación del procedimiento fiscal se lleva a cabo ante autoridades administrativas o jurisdiccionales, según se trate de la fase oficiosa o contenciosa del procedimiento. Para los efectos de esta distinción son

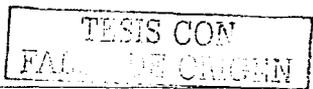
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

autoridades administrativas aquellas que forman parte del órgano del Estado encargado de la ejecución en la esfera administrativa de las leyes impositivas, en el caso de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público auxiliada por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y los órganos correspondientes de las entidades federativas y municipios.

Las autoridades administrativas se clasifican en administradoras y exactoras. Las primeras son las que tienen a su cargo la administración de los tributos y, por lo tanto, para la ejecución de las leyes impositivas son las que efectúan las interpretaciones legales, las determinaciones de tributos, la resolución de consultas, etc. Las segundas son las que únicamente recaudan los tributos y ejecutan en la esfera administrativa las órdenes o resoluciones de las autoridades administradoras.

Las autoridades jurisdiccionales son aquellas que en los términos de la ley ejercen jurisdicción, es decir, tienen a su cargo dirimir las controversias entre el gobernado y el fisco, cuando existe una oposición legítima de intereses con motivo de la aplicación de la ley tributaria. Estas autoridades se clasifican en administrativas y judiciales, según formen parte del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, es decir, la clasificación atiende exclusivamente al aspecto forma u orgánico de la autoridad, ya que desde el punto de vista material ambas ejercen una función jurisdiccional.

Las autoridades jurisdiccionales administrativas pueden ser una dependencia del órgano del Estado que tiene a su cargo la ejecución en la esfera administrativa de las leyes tributarias, o un tribunal administrativo



dotado de plena autonomía. La primera conoce y resuelve los recursos administrativos en tanto que la segunda los juicios administrativos.

2.4 Resoluciones administrativas

Se entiende como el acto administrativo de autoridad, pero existen actos administrativos que no revisten el carácter jurídico de verdaderas resoluciones administrativas. Son numerosos los casos en que la autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones. Todos los actos administrativos producidos por mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero sin decidir ni resolver.

Existe una importante actividad material que lleva a cabo la administración y que por no tener naturaleza jurídica es bastante para no reconocer en ella índole de resolución. Excluidos de tal categoría están también los llamados actos de la administración o sea, los actos sin efectos concretos como son los reglamentos que poseen el carácter de actos jurídicos generales y abstractos, materialmente asimilados a la ley. Tampoco serán resolución administrativa, los actos que formalmente provienen de un órgano administrativo, pero que intrínsecamente son actos de naturaleza jurisdiccional.

Como acto administrativo comparte de éste la presunción de legitimidad, se parte del principio que es legal salvo prueba en contrario. En otras palabras, el que dude de la legalidad de una resolución de autoridad administrativa tiene que acreditar que carece de ella.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta presunción de legalidad establecida expresamente para las resoluciones fiscales en el Código Fiscal de la Federación, artículo 68 no exime a toda resolución de autoridad de cumplir con los requisitos de legalidad que previene el artículo 16 de la Constitución o sea, que debe estar fundada, motivada y provenir de autoridad competente. Es en el documento en el que consta la resolución administrativa donde deben precisarse los hechos o situaciones que motivan la resolución y los ordenamientos y preceptos legales que lo fundan. Hacerlo en documento distinto, anterior o posterior, significa no cumplir con el mandato constitucional, es violarlo o desconocerlo.

Dice la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus terminaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encaja en los presupuestos de la norma que invoca".⁹

Si los administrados obligados a cumplir con una resolución administrativa no lo hacen voluntariamente, la autoridad puede imponerla, ejecutarla, aun en contra de la voluntad de ellos, sin intervención alguna de órganos jurisdiccionales. Hace uso la autoridad en el caso, del Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE) o de la facultad económica-coactiva.

⁹ Suprema Corte de Justicia. Apéndice 1917-1975, SJF, Tercera Parte, II, Segunda Sala, Tesis 402, Págs. 564-565.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La resolución administrativa definitiva es ejecutoria cuando la misma ya no es posible someterla a la revisión de una autoridad administrativa ni a la impugnación ante órganos jurisdiccionales.

Es inadecuado y da lugar a confusiones utilizar la terminología procesal y determinar cosa juzgada a la inmutabilidad absoluta del acto o resolución administrativa, pues aquella expresión se reserva para la inmutabilidad de resoluciones jurisdiccionales. Asimismo, es impropio decir que la resolución administrativa causa estado en sede administrativa para indicar su irrevocabilidad por autoridad administrativa o que causa estado en sede jurisdiccional para señalar su inmodificabilidad por órganos jurisdiccionales.

Es así que las autoridades administrativas en materia tributaria deben resolver, estando facultadas para ello, cualquier promoción que por escrito o en forma oficial emitida por el Servicio de Administración Tributaria se les presente.

La motivación y fundamentación que debe contener toda resolución administrativa son requisitos establecidos en general para todo acto de autoridad por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: como motivación se ha entendido la exigencia de que la autoridad examine y valore todos y cada uno de los hechos expresados por los promoventes, de acuerdo con los elementos convicción presentados en el proceso y la fundamentación se ha entendido como la expresión de los argumentos jurídicos en los cuales se apoye la autoridad competente para la aplicación de preceptos normativos referidos a los hechos (motivos esgrimidos).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Aún cuando no aparecen en ley alguna, los principios generales del Derecho Procesal obligan a que las resoluciones o sentencias sean congruentes y exhaustivas, entendiéndose por la primera a la relación que debe existir entre lo solicitado por las partes y lo resuelto por la autoridad, sin perjuicio de que ésta pueda aclarar y precisar las pretensiones del promovente y por la segunda, en la obligación de la autoridad examinar intensamente todas y cada una de las pretensiones formuladas por los promoventes.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, las resoluciones administrativas de carácter individual que resulten favorables a un particular, sólo pueden ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, las resoluciones administrativas que se deban notificar a los contribuyentes deben tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

- a) Constar por escrito.
- b) Señalar la autoridad que la emite; sobre este particular, el contribuyente debe siempre analizar que la autoridad administradora en materia tributaria que emitió la resolución es la competente, ya sea porque así lo determina el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y/o los acuerdos delegatorios de facultades que se publican en el Diario Oficial.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- c) Estar debidamente fundado y motivado.
- d) Expresar la resolución de que se trate.
- e) Ostentar la firma autógrafa (no facsimilar) del funcionario competente.
- f) Estar dirigida al contribuyente que promovió la instancia y dirigida al domicilio que expresamente el contribuyente hubiese señalado para recibir notificaciones.
- g) En caso de que la resolución administrativa de que se trate esté dirigida a un responsable solidario, la resolución deberá expresar con claridad la causa legal de tal responsabilidad solidaria.

Obviamente, las resoluciones a las que se hace referencia, son de tipo administrativo que culminan los trámites ante las autoridades administradoras tributarias, como son las áreas jurídicas que las representan, tal es el caso de las Administraciones Jurídicas del SAT establecidas en el éste órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Conforme al artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, "los actos y resoluciones de las autoridades tributarias se presumen legales, sin embargo, dichas autoridades administradoras deben probar los hechos que motiven sus actos o resoluciones cuando el contribuyente o responsable solidario

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

afectado, los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho".¹⁰

En base a lo anteriormente mencionado, es de hacer notar la importancia de que la forma de negar la validez de los hechos o actos administrativos se llevan a cabo mediante la interposición de algún recurso administrativo o juicio fiscal y que constituyen la fase contenciosa en materia tributaria, para la cual el contribuyente cuenta con 45 días hábiles siguientes al día en que surta efectos la notificación de la resolución administrativa.

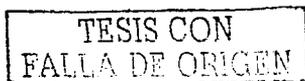
2.5 Garantías de Seguridad Jurídica

En la vida de cualquier Estado o sociedad existen tres tipos fundamentales de relaciones: las de coordinación, las de supraordinación (entre órganos estatales) y las de supra a subordinación.

Las primeras son vínculos entablados entre dos o más sujetos físicos o morales, dentro de su condición de gobernados. Estas relaciones están reguladas mediante normas jurídicas de derecho privado.

Las relaciones de supra ordinación, por su parte, se establecen entre órganos de poder y de gobierno, y norman la actuación de cada uno de ellos. Están plasmadas en el derecho positivo y forman parte del derecho constitucional y del administrativo.

¹⁰ Código Fiscal de la Federación, p. 87.



Un tercer tipo de relaciones se da cuando el Estado y sus autoridades desempeñan, frente al gobernado, la actividad soberana o de gobierno mediante actos que se encuentran revestidos de los atributos de unilateralidad, imperatividad y coercitividad. La concurrencia de estos tres elementos implica la presencia del acto autoritario o de gobierno; ahora bien, la relación jurídica de supra a subordinación en que se manifiesta la garantía individual consta de dos sujetos: el activo o gobernado, y el pasivo, constituido por el Estado y sus órganos de autoridad.

La relación jurídica que origina una garantía individual tiene como objeto general derechos y obligaciones para los sujetos de la misma. Los derechos y obligaciones que conlleva la relación existente entre gobernados y gobernantes tienen implícitas las prerrogativas sustanciales del ser humano, tales como la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad.

Desde el punto de vista del sujeto activo de la relación jurídica en que se revela la garantía individual, surge un derecho o potestad jurídica que puede hacer valer obligatoriamente frente al Estado de manera mediata, y ante las autoridades, de forma inmediata.

A la vez, para el sujeto pasivo nace la obligación correlativa, lo que constituye el objeto tutelado por las garantías individuales, y que consiste en una exigencia imperativa que el gobernado reclama del sujeto pasivo de la mencionada relación, autoridades y Estado, en el sentido de que se respete un mínimo de actividad y la seguridad indispensable para que, como consecuencia de carácter jurídica-social traiga el desarrollo de su personalidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Burgoa considera que el derecho del gobernado tiene la naturaleza de un derecho subjetivo público. Se habla de un derecho porque a través de la norma jurídica que determina la garantía individual, se establece la obligación para el sujeto pasivo de respetar su contenido.

Por otra parte, se afirma que es un derecho subjetivo en tanto implica la facultad que la ley (Constitución) otorga al sujeto activo (gobernado) para reclamar al sujeto pasivo (Estado y autoridad) determinadas obligaciones. En este caso "derecho subjetivo" es empleado en oposición a la expresión "derecho objetivo", que se identifica con el término "norma jurídica abstracta e impersonal".

La potestad que comentamos es un derecho subjetivo público, puesto que se hace valer frente a un sujeto pasivo, como lo es el Estado de forma mediata, y sus autoridades de forma inmediata. Este derecho subjetivo público será atribuible a todo entre, persona física o moral, que se encuentre en situación de gobernado.

Las garantías individuales son conceptuadas como prerrogativas jurídicas que el orden de derecho crea o instituye a favor de los gobernados, con el objeto de hacer factible su desenvolvimiento dentro de la vida social. Los derechos subjetivos públicos tienen como característica ser originarios, pues corresponden a una situación jurídica concreta cuya formación no es necesaria al cumplimiento o realización de un hecho o de un acto jurídico, sino que resultan de la imputación directa que hace la ley a una persona de una situación jurídica abstracta.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las garantías individuales, por tanto son originarias, puesto que existen para el gobernado desde que éste nace, persona física, o se forma la persona moral.

Los derechos públicos subjetivos tienen también como característica el ser absolutos. Se habla de que existen derechos subjetivos, relativos y absolutos; en los primeros habrá un obligado particular y concreto y del derecho sólo puede serle exigido a él.

El derecho subjetivo absoluto se podrá hacer valer ante cualquier persona, es decir, existe un obligado universal representado por todas las personas físicas o morales, que tiene la obligación de no vulnerar ese derecho.

Las garantías individuales tienen ese carácter absoluto, pues los derechos públicos subjetivos que de ellas derivan pueden hacerse valer ante cualquier autoridad del Estado que las viole o las incumpla; en este caso, el obligado universal está constituido por todas las autoridades del país (federales, estatales, municipales).

Las garantías de seguridad jurídica. En sus relaciones con los gobernados y como representantes del Estado, los gobernantes llevan a cabo múltiples actos que tienden a afectar la esfera jurídica de aquéllos. En ejercicio del poder de imperio del que es titular, el Estado lo desempeña sobre los gobernados- y frente a ellos- por medio de sus autoridades y, al asumir su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva, necesariamente afecta el ámbito jurídico atribuido a cada sujeto como gobernado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.6 Recursos administrativos

Los administrados tienen derecho a la legalidad de los actos de la administración, es decir, los administrados tienen el poder de exigir a la administración que en su funcionamiento y en la emisión de estos actos se sujete a las normas legales establecidas y en consecuencia estos actos de la autoridad deben ser emitidos o realizados por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijan las leyes, con el contenido que éstas señalan y persiguiendo el fin de las mismas indican, o sea que el derecho a la legalidad lo podemos dividir en varios derechos, como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin perseguido por la ley.

Estos diferentes derechos con que cuenta el particular frente a los actos de la autoridad deben protegerse en forma tal, que existan medios legales que permitan la reparación en caso de violación de alguno de estos derechos, es decir, para lograr el retiro, la modificación o la anulación del acto de autoridad violatorio de los derechos del particular.

Los Estados contemporáneos para proteger estos derechos de los particulares, han establecido diversos sistemas que podríamos dividir en medios indirectos y medios directos de protección de los derechos de los particulares a la legalidad administrativa.

Los medios indirectos básicamente consisten en el control que las autoridades superiores ejercen sobre sus subordinadas, o sea que constituyen

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

un autocontrol que la propia administración ejerce, para garantizar a los particulares la legalidad de estos actos.

Los medios directos se encuentran plasmados en la ley y los podemos clasificar, según la autoridad que debe intervenir, en recursos administrativos y en recursos o acciones jurisdiccionales, pudiendo dividir estos últimos en recursos y acciones ante los tribunales administrativos, y en recursos y acciones ante tribunales comunes.

Hasta el momento se ha encontrado que el recurso administrativo es un medio legal directo, de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses, por un acto administrativo, para obtener de la propia autoridad una revisión del acto, a fin de que sea revocado, anulado o modificado en caso de que se compruebe su legalidad.

Las características del recurso administrativo en términos generales son los siguientes:

- 1.- La existencia de una resolución administrativa, que es la que se recurre.
- 2.- Que el acto o la resolución afecte un derecho o interés del particular.
- 3.- Que la ley señale ante qué autoridad debe otorgarse el recurso, que puede ser la misma que dictó el acto o la autoridad jerárquica superior.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.- La fijación de un plazo dentro del cual el particular pueda hacer valer el recurso.

5.- El señalamiento en la ley de ciertos requisitos de forma, de garantías, etcétera.

6.-La fijación de un procedimiento que deba seguir la autoridad en la revisión del acto, la determinación de formalidades que hayan de cumplirse, la especificación de pruebas que puedan rendirse, etcétera.

7.- Que la autoridad revisora quede obligada a dictar nueva resolución en cuanto al fondo (sin esta obligación no puede hablarse propiamente de un recurso).

Es conveniente recordar que en la teoría del Derecho Administrativo, la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado, mismo que ha sido recogido por las leyes fiscales mexicanas y que por lo tanto se requiere como condición para que se suspenda la ejecución del acto, que se garantice el interés del fisco.

Esclareciendo un poco más lo antes señalado, se tiene que la autoridad ante quien pueda agotarse el recurso, podría ser la misma que dictó el acto, una autoridad superior jerárquica o un organismo especialmente constituido para el conocimiento de los recursos, y ya entrando un poco más en materia, es importante adelantar que tanto el Código Fiscal de la Federación como algunas otras leyes de carácter fiscal, han previsto recursos administrativos que pueden ser agotados ante las tres autoridades antes citadas o sea la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

misma que dictó el acto, una superior jerárquica o una especialmente creada para el caso.

Es importante resaltar antes de entrar al estudio de los recursos administrativos que existen otros recursos que no son propiamente administrativos los cuales tiene como finalidad la extinción de créditos fiscales, y en primer término tenemos la instancia de la compensación o condonación que opera por solicitud escrita ante el Servicio de Administración Tributaria cuando no se hubiera hecho la devolución o compensación de créditos a favor de los particulares.

En segundo término se tiene la solicitud de condonación de multas, que sólo puede hacerse valer cuando la resolución es definitiva y que tiene la característica de que no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la SHCP al respecto no podrán ser impugnadas por los medios de defensa que establece el Código Fiscal de la Federación.

Cabe hacer mención a la facultad que tienen los particulares para que se declare que ha prescrito algún crédito fiscal a su cargo, o que se han extinguido las facultades de las autoridades fiscales para determinarlo o liquidarlo, se encuentran reguladas por los artículos 67 y 146 del Código Fiscal de la Federación.

2.6.1 Recurso de revocación

Según el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación, "contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal se podrá interponer el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

recurso de revocación"¹¹ que es el único que queda vigente de todos los que este artículo contenía originalmente; sin embargo, se deja claro que aun cuando los nombres de los recursos de oposición al procedimiento de ejecución, de reclamación de preferencia o de nulidad de notificaciones han ido desapareciendo de este artículo 116 las materias que contemplaban en su momento, siguen siendo objeto del recurso de revocación.

A continuación se señalarán reglas generales a las que debe sujetarse la tramitación del recurso de revocación.

Las resoluciones que se dicten como consecuencia del agotamiento de algún recurso no establecido en la ley son nulas, y dicha nulidad será declarada de oficio, por la autoridad superior a la que dictó la resolución, en el caso de que esta resolución no modifique a favor del particular la primera resolución, pero si esta resolución, producto de un recurso no establecido en la ley, modifica en términos favorables al particular el acto impugnado, la nulidad de la nueva resolución sólo podrá ser declarada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; lo anterior significa que si agotamos algún recurso no previsto por la ley pretendiendo combatir algún acto de autoridad, en caso de que la resolución que recaiga al recurso intentado, confirme el acto, el superior jerárquico de la autoridad que emitió esta resolución, puede anularlo de oficio, pero no obstante que se ha agotado un recurso inexistente en la ley, la autoridad dicta una nueva resolución modificando en términos favorables al particular el acto impugnado, esta nueva resolución, producto de un recurso no previsto en la ley, sólo puede

¹¹ Ibid p. 131.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ser anulada para efectos de que subsista el acto personalmente impugnado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los artículos 121, 122 y 123 del Código Fiscal de la Federación nos señala el procedimiento a que deben sujetarse la tramitación del recurso de revocación y de los recursos instituidos en otras leyes fiscales que no tengan señalado un trámite especial, y este procedimiento es el siguiente:

1.- El recurso debe interponerse por escrito, dentro de los 45 días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto que se reclama, o al día en el que el afectado haya tenido conocimiento del mismo o de su ejecución, cuando la fecha de la notificación se deba determinar conforme al artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, debiendo expresarse en el escrito los agravios que considera el particular le ha causado el acto administrativo, deben ofrecerse las pruebas que se proponga rendir, acompañándose al escrito las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Los Tratados para evitar la doble tributación también establecen el procedimiento arbitral como medio de solución de controversias. Por ejemplo, el artículo 26 (5) del Tratado celebrado entre México y Estados Unidos de América establece lo siguiente:

“Cuando una dificultad o duda al respecto de la interpretación o aplicación del presente convenio no pueda resolverse por las autoridades competentes de conformidad con los párrafos anteriores del presente artículo (procedimiento amistoso de solución de controversias), el caso podrá

TESIS CON
FALLA DE CUMPLIMIENTO

someterse a arbitraje si las autoridades competentes y los contribuyentes involucrados así lo concuerdan siempre que los contribuyentes involucrados acepten por escrito obligarse a la decisión de la junta. La decisión de la junta de arbitraje en un caso particular será obligatorio para ambos Estados respecto a dicho caso. Los procedimientos se establecerán entre ambos Estados a través de un intercambio de notas por la vía diplomática. Lo previsto en este párrafo surtirá sus efectos después de que los Estados lo acuerden por medio de un intercambio de notas diplomáticas”.

Ante la posibilidad de que se recurra al procedimiento arbitral para resolver una controversia, el Código Fiscal de la Federación también dispone la suspensión del plazo para interponer el recurso de revocación o el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contra la resolución primitiva, si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento arbitral. La suspensión terminará cuando se notifique la resolución que dé por terminado el arbitraje, aún en el caso de que esto ocurra a petición del interesado. Lo que se expresó en los dos apartados anteriores respecto de la resolución que recaiga al procedimiento de solución de controversias es aplicable también a la que recaiga en el procedimiento arbitral.

El escrito con el que se interpone el recurso debe satisfacer, conforme a los artículos 18 y 122 del Código Fiscal de la Federación, los siguientes requisitos:

Señalar el acto que se impugna, anexando, conforme a las fracciones II y III del artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, el documento en el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que conste el acto impugnado y la constancia de notificación del mismo, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad, que no recibió constancia, que la notificación se practicó por correo certificado con acuse de recibo, que la notificación fue por edictos o que se trata de una negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

Los agravios que al recurrente le cause el acto impugnado. A virtud de la multiplicidad de reformas que el Capítulo 1 del Título V del Código Fiscal de la Federación ha sufrido desde 1995, a continuación se mencionan actos contra los cuales procede el recurso de revocación y que pueden constituir agravios a los particulares en materia fiscal.

A) Contra resoluciones definitivas que:

- Determinen contribuciones y sus accesorios.
- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.
- Dicten autoridades aduaneras.
- Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A (aclaración), 36 (modificación de resoluciones) y 74 (condonación de contribuciones).
- La que determine aprovechamientos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

B) Los actos que dicten las autoridades fiscales federales que:

- Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o que se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación.
- Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.
- Afecte el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 del Código Fiscal de la Federación.
- Determine el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del Código Fiscal de la Federación.

No procederá contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas.

En todos los casos antes mencionados, la interposición del recurso de revocación será optativa antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto se hizo con el fin de no dejar en estado de indefensión al particular, toda vez, que la opción que se plantea da un parámetro legal de más seguridad jurídica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cabe mencionar que el artículo 122 del Código Fiscal de la Federación, exige en forma particular que el escrito en el que se interponga el recurso de revocación deberá contener los siguientes requisitos:

- a) La resolución o acto que se impugna.
- b) Señalar los agravios y hechos controvertidos.
- c) El ofrecimiento la exhibición de la pruebas documentales y periciales que obren en su poder; de lo contrario, debe señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad que tramite el recurso, requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible, esto es, cuando las pruebas se puedan identificar con toda precisión y siempre y cuando el recurrente acompañe la copia sellada de la solicitud de las mismas que no hubiese podido obtener. Para el trámite, desahogo y valoración de las pruebas, será aplicable lo dispuesto en el Título VI, Capítulo VII del Código Fiscal de la Federación, relativo al juicio de nulidad.

Bajo estos lineamientos, existe la posibilidad de que la autoridad requiera al contribuyente para que en un plazo de cinco días, indique el acto impugnado, los hechos controvertidos o los agravios que le cause el mismo, así como para exhibir las pruebas que se hubiesen ofrecido y no se acompañen al escrito y si el recurrente no cumple con el requerimiento, la autoridad encargada de la tramitación y resolución del recurso, debe desecharlo por improcedente y debe tener por no ofrecidas las pruebas que no se exhiban con el escrito en el que se interpone el recurso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Igualmente, si el recurrente no exhibe, después de haber sido requerido para ello la documentación relativa a la personalidad con que promueve, ni el documento en que conste el acto impugnado y la constancia de notificación de éste, la autoridad debe tener por no interpuesto el recurso. En resumen son consecuencias de omisión de requisitos:

- No mencionar o probar la existencia del acto impugnado. Se tendrá por no interpuesto.
- No señalar agravios. Se desechará por improcedente el recurso.
- Omitir o no exhibir pruebas. Se tendrán por no ofrecidas.
- Omitir los hechos controvertidos. Se perderá el derecho a señalarlos.

Con los requisitos que marca la ley, los contribuyentes que requieran interponer recursos administrativos ante autoridades fiscales, deben tener mucho cuidado en señalar en su escrito de interposición del recurso, el recurso que promueve, el acto impugnado que debe acompañarse al escrito junto con la constancia de notificación, exhibir los documentos con el que se acredita la personalidad y las pruebas correspondientes, pues de otra manera, el recurso corre peligro de ser desechado por improcedente o las pruebas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando se gestione en nombre propio, la representación de los interesados deberá recaer en Licenciado en Derecho. No será aplicable lo dispuesto en este párrafo si la gestión se realiza en nombre de una persona

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

moral en los términos de la que regula y conforme a sus estatutos, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones; también debe acompañarse al escrito copia de la resolución que se impugna y la constancia de la notificación de ésta, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió notificación. También deben acompañarse los documentos que acrediten la personalidad cuando actúe en nombre de otro o de personas morales, el documento en que conste el acto impugnado; las pruebas documentales que ofrezcan el dictamen pericial, en su caso.

Para efectos de acreditar la personalidad deben anexarse los documentos en que conste que ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto la constancia del registro de personalidad, los poderes notariales o bien, cuando se cumpla con los requisitos que se mencionan en el primer párrafo del artículo 19 del Código Fiscal de la Federación.

2.6.2 Recurso de inconformidad ante el IMSS

Para Dionisio J. Kaye: "este recurso se puede encuadrar dentro de la teoría del Derecho Administrativo como un recurso de revisión jerárquica, ya que es resuelto por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social quien, en términos del artículo 253 de la ley de la materia, es el órgano superior que sigue la Asamblea General dentro del IMSS, por lo que los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que integran el instituto, pueden ser revisadas por la superioridad jerárquica que constituye el H.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social a través del recurso de inconformidad".¹²

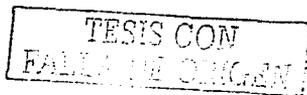
Este recurso debe ser interpuesto dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne, debiendo presentarse por escrito, mencionándose la oficina o funcionario de que emane el acto reclamado, indicándose en qué consiste este acto, citándose las fechas y números de las liquidaciones, oficios o documentos en que conste la determinación impugnada, así como la fecha de la notificación. Debe hacerse una exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales y una relación de las pruebas que se pretendan se reciban. También expresará el nombre y domicilio del recurrente, así como el número de su registro patronal, o de su cédula de inscripción como asegurado, según el caso.

El trámite del recurso está a cargo de los Consejos Consultivos Delegacionales.

Una vez admitido el recurso, se deben pedir de oficio los informes conducentes a las dependencias del Instituto, y se cuenta con un plazo de 15 días para la rendición de las pruebas que podrá ser prorrogado por una sola vez y una vez concluido este plazo, se debe dictar resolución dentro de un término de 30 días.

La autoridad ante la que se interpuso el recurso tiene tres meses contados a partir de la fecha de interposición para que emita la resolución al

¹² Dionisio J. Kaye, Derecho Procesal Fiscal, p.233.



mismo y en caso de no hacerlo, significará que se ha confirmado el acto impugnado y así se configura.

Dentro de este recurso administrativo existe otro recurso previsto por el artículo 26 del Reglamento y que se denomina recurso de revocación, debiendo ser interpuesto dentro de los tres días siguientes en que surta efectos la notificación del acuerdo, que no admita el recurso de inconformidad o las pruebas ofrecidas.

2.6.3 Recurso de inconformidad ante el INFONAVIT

Dionisio J. Kaye establece que: "otro recurso administrativo de inconformidad es el que previene el Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1973, ante un órgano especial creado para el efecto, siendo éste la Comisión de Inconformidades y de Valuación".¹³

Este recurso debe ser interpuesto por escrito, en el cual se expresan las razones por las que se considera que la resolución del Instituto lesiona los derechos del particular, el nombre del promovente, y en su caso, el de su representante, domicilio para recibir notificaciones; número de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, si lo supiere; y nombre y domicilio del tercero o terceros interesados si los hubiere.

¹³ Ibid p.234.



Además, con el escrito deberán acompañarse las pruebas respectivas, y hasta 20 copias, para dar vista a los terceros interesados. Siendo el término para interponer de 30 días para los trabajadores o sus beneficiarios y de 15 días para los patrones, contados a partir del día siguiente de la notificación, o de aquel en que el interesado demuestre haber tenido conocimiento del acto recurrido, la Comisión puede otorgar un plazo, hasta de 10 días, para el desahogo de las pruebas cuya naturaleza así lo amerite o para que se presenten las que no se pudieron acompañar con el escrito inicial.

Una vez que se tenga el expediente en que se originó el acto recurrido y rendidas las pruebas, la Secretaría de la Comisión debe formular dentro de los 10 días siguientes un proyecto de resolución que es turnado a la misma Comisión para que ésta resuelva dentro de los 15 días ulteriores.

En caso de optar por interponer demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el fin de no interponer recurso de inconformidad ante la autoridad responsable, se deberá anexar al escrito de demanda lo siguiente:

Resulta procedente el presente juicio de nulidad, en los términos del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de diciembre de 2001, cuya vigencia inició a partir del día 21 de diciembre de 2001, de conformidad con su artículo primero transitorio.

En efecto, a través del citado decreto se reformaron los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social para quedar como sigue:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Artículo 294.- Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, podrán recurrir en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, o bien proceder en los términos del artículo siguiente".

"Artículo 295.- Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

Así, de la anterior transcripción se aprecia que conforme a las nuevas disposiciones legales, el Legislador ha considerado necesario adecuar el texto legal a la tesis de jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el número P./J.114/2001, consultable en la página 7 del Semanario Judicial de la Federación publicado en el mes de septiembre de 2001, bajo el rubro intitulado:

"SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 295 DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE A CARGO DE LOS ASEGURADOS Y SUS BENEFICIARIOS LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR EL RECURSO DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE A RECLAMAR ALGUNA DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN EL PROPIO ORDENAMIENTO, TRANSGREDE EL DERECHO AL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA GARANTIZADO EN EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En consecuencia, de acuerdo a las consideraciones anteriores, resulta más que actualmente, en tratándose de la impugnación de actos definitivos del Instituto Mexicano del Seguro Social, resulta optativo para los patrones el acudir ante el propio organismo en inconformidad o bien plantear su nulidad ante las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como en el presente caso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DEL JUICIO DE NULIDAD, EL JUICIO DE AMPARO Y EL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL

**TESIS CON
FALLA DE JURISDICCION**

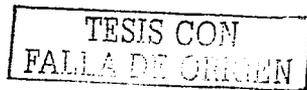
3.1 Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El ilustre Maestro Dionisio J. Kaye, hace una recopilación y análisis de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde detalla lo siguiente, "El 2 de febrero de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la anterior Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y que estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1995. Esta ley, conforme a su exposición de motivos, obedeció al proceso de regionalización en materia de administración tributaria, que desde entonces ha pretendido llevar la sede de la autoridad al lugar de origen donde se realiza la situación jurídica o de hecho prevista en las leyes fiscales especiales.

Bajo la nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1995 y que entró en vigor el 1º. de enero de 1996, el Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa, es concebido como un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y se encuentra integrado por una Sala Superior y por Salas Regionales"¹⁴.

Es competencia del Presidente de la República con aprobación del Senado nombrar a los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁴ Ibid p.237



El artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe contar con un Secretario General de Acuerdos, un Secretario Adjunto de Acuerdos para cada Sección de la Sala Superior, un Oficial Mayor, un Contralor, los secretarios, actuarios y peritos necesarios para el despacho de los asuntos y juicios que les son encargados, así como los empleados que se determinen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Sala Superior está compuesta por once magistrados y en la que deben exigir un mínimo de siete, adoptando sus sentencias por mayoría de votos, pero para fijar o modificar la jurisprudencia fiscal a que se refiere el artículo 259 del Código Fiscal de la Federación, sólo la Sala Superior establecerá y variará la jurisprudencia.

La Sala Superior queda ahora funcionando en Pleno o en dos secciones.

Es competencia del Pleno de la Sala Superior:

- Fijar y señalar la sede y el número de las salas regionales.
- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, así como ordenar su publicación.
- Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Resolver por atracción los juicios en que sea necesario establecer la interpretación directa de un precepto de ley o reglamento o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia o cuando el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.
- Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno así como la queja, determinar las medidas de apremio.
- Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un Magistrado de Sala Regional.
- Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades y aplicarles, en su caso las sanciones administrativas correspondientes.
- Fijar y/o cambiar la adscripción de los magistrados de las secciones de la Sala Superior y de las Salas Regionales.
- Expedir el reglamento interior del Tribunal.
- Designar de entre los magistrados de la Sala Superior, a aquéllos que deban realizar visitas extraordinarias a las Salas Regionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.

Las nuevas secciones de la Sala Superior, se integran con cinco magistrados, bastando cuatro de sus integrantes para que puedan sesionar, debiendo tomar sus resoluciones por mayoría de votos. Las nuevas Secciones de la Sala Superior conocerá de los siguientes asuntos:

- De los juicios de nulidad en los siguientes casos:
 - Los que versen sobre las materias que señala el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
 - En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o bien cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación, el que no se hubiere aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.
 - Los que el Presidente del Tribunal considere de importancia y trascendencia y acuerde sean resueltos por la Sección.
- Los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinación de las medidas de apremio.

TESIS CON
FALSA DE ORIGEN

- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la sección, así como ordenar su publicación.

En relación con los juicios de Comercio Exterior, ya en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 22 de diciembre de 1993, el Poder Legislativo ratifico, en reforma a la anterior Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la ampliación de la jurisdicción del Tribunal que hizo el artículo 97 de la nueva Ley de Comercio Exterior el 27 de julio de 1993, a fin de que fuera éste el que tomara a su cargo la instrucción y resolución de los juicios especiales que se interpongan contra las resoluciones dictadas en los recursos administrativos de revocación que se instituyeron en la Ley de Comercio Exterior.

En efecto, la nueva Ley de Comercio Exterior que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 27 de julio de 1993, instituyó el recurso administrativo de revocación con objeto de revocar, modificar o confirmar las resoluciones o fallos que se dicten por la Secretaría de Economía (antes SECOFI), en los siguientes casos:

1.- En materia de mercado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación de cupos de exportación o importación.

2.- En materia de certificación de origen.

TESIS CON
FALLA DE ORIGIN

3.- Que declaren abrogado o desechada la solicitud de inicio de procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda.

4.- Que declaren concluidas las investigaciones sin imponer cuotas compensatorias en los procedimientos a que se refiere el número anterior.

5.- Que determinen cuotas compensatorias definitivas y los actos que las apliquen.

6.- Por las que se responda a las solicitudes hechas por las partes interesadas a la Secretaría de Economía para ver si determinada mercancía está sujeta a cuotas compensatorias

7.- Que declaren concluidas las investigaciones administrativas, después de la celebración de una audiencia conciliatoria y cuyas fórmulas de solución y conclusión sean sancionadas por la Secretaría de Economía.

8.- Que desechen o concluyan las solicitudes de revisión que a petición de parte se hagan anualmente o que de oficio se revisen por la Secretaría de Economía en cualquier tiempo, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas.

9.- Que declaren concluida o terminada la investigación en caso de que la Secretaría de Economía acepte el compromiso de un exportador o del gobierno interesado y cuya resolución se someta previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

10.- Que impongan las sanciones a que se refiere el Título IX de la Propia Ley de Comercio Exterior.

Las Salas Regionales se integran por tres magistrados cada una. A la fecha las Salas Regionales tiene la competencia territorial señalada en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio, respecto del lugar en donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante excepto en los casos siguientes:

- Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y determinen el resultado fiscal consolidado.
- El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el territorio nacional.
- El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.

En los tres primeros casos será competente la Sala Regional, dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada: tratándose de aquellos demandantes que residan en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México y no tengan domicilio fiscal, será competente la Sala en cuya sede se encuentre el domicilio del particular.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determina la competencia de las Salas Regionales de dicho Tribunal en razón de territorio y por entidades federativas, por tanto el conocimiento respecto de la impugnación de las resoluciones definitivas antes mencionadas, se hace respecto de las emitidas por las autoridades ordenadoras con sede en la jurisdicción de las Salas Regionales y si los juicios surgen con motivo de la ejecución de dichas resoluciones, conocerá la Sala Regional que tenga jurisdicción respecto de la autoridad ejecutora.

Incompetencia por razón de Territorio. Cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente el pleno y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponda ventilar el negocio, enviándole los autos.

Recibido el expediente por la Sala requerida, decidirá de plano dentro de las 48 horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto.

Si la Sala Regional requerida lo acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y a la Sala Superior. En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la Sala requirente y a las partes y remitirá los autos a la Sala Superior.

Recibidos los autos, la Sala Superior determinará dentro de los cinco días siguientes, a cuál Sala Regional corresponde conocer el juicio, pudiendo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

señalar a alguna de las contendientes o a Sala diversa, comunicando su decisión a las mismas y a las partes y remitiendo los autos a la que sea declarada competente.

Cuando una Sala esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá recurrir a la Sala Superior, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes. Si éstas fueron suficientes, la Sala Superior resolverá la cuestión de competencia y ordenará la remisión de los autos a la Sala Regional que corresponda. Si las constancias no fueron suficientes, podrá pedir informe a la Sala Regional cuya competencia se denuncie y resolverá con base en lo que ésta exponga.

Las Salas Regionales son competentes para conocer de juicios que se inicien contra resoluciones definitivas que no sean de la competencia exclusiva del Pleno o de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Entre los asuntos que son competentes de las Salas Regionales destacan:

1.- Las dictadas por autoridades fiscales federales, Procuraduría Fiscal de la Federación, Tesorería de la Federación, Unidades Administrativas Centrales dependientes del Servicio de Administración Tributaria y organismos Fiscales Autónomos (IMSS e INFONAVIT). Estas resoluciones deberán versar sobre la determinación de la existencia de una obligación fiscal, la fijación de una obligación fiscal en cantidad líquida o el establecimiento de las bases de liquidación de obligaciones fiscales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.- Las que nieguen la devolución de contribuciones pagadas indebidamente al Erario Federal.

3.- Aquellas que impongan sanciones económicas (multas) por infracción a leyes de la Administración Pública Federal. Respecto a este tipo de resoluciones se aclara que no necesariamente se trata sólo de las multas contempladas en el Código Fiscal de la Federación por infracción a las disposiciones fiscales, sino a cualquier disposición legal en la que se impongan multas por infracción a disposiciones federales de índole administrativo y que resuelvan los Recursos Administrativos que se contienen en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

4.- Las que lesionen el interés jurídico de los particulares en materia fiscal, distintas a créditos fiscales, como son las resoluciones negativas emitidas por autoridades administradoras tributarias en materia de consultas, negativa ficta, extinción de créditos fiscales, etcétera.

5.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y/o prestaciones sociales a los miembros del ejército, la armada y fuerza aérea nacionales, sus familiares o derechohabientes.

6.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal, incluyendo las del ISSSTE.

7.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados con la Administración Pública Federal Centralizada, que afecten los intereses del contratista.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

8.- Las que constituyan responsabilidades de servidores públicos de la Federación, organismos descentralizados federales, así como las que nieguen a los particulares las indemnizaciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

9.- Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, o las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los estados o municipios, así como sus organismos descentralizados.

10.- Las que resulten favorables a un particular cuya nulidad sea demandada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre que versen sobre las materias anteriores.

Las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen competencia para ventilar juicios sobre resoluciones de diversa índole, pero siempre y cuando estas resoluciones tengan el carácter de definitivas entendiendo por ello a todas aquellas que no puedan ser impugnadas por un recurso o medio de defensa cuya interposición sea obligatoria en los términos de las leyes de la materia (exceptuando, obviamente, al recurso de revocación, cuando éste sea de interposición optativa) y siempre y cuando las mismas resoluciones no hubiesen causado estado, entendiendo por esto último el que se consideren como cosa juzgada, por virtud del tiempo transcurrido entre su notificación y el plazo marcado por las leyes para impugnarlas, sin que esto último haya sucedido.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Causales de impedimento. Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estarán impedidos para conocer, cuando:

I.- Tienen interés personal en el negocio.

II.- Sean parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.

III.- Han sido patronos o apoderados en el mismo negocio.

IV.- Tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.

V.- Han dictado el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.

VI.- Figuran como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.

VII.- Están en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

Los peritos del Tribunal estarán impedidos para dictaminar en los casos a que se refieren los puntos anteriores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

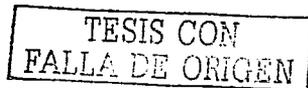
Los magistrados tienen el deber de excusarse del conocimiento de los negocios que les sean encomendados, expresando concretamente el impedimento a que se refieren los párrafos anteriores para que el Presidente del Tribunal califique la excusa y en su caso, se turne el expediente a la Sala o Sección que sea competente.

3.2 El juicio de nulidad

Entrando en materia referente al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es procedente contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que se consideren ilegales y, por lo tanto, se desean impugnar ; la acción la tienen tanto el particular como la propia autoridad administrativa, aquél para impugnar las resoluciones que, estimando ilegales, le causen perjuicio, ésta, para impugnar aquellas resoluciones que ella misma dictó y que considera que no están apegadas a derecho, pero, y esto es importante, que son favorables a los particulares.

El profesor Raúl Rodríguez Lobato nos dice que "el recurso administrativo, el juicio de nulidad sólo es procedente para impugnar decisiones de la autoridad administrativa, por lo tanto, también es ineficaz para impugnar decisiones de la autoridades de otro tipo, y para que la resolución sea impugnabile en juicio debe también reunir las características de ser definitiva; personal y concreta; causar agravio; constar por escrito, salvo los casos de negativa ficta o confirmación ficta; y ser nueva"¹⁵.

¹⁵ Raúl Rodríguez Lobato, Derecho Fiscal, p.268.



De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, el Profesor Raúl Rodríguez Lobato, realiza un análisis de los puntos establecidos en éste artículo, y comienza por mencionar que "son partes en el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

- A) El demandante. Puede serlo un particular o la autoridad fiscal; en el primer caso porque se pide la nulidad de una resolución que causa agravio y en el segundo porque se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular.
- B) El demandado. También puede serlo un particular o la autoridad fiscal; en el primer caso porque sea la persona a quien favorece la resolución impugnada y en el segundo, por haber dictado la resolución impugnada.
- C) El titular de la secretaria de Estado u organismo descentralizado del que dependa la autoridad que dicto la resolución impugnada y en todo caso, la SHCP será parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la federación.
- D) El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Se admite la posibilidad de que se apersona en juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas quién tenga interés directo en la modificación o anulación de un acto favorable a un particular o en la confirmación de uno que le es desfavorable. Sin embargo no se admite la misma posibilidad de coadyuvante para el particular, no obstante que un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tercero puede tener interés directo en que se anule una resolución fiscal, como es el caso de todos aquellos a quienes la ley les atribuye responsabilidad solidaria¹⁶.

Por otro lado, el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación establece que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procede la gestión de negocios, por tanto, quien promueva en nombre de otra persona debe acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación en su caso.

El mismo artículo 200 mencionado, señala que la representación de los particulares debe otorgarse, como se prevé en el derecho civil, en escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificada las firmas ante notario público, además prevé la posibilidad de que esa representación se otorgue en carta poder firmada ante dos testigos y ratificada las firmas ante los secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, todo ello sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones.

En lo que respecta a la sustanciación del procedimiento y sentencia del juicio de nulidad, en los términos del CFF, el juicio de nulidad se inicia con la presentación de la demanda, lo cual debe hacerse dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación del acto impugnado o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo si no existe notificación legalmente hecha. Admitida la demanda, se corre traslado de ella al demandado y se le emplaza para que la conteste dentro de los 45 días

¹⁶ Ibidem p.269

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

siguientes a aquél en que surta sus efectos el emplazamiento; cuando una autoridad que deba ser parte en el juicio no es señalada por el actor como demandada, de oficio se le corre traslado de la demanda para que la conteste en el plazo antes señalado.

Diez días después de que se haya contestado la demanda y ya se hayan desahogado las pruebas o practicado las diligencias que se hubiesen ordenado y se hayan resuelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento se notifica a las partes que tienen un plazo de 5 días para que formulen alegatos por escrito, vencido este plazo, se hayan o no se hayan presentado alegatos, se declara cerrada la instrucción y a partir de ese momento dentro de los 45 días siguientes se debe pronunciar la sentencia para lo cual dentro de los 30 días siguientes al cierre de la instrucción el magistrado instructor debe formular el proyecto respectivo.

La sustanciación del procedimiento en el juicio de nulidad que se ha reseñado anteriormente puede variar en los siguientes casos:

A) Si la demanda que se presente no satisface los requisitos exigidos por los artículos 208 y 209 del CFF. A los que más adelante se hará referencia con detalle, la sala regional a la que haya tocado el conocimiento del asunto no debe admitir ni desechar la demanda, si no que debe requerir primero al demandante para que en un plazo de 5 días ajuste su demanda a lo prevenido por los preceptos legales mencionados con el apercibimiento, de no cumplir el requerimiento, de tener por no presentada la demanda o, en su caso, de tener por no ofrecidas las pruebas de que se traten. Vencido el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

plazo, si se cumplió el requerimiento la demanda se admite y sigue su trámite normal y si no se cumplió se hace efectivo el apercibimiento.

B) Cuando se impugna una negativa o una confirmación ficta o bien una resolución escrita que carece de fundamentación y motivación, la demanda se admite y se corre traslado a las autoridades demandadas y una vez que éstas producen su contestación a la demanda y señalan en ella los motivos y fundamentos en que apoyan su resolución, se le corre traslado de esta contestación al demandante, quien conforme al artículo 210 del CFF tiene derecho a ampliar su demanda dentro de los 45 días siguientes a la fecha en que se surta sus efectos la notificación respectiva, para poder referirse a dichos motivos y fundamentos y alegar a lo que a su derecho convenga y poder ofrecer las pruebas que estime pertinentes. De la ampliación de la demanda se le corre traslado a las autoridades demandadas y se les emplaza para que contesten la ampliación dentro de los 45 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos el emplazamiento. Hecho todo lo anterior continua el trámite normal del procedimiento.

C) Si durante la sustanciación del procedimiento se invoca por alguna de las partes una notificación practicada antes de la iniciación del juicio y la contraparte considera que se hizo en contravención a las disposiciones legales respectivas como por disposición expresa el artículo 129 del CFF ya no es procedente el recurso de nulidad de notificaciones y la nulidad de esa notificación debe hacerse valer ante el TFJFA mediante ampliación de la demanda, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 210 del CFF se debe proceder en forma análoga descrita en el inciso anterior para la presentación de la ampliación de la demanda y para la contestación a la misma, hecho lo

ESTE DOCUMENTO NO SALE
DE LA OFICINA
FALLA DE ORIGEN

cual continua el trámite normal del procedimiento, pero de acuerdo al criterio del Lic. Adolfo Arrija Vizcaíno, opina que previamente al estudio y resolución del fondo del asunto debe resolverse sobre la nulidad de la notificación.

D) Cuando se presenta un incidente de previo y especial pronunciamiento. Son incidentes de previo y especial pronunciamiento, conforme al artículo 217 del CFF, los relativos a la incompetencia en razón del territorio; a la acumulación de autos; a la nulidad de notificaciones (las practicadas en el juicio); y la interrupción por causa de muerte o disolución. En estos casos a la presentación del incidente se suspende el procedimiento, el que sólo se reanuda hasta que el incidente ha quedado resuelto. Los otros incidentes previstos en el juicio de nulidad son el de recusación de magistrados y peritos; el de suspensión de la ejecución de la resolución impugnada; y el de falsedad de documentos; pero al no ser de previo y especial pronunciamiento no suspende el procedimiento, el que continua hasta el cierre de la instrucción.

3.3 El juicio de amparo

El juicio de amparo, también llamado juicio de garantías, es el medio con que cuentan los particulares para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidas por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales. Como su nombre lo indica, el juicio de garantías es autónomo, cuya finalidad es mantener el orden constitucional, el principio de legalidad y hacer efectivas las garantías otorgadas por la Constitución General de la República a todos los habitantes del territorio nacional. En lo antes señalado, se

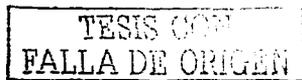
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

menciona un juicio autónomo, en cuanto sus características de protección al ciudadano mexicano.

Para el maestro Carlos Arellano García, "el amparo mexicano puede definirse como la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejoso, ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal denominado autoridad responsable, un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre federación y Estados, para que se les restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, y después de agotar los medios de impugnación ordinarios. El concepto que propone el maestro resulta extenso dado que se pretende incluir sus principales elementos esenciales que caracterizan el amparo"¹⁷

En materia de amparo directo, se dice, que es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin a juicios dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocadas, que resulten violatorias de las garantías individuales, ya sea que la violación se cometa en las propias sentencias, laudos o resoluciones o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

¹⁷ Carlos Arellano García, Práctica Forense del Juicio de Amparo, p. 1.



El amparo es la institución jurídica, un conjunto de relaciones jurídicas unificadas con vista a una finalidad común.

El amparo tiene el carácter de institución jurídica dado que está concebido y regulado jurídicamente por numerosas normas jurídicas constitucionales y ordinarias que se vinculan teleológicamente, es decir, por una finalidad común. Tal finalidad común es proteger al gobernado frente a los actos presuntamente inconstitucionales o ilegales de la autoridad estatal.

El quejoso, es la figura esencial en todo juicio de amparo ya que éste es el titular de la acción. Tal quejoso es la persona física o moral, que, en su carácter de gobernado ejercita el derecho de acción.

El derecho de acción; la acción es la forma de realización de la protección o tutela que se ejerce respecto de la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad.

Hay medios de control de la constitucionalidad y de la legalidad por vía de acción y por vía de excepción. El amparo permite que se tutele al gobernado por vía de acción.

El Maestro Dionisio J. Kaye, nos dice que "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 los principios generales del Derecho a falta de ley

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aplicable y cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio"¹⁸.

El órgano jurisdiccional o local; en el amparo, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad estatal lo ejerce el órgano jurisdiccional. Ese órgano jurisdiccional en forma general y normal es el Poder Judicial de la Federación, o a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito. De manera excepcional, puede haber intervención de los poderes judiciales locales, del Distrito Federal y de los Estados de la República, en la competencia que se denomina auxiliar y en la competencia concurrente.

La autoridad responsable; se le denomina a ésta, al órgano de autoridad, federal, local o municipal a quien el quejoso le atribuye el acto o actos que se combaten a través del juicio de amparo.

El acto reclamado; debe existir en todo amparo un acto de autoridad estatal que se imputa por el quejoso a la autoridad responsable. Tal acto puede ser una ley, un tratado internacional, un reglamento o un acto concreto. Por su puesto que, puede suceder que tal ley, tratado, reglamento, no existan o no se lleguen a demostrar en el juicio de amparo. De no existir o no probarse el acto reclamado, el amparo se sobreseerá tal y como lo previene la fracción IV del artículo 74 de la Ley de amparo. Pero, en toda demanda de amparo deberá establecerse cuál es el acto reclamado que se

¹⁸ Dionisio J. Kaye, op. cit, p. 313.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

imputa por el quejoso a la autoridad responsable. Así lo exigen los artículos 116, fracción IV y 166, fracción IV, de la Ley de amparo.

La violación de garantías individuales o del sistema de distribución competencial; es de la esencia del amparo que se atribuya a la autoridad responsable una presunta violación de garantías individuales o una presunta vulneración al sistema de distribución competencial. Esta máxima se deriva de la procedencia constitucional del juicio de amparo prevista en el artículo 103 constitucional y reiterada en el artículo 1º de la Ley de Amparo. Tal limitación no constituye un obstáculo para que, a través del amparo se pueda tutelar toda la constitución y la legalidad de los actos de la autoridad estatal. En efecto, a través del enorme alcance que corresponde a la garantía de legalidad, prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales, se puede proteger al quejoso de toda conculcación a toda la Constitución y a toda ley, sea federal o local.

La violación que se atribuye a la autoridad responsable es presunta, es decir, el quejoso estima que el acto, tratado, reglamento o ley reclamados viola garantías individuales o viola el sistema de distribución competencial. Será materia del juicio de amparo determinar si realmente existe o no tal vulneración.

La restitución o mantenimiento en el goce de presuntos derechos es el fin de todo juicio de amparo, es decir, es el de restituir o mantener al quejoso en el goce de sus presuntos derechos. Se menciona presuntos derechos, ya que el quejoso lo que hace es intentar la acción de amparo pero, el resultado del juicio unas veces es favorable y otras desfavorable.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el amparo sólo se protege a quienes piden amparo y no a quienes no lo solicitaron, aunque su situación esté vinculada al quejoso o quejosos.

La sentencia de amparo no hace una declaración general de inconstitucionalidad de la ley, tratado, reglamento o del acto de autoridad estatal impugnados. Sólo se ampara y protege a quienes pidieron amparo. Esto está expresamente prescrito en la fracción II del artículo 107 Constitucional y en el medio mexicano se le conoce con la denominación de Fórmula Otero.

Los agotamientos previos de los medios de impugnación ordinarios son de carácter indispensable para el quejoso, ya que antes de promover el juicio de amparo, agote los recursos o medios de defensa que le otorgue el sistema jurídico que regula el acto o ley que reclamará. Así lo establece rigurosamente la fracción III del artículo 107 constitucional y la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Desde el punto de vista doctrinal y procesal la finalidad y naturaleza del juicio de amparo es contemplado como un instrumento procesal creado por la Constitución Federal para que los gobernados puedan hacer proteger sus garantías constitucionales de las violaciones que al respecto cometan las autoridades. Y ese instrumento no sólo debe ser motivo académico de satisfacción, sino también en la práctica diaria de los postulantes y litigantes del derecho mexicano, en la cual se debe buscar una protección fácil y accesible para sus derechos más fundamentales, independientemente del nivel de educación de esos ciudadanos, independientemente que tengan o no, abundantes recursos económicos, así como del nivel de su asesoría legal. Esto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

es importante porque la protección del Poder Judicial Federal hace de las garantías constitucionales de los gobernados debe funcionar como un amortiguador entre el Poder del Estado y los interés legales de los individuos, y en la medida en que ese amortiguador funcione, en vez de sentirse un poder opresivo, se respirará un clima de derecho.

Luego los jueces de amparo no deben hacer de la técnica de ese juicio un monstruo del cual se pueda hablar académicamente, pero no resulte muy limitado en la práctica para la protección real y concreta de los derechos constitucionales. De donde se desprende que las normas que regulan el procedimiento constitucional deban interpretarse con espíritu generoso, que facilite el acceso del amparo al pueblo gobernado. En un régimen de derecho, lo importante no es desechar las demandas de amparo que no estén perfectamente estructuradas, sino obtener la composición de los conflictos que surgen entre gobernados y gobernantes, y resolver judicialmente sobre el fondo de las pretensiones de éstos.

3.3.1 Principios constitucionales que rigen el amparo

El juicio de amparo tiene pilares de sustentación que jamás deben ser tratados con indiferencia por el teórico o por el práctico del amparo, ya que esto ocasionaría una terrible ignorancia jurídica y legal, que podría aprovechar la autoridad para declarar improcedente o sobreseer un juicio de amparo. Por ello, en forma sucinta se hace referencia a cada uno de ellos, para que en la práctica del amparo, se tomen permanentemente en cuenta los siguientes principios:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A) Principio de división de poderes.

En nuestro país desde la Constitución de 1824 hasta la vigente se ha consagrado la división de poderes. Actualmente, el artículo 49 de la Constitución se refiere a ella:

"El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

"No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Es el Poder Judicial de la Federación al poder que se confiere la fundación de decir el derecho en materia de amparo. Tal Poder Judicial de la Federación, conforme al artículo 94 de la Constitución, comprende: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito y Jueces de Distrito. Además, el artículo 107 Constitucional otorga a estos órganos la facultad de decidir las controversias constitucionales planteadas a través del juicio de amparo.

B) Principio de supremacía constitucional

El artículo 133 Constitucional preconiza la supremacía de la Constitución, a la que le otorga un valor jerárquico mayor frente a los tratados

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Internacionales, las leyes federales, las constituciones y las leyes de los estados de la República. Por tanto, cuando haya contradicción entre las normas jurídicas constitucionales, por un lado, y las normas jurídicas contenidas en tratados internacionales, leyes federales, constituciones y leyes de los Estados de la República, por otro lado, se podrán combatir tales normas señaladas en segundo término, a través del juicio de amparo. Por tanto, para efectos del juicio de amparo ha de darse relevancia permanente al principio de Supremacía de la Constitución.

C) Principio de instancia de parte

En el derecho vigente y positivo mexicano, la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 4º de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales (Ley de Amparo), consagran el principio de instancia de parte:

Artículo 107:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;"

"Artículo 4º. El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor, si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal o por medio de algún pariente o persona extraña en los casos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal, y por su defensor."

Significa el principio de parte que, el Poder Judicial de la Federación, encargado de la tarea de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad estatal, no puede actuar de oficio, sin petición anterior, en el juicio de amparo. Se requiere que se ejercite, por el interesado o por quien legalmente represente a éste la acción de amparo.

Este principio es básico en el funcionamiento de juicio de amparo pues, de esa manera se evita que haya una situación de enfrentamiento entre órganos del Estado. El Poder Judicial de la Federación no tiene la iniciativa para plantear problemas de inconstitucionalidad, tal atribución solo puede ejercerse cuando haya un interesado, que como gobernado solicite el amparo, es por esto que el principio antes citado consolida al juicio de amparo.

D) Principio de agravio personal y directo

Este principio está consignado en el artículo 107 Constitucional y en la Ley de Amparo está englobado en el transcrito artículo 4º.

El artículo 107 Constitucional exige, en la fracción I, que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada. Al emplear la expresión agraviada se refiere a que el amparo deberá promoverlo quien ha recibido un agravio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A su vez, la Ley de Amparo, en el artículo 4º, confirma tal precepto constitucional, al exigir que el juicio de amparo únicamente se pueda promover por la parte a quien perjudica el acto, tratado, reglamento o la ley que se reclama.

De no existir tal agravio o perjuicio, el amparo es improcedente, según se deriva de las fracciones V y VI del artículo 73 de la Ley de Amparo:

“Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

“V. Contra actos que no afecten los intereses del quejoso;

“VI. Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio”;

Por otra parte, cuando el amparo es improcedente, el juicio ha de sobreseerse, tal y como lo previene la fracción III del artículo 74 de la Ley de Amparo.

El agravio es la presunta afectación a los derechos de una persona física o moral, dentro de las hipótesis del artículo 103 constitucional.

El Maestro Carlos Arellano García dice que “el sujeto que promueve el amparo imputa a una autoridad estatal una posible afectación en sus derechos titulados en los términos del artículo 103 constitucional, es decir,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por violar sus garantías individuales o por violar sus derechos derivados de la distribución competencial entre Federación y estados.

Que el agravio sea personal significa que la persona que instaura la demanda de amparo ha de ser la que tiene el carácter de titular de los derechos presuntamente afectados por el acto o ley de autoridad estatal. En defecto de ella puede instaurar la demanda de amparo quien la represente legalmente, con sujeción al texto del artículo 4º de la Ley de Amparo.

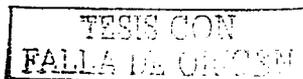
A su vez, que el agravio sea directo ha de entenderse desde el punto de vista del tiempo en que el acto reclamado se realiza. El agravio puede ser pasado cuando los efectos del acto reclamado han concluido. El agravio es presente cuando los efectos del agravio se están realizando al promoverse el amparo y el agravio es futuro cuando los efectos aún no se inician pero, existen datos que hacen presumir la proximidad temporal en la producción de efectos del acto reclamado.

El agravio futuro remoto, sin proximidad temporal, no da lugar a que se pueda interponer el amparo. Si se interpone amparo contra un acto futuro remoto que implica un agravio futuro remoto el amparo se debe sobreseer con base a la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo¹⁹.

A) Principio de definitividad

Es muy común el empleo de la expresión "definitividad" en el juicio de amparo. Para el Maestro Carlos Arellano García, tal vocablo, "está

¹⁹ Carlos Arellano García, op. cit, p.12.



reiteradamente consagrado por la doctrina y jurisprudencia para aludir al principio que rige al amparo, en cuya virtud, el quejoso, antes de promover el amparo, ha de agotar el juicio, recurso o medio de defensa legal, mediante el cual pueda impugnarse el acto de autoridad que se pretende reclamar en amparo²⁰.

Del principio de definitividad ha de extraerse una máxima muy sencilla, pero de importancia vital en el amparo:

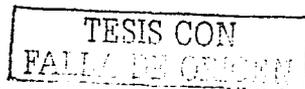
Antes de promover el juicio de amparo, debe hacerse una exploración minuciosa en la ley que regula el acto reclamado para determinar si éste es o no impugnabile mediante un juicio, recurso o medio de defensa legal. Si existe tal juicio, recurso o medio de defensa legal, éste debe de interponerse antes de promoverse el amparo.

El principio de definitividad está previsto en las fracciones III y IV del artículo 107 de la Constitución:

"III. Cuando se reclamen actos de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, el amparo solo procederá en los casos siguientes:

- a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el procedimiento afecte a las

²⁰ Carlos Arellano García, *Ibidem*, p.14.



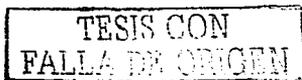
defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.

- b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y
- c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

IV. En materia administrativa el amparo procede, además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;”

B) Principio de tramitación jurisdiccional

Este principio de tramitación jurisdiccional significa que el amparo se desenvuelve en un procedimiento contencioso en el que un órgano jurisdiccional dirime la controversia. En otras palabras se desarrolla en forma de juicio y se tramita ante órgano judicial.



En efecto, el órgano del Estado que tiene a su cargo resolver que el acto de autoridad estatal impugnado es inconstitucional o no, es el Poder Judicial de la Federación, tal y como lo dispone el artículo 103 constitucional.

Por otra parte, el artículo 107 constitucional determina qué órganos dentro del Poder Judicial de la Federación tiene competencia para conocer del amparo. De esta manera, en la fracción V de ese dispositivo se determinan las bases generales de la procedencia del amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la fracción VI de ese mismo precepto fija la procedencia de amparo ante los Tribunales Colegiales de Circuito; y la fracción VII del referido artículo apunta la competencia del amparo ante los Juzgados de Distrito.

En cuanto a su naturaleza esencial el amparo es un verdadero juicio pues, se despliega de parte del órgano jurisdiccional competente para conocer de él, la función jurisdiccional. La pretensión de la parte actora se contiene en la demanda. En posición antagónica está la pretensión de la autoridad responsable, en su informe justificado. Así se plantea la litis central del amparo, en una posición de antagonismo, de contradicción. De haber tercero perjudicado, éste se pondrá frente al quejosos con una pretensión opuesta favorable a la postura de la autoridad responsable. Así planteada la litis habrá pruebas y alegatos y el amparo se concluirá con una sentencia que resolverá la controversia constitucional planteada. Además, en el desarrollo del juicio se presentarán las otras instituciones típicas de todo juicio: notificaciones, términos, incidentes, autos, interlocutorias, recursos, etc... habrá la aplicación de normas jurídicas concretas controvertidas.

El primer párrafo del artículo 107 constitucional alude a la existencia de controversias. Tales controversias son las que previenen el artículo 103 constitucional. Se trata por tanto, de controversias específicas, cuando el órgano del Estado, denominado "autoridad responsable", presuntamente, conforme a la versión del quejoso, ha incurrido en violación de una garantía individual o ha violado uno de los derechos del quejoso que éste deriva de la distribución de facultades entre Federación y estados de la República.

El artículo 107 Constitucional que fija las bases del juicio de garantía expresamente, en las fracciones I, II, IV y XIII menciona expresamente la frase "juicio de amparo". Por tanto, desde el punto de vista literal no se duda que al amparo le corresponda el carácter de un juicio. Así mismo, la fracción VII del artículo 107 Constitucional menciona elementos característicos de un juicio al indicar: "...su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia."

C) Principio de procedencia constitucional del amparo

Al promoverse el juicio de amparo, el quejoso no debe perder de vista que los causes por los que se conduce la institución están marcados por el artículo 103 constitucional. Ello significa que el amparo no procede contra cualquier violación constitucional ni contra cualquier violación legal.

En los causes del artículo 103 Constitucional, reiterados por el artículo 1º de la Ley de Amparo, el amparo está concebido para combatir las leyes o

actos de autoridad que violen las garantías individuales, las leyes o actos de autoridad federal que violen dichas garantías, las leyes o actos de autoridad federal que restrinjan la soberanía de los estados y las leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

El amparo tutela directamente las garantías individuales y los derechos individuales derivados del sistema de distribución competencial establecido entre Federación y estados de la República. Indirectamente, a través de los artículos 14 y 16 constitucionales, que establecen la garantía de legalidad de individualidad, se tutela el resto de los preceptos de la Constitución y todo el orden jurídico legal secundario.

Conocer los márgenes o causas limitados del juicio de amparo significa que el quejoso, al promover un juicio de amparo, en forma directa debe referirse a violación de garantías individuales y en forma indirecta a otros preceptos de la Constitución o a otros preceptos de la ley secundaria, violados conforme a su criterio.

D) Principio de estricto derecho y suplencia de la queja deficiente.

En el medio doctrinal y también en el forense, se denomina principio de estricto derecho a aquél que limita al juzgador a fallar dentro de los límites propuestos por las partes contendientes en el juicio respectivo.

En materia de amparo, conforme al principio de estricto derecho, el juzgado de amparo limitará la función jurisdiccional a resolver sobre los actos reclamados señalados en la demanda de amparo y no sobre otros. Se

limitará a resolver en contra de las autoridades que hayan sido designadas como responsables y no sobre otras. Se limitará a resolver sobre los conceptos de violación que se hayan hecho valer y no sobre otros que no se hicieron valer. No se harán consideraciones de inconstitucionalidad o ilegalidad que el quejoso no haya planteado.

El principio de estricto derecho en el amparo es un principio en el cual están obligados a observar la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito.

Este principio ha de observarse por el juzgado al dictar sentencia. El quejoso y su abogado deben tener plena conciencia, en relación con este principio, en el sentido de que han de esmerarse en la formulación de la demanda de amparo pues, las omisiones en que incurran y las imperfecciones limitarán al juzgador al dictar sentencia. Puede suceder que el acto de autoridad reclamado sea inconstitucional o ilegal pero, si en la demanda no se plantea idóneamente, el juzgador de amparo no podrá ir más allá del planteamiento del quejoso, salvo que se esté en un caso de procedencia de suplencia de la queja deficiente.

El principio de estricto derecho está consagrado constitucionalmente en la fracción II del artículo 107 Constitucional, párrafos segundo, tercero y cuarto. Tal consagración no es expresa pero se deduce de esos párrafos ya que ellos fijan los casos de excepción en que opera la suplencia de la queja deficiente. Por tanto, a contrario sensu, si no se está en los casos de excepción en que opera la suplencia de la queja deficiente, funcionará el principio de estricto derecho.

A su vez, en la Ley de Amparo, se hace mención expresa en el artículo 79, del principio de estricto derecho.

“Artículo 79. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiales de Circuito y los Jueces de Distrito, deberán corregir los errores que adviertan en la cita, de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda”

E) Principio de relatividad de las sentencias de amparo

Menciona el Maestro Carlos Arellano García que “el principio de la relatividad consiste en que la sentencia de amparo que se dicte, en sus puntos resolutivos, ha de abstenerse de hacer declaraciones generales de inconstitucionalidad o ilegalidad y ha de limitarse a conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso que hizo valer la demanda de amparo respecto del acto o ley de la autoridad responsable, que constituyó la materia de amparo, sin abarcar otras autoridades que no fueron parte, ni otros actos reclamados que no se propusieron en la demanda de amparo”²¹.

El fallo no ha de trascender a sujetos que no participaron en el respectivo juicio de amparo, ni afectará situaciones que no se llevaron a la controversia constitucional.

²¹ Carlos Arellano García, *ibid.*, p.33.

En la Constitución vigente, el principio de relatividad de las sentencias de amparo, se plasma en la fracción II del artículo 107:

“La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, y evitándose ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.”

La Ley de Amparo corrobora tal principio de relatividad con un texto similar al transcrito:

Artículo 76: “Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparos sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales, que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda sin hacer una declaración general respecto a la ley o acto que la motivare.”

No obstante la limitación de efectos que señalan los preceptos que consagran el principio de relatividad mencionado, respecto de autoridades responsables, la jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha permitido que la sentencia de amparo produzca efectos en relación con autoridades que, en virtud de sus funciones deberán intervenir en el cumplimiento de esa sentencia.

3.4 El recurso de revisión

El Lic. Dionisio J. Kaye respecto al recurso de revisión plantea lo siguiente; "Con la finalidad de regionalizar totalmente la impartición de la justicia fiscal, ahora sólo prevalece el recurso de revisión todavía exclusivo para la autoridad administrativa, que se interpondrá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, dentro del mismo plazo de 15 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia respectiva y que será promovido por la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad administrativa, de manera que ya no se exige la intervención, para este efecto, del titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo o del director o jefe de los organismos descentralizados, esto con el objeto de agilizar el trámite. Se establece que el recurso de revisión también será procedente en contra de resoluciones o sentencias que dicte el Pleno o Secciones de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa"²².

El artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción I-B, establece "Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes..."²³.

²² Dionisio J. Kaye, op. cit. p. 287.

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Fiscales ISEF, 2003, p. 63.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación vigente, establece que "las resoluciones de las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante esta dentro de los 15 días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a los siguientes supuestos:

I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

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

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción I, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenada la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
- d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
- e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

V. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código. En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las

Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público²⁴.

Para el Lic. Alberto C. Sánchez Pichardo "la procedencia del recurso de revisión nos dice que la autoridad deberá de probar que hubieron violaciones durante el procedimiento (violaciones *in procedendo*) o que la sentencia contiene en sí misma violaciones legales (violaciones *in iudicando*), sin que sea suficiente tan solo cubrir el requisito de la cuantía"²⁵.

La importancia y trascendencia para la procedencia del recurso de revisión, según el Lic. Sánchez Pichardo, "no se demuestra por sí misma, sino que toca a la autoridad razonarlas y demostrarlas para que dicho recurso sea admitido por el Tribunal Colegiado del conocimiento, no limitándose a mencionar los errores *in procedendo* o *in iudicando* que pudieran haberse cometido"²⁶.

Para lo antes expuesto se cita la siguiente jurisprudencia:

"REVISIÓN FISCAL IMPROCEDENTE. VIOLACIONES DE CARÁCTER PROCESAL, NO BASTAN PARA JUSTIFICAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL NEGOCIO. El hecho de que durante la tramitación del juicio se hubieren cometido violaciones de carácter procesal, de ninguna manera constituye un motivo para determinar que se está en presencia de un asunto de importancia y trascendencia, ya que con mucha frecuencia las partes afectadas aducen, independientemente de que sea o no cierto, que se

²⁴ Ibid, p. 248.

²⁵ Alberto C. Sánchez Pichardo, *Los medios de impugnación en materia administrativa*, p.600.

²⁶ Alberto C. Sánchez Pichardo, *ibidem*, p.602.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

han violado en su perjuicio determinadas normas que rigen el procedimiento, de ahí que esta cuestión planteada para la procedibilidad para el recurso de revisión no atribuye al asunto el carácter de verdaderamente excepcional”.

Se debe considerar que la importancia y trascendencia debe ser argumentada por violaciones procesales, sin que caiga en tal circunstancia el hecho de que la resolución que se impugna haya tenido errores al momento de dictarse. El recurrente en revisión puede caer en el error de impugnar la sentencia aduciendo violaciones de procedimiento en tal caso, sin que el error de transcripción lo sea por lo que su recurso será desechado en perjuicio de los intereses de la dependencia pública que se representa.

El que la autoridad esgrima como argumento para la procedencia de su recurso el que se cometieron violaciones procesales, no le exime en forma alguna de demostrar la excepcionalidad y trascendencia del asunto en cuestión, lo que, si la autoridad recurrente omite hacer tiene por consecuencia la improcedencia del recurso de revisión por ella interpuesta.

La interposición del recurso de revisión será dentro de los 15 días siguientes ante el Tribunal Colegiado de Circuito de la región por escrito presentado ante la Sala Regional del conocimiento. En correspondencia con esta situación se derogó el segundo párrafo del artículo 249 del Código Fiscal, ya que ahí se determinaba, hasta antes de las reformas para 1997, que si el particular interponía juicio de amparo directo y la autoridad presentaba recurso de apelación, dentro del informe justificado el Tribunal Fiscal haría del conocimiento del Colegiado que el acto reclamado no era definitivo. Actualmente queda reservado el recurso de revisión a la autoridad y el juicio

de amparo al particular, debiendo resolverse éstos por el Tribunal Colegiado cuyo conocimiento le haya tocado en turno, siendo para ambos el término de interposición, sea del recurso de revisión o del juicio de amparo, el de quince días a partir de notificada la resolución.

Es importante tener en cuenta que en los casos en que los juicios versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso de revisión podrá ser presentado solamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es decir, por conducto del Procurador Fiscal de la Federación a quien corresponde ser enlace en asuntos jurídicos con las áreas correspondientes de las dependencias de la Administración Pública Federal, de las entidades paraestatales del sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y de las autoridades hacendarias de las Entidades Federativas coordinadas; así como la de representar el interés de la Federación en controversias fiscales a la Secretaría de Hacienda y a las autoridades dependientes de la misma en toda clase de juicios, según lo dispone el reglamento interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1996, en su artículo 9º, fracciones VI y XV, respectivamente.

A manera de conclusión se cita el criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito Judicial que hace referencia a los requisitos necesarios para que sea procedente el recurso de revisión fiscal conforme a una interpretación del artículo 248 reformado del Código Fiscal de la Federación. Al respecto, se deben tener en cuenta las modificaciones que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sufrió el artículo 248 del Código para el año de 1997, en lo que respecta al monto de la cuantía.

"RECURSO DE REVISIÓN FISCAL, IMPROCEDENCIA DEL.- De una recta interpretación del primer párrafo del artículo 248 reformado, del Código Fiscal de la Federación; se sigue, en primer lugar, que el recurso de revisión fiscal sólo puede ser interpuesto por la autoridad o autoridades que hayan sido parte en el juicio de nulidad del que emana la sentencia impugnada, pero no por los particulares; y en segundo lugar, que para que proceda el recurso de revisión fiscal es menester la presencia de dos requisitos específicos, que son: a) Que se trate de sentencias dictadas en primera instancia por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación; o bien, b) Que se trate de sentencias emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, que no puedan ser apelables ante la precitada Sala Superior por haberse dictado (la sentencia recurrida) conforme a jurisprudencia del Poder Judicial Federal (en relación con el séptimo párrafo del artículo 245 en vigor del Código Fiscal en cita); requisitos específicos que no se actualizarán en forma conjunta, o sea, ambos en el mismo asunto, sino en forma alternativa, según sea el caso, es decir, dependiendo de la Sala del Tribunal Fiscal que haya emitido la sentencia recurrida; pero además, es necesario que con cualquiera de dichos requisitos específicos concorra un requisito común a ambos, que lo es, c) Que los asuntos de los que derive la sentencia impugnada tengan una cuantía que exceda de doscientas veces el salario mínimo general diario elevado al año del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de dicha sentencia. Lo anterior, se sintetiza en que si faltan los dos primeros requisitos y sólo se acredita el último, o bien se falta éste y sólo se justifica uno de los primeros,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por esa sola circunstancia el recurso de revisión es improcedente con la salvedad de que, también de una recta interpretación del cuarto párrafo, en relación con el primer párrafo, ambos del artículo 248 en cita, se sigue que el recurso de revisión fiscal por excepción es también procedente, cuando reuniendo cualquiera de los dos requisitos específicos anotados, no reúna el requisito relativo a la cuantía precisada en el primer párrafo del referido precepto 248, es decir, la cuantía del asunto del que emane la sentencia impugnada no rebase doscientas veces el salario mínimo general diario elevado al año del parrea geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente a la fecha en que se emita la referida sentencia; en cuyo caso, sólo puede ser interpuesto el recurso de revisión fiscal por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero no por la autoridad fiscal que dictó la resolución impugnada en el juicio de nulidad, y debe tratarse de un asunto que afecte el interés fiscal y que a juicio de esa Secretaría el asunto tenga importancia, ya sea porque se trate de la interpretación de leyes o reglamento, de las formalidades esenciales del procedimiento, o bien por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución²⁷.

Por último se citará una jurisprudencia publicada en abril del 2000 en el Semanario Judicial de la Federación, y emitida por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, según la cual el recurso de revisión fiscal está sujeto a las reglas que la Ley de Amparo determina para la revisión en amparo indirecto, debiendo tomar en cuenta el Tribunal Colegiado del conocimiento solamente los agravios propuestos y argumentados por el

²⁷ PRIMER TRIBUNAL. COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario de la Federación y se Gaceta, Tomo: III, Junio de 1996, Tesis XXI.1º.12 A, página 928. Revisión fiscal 5/96. Administradora Local Jurídica de Ingresos de Acapulco, por sí y en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público. 28 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Joaquín Dzib Núñez. Secretario: José Luis Vázquez Camacho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

recurrente, o sea, la autoridad demandada, más no así los alegatos que en contra pretenda hacer valer el contrario, o sea, el gobernado cuando promueve el juicio de nulidad, como se puede ver en la siguiente jurisprudencia:

"ALEGATOS EN EL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL, NO FORMAN PARTE DE LA LITIS. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Federal, el recurso de revisión fiscal se sujetará a los trámites que la Ley de Amparo fije para la revisión en amparo indirecto; ahora bien, aun cuando el artículo 79 de este último ordenamiento faculta a los Tribunales Colegiados de Circuito para corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales legales que se estimen violados, examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios "así como los demás razonamientos de las partes", sin embargo, del análisis del citado precepto se advierte que se logra resolver la cuestión efectivamente planteada mediante el análisis de las consideraciones que sustenten la sentencia recurrida, examinadas a la luz de los argumentos expresados en vía de agravios, ya que sólo estos planteamientos pueden formar parte de la litis en la revisión fiscal, en congruencia con lo dispuesto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación; razón por la cual, las manifestaciones vertidas por el actor a través de un escrito de alegatos, constituyen simples opiniones carentes de la fuerza procesal que la propia ley le reconoce al escrito de expresión de agravios, de ahí que no constituya una obligación para el Tribunal Colegiado entrar al estadio de dichos razonamientos"²⁸.

²⁸ Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis V.I.A. J/3, página 847. TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO. Revisión fiscal 171/99. Subadministrador de lo Contencioso "I" de la Administración Local Jurídica de Ingresos de Puebla y otras

Como se mencionó en el presente subcapítulo, el recurso de revisión está reservado única y exclusivamente para la autoridad y el particular nunca puede agotarlo pues el Código Fiscal de la Federación lo priva de legitimación para ello, pero no es cuestión de un estado de indefensión para el particular toda vez que el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación establece que el particular podrá interponer amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión.

autoridades. 2 de diciembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretario: Gerardo Manuel Villar Castillo. Revisión fiscal 187/99. Subadministrador de lo Contencioso "1" de la Administración Local Jurídica de Ingresos de Puebla y otras. 9 de diciembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretaria: Luz Idalia Osorio Rojas. Revisión Fiscal 184/99. Subadministrador de los Contenciosos "1" de la Administración Local Jurídica de Ingresos de Puebla y otras. 13 de enero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretaria: Luz Idalia Osorio Rojas. Revisión fiscal 202/99. Subadministrador de los Contenciosos "1" de la Administración Local Jurídica de Ingresos de Puebla. 17 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Iguera Corona. Secretario: José Alberto Arriaga Fariás. Revisión Fiscal 254/99. Subadministrador de lo Contencioso "1" de la Administración Local Jurídica de Ingresos de Puebla y otras. 8 de marzo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretario: Gerardo Manuel Villar Castillo.

TESIS CON
FALLA DEFINITIVA

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL-LEGAL DEL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL Y EL JUICIO DE AMPARO

4.1 Artículos relacionados a la legalidad del artículo 249 del Código Fiscal de la Federación

Para el análisis del tema principal de esta tesis es importante señalar de manera primaria los artículos que hablan acerca de los efectos de las sentencias, se empezara por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación que establece lo siguiente "La sentencia definitiva podrá:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales²⁹.

Así mismo es importante mencionar el artículo 238 del mismo Código que establece lo siguiente "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 deriva dicha resolución.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

²⁹ Código Fiscal de la Federación, Ediciones Fiscales ISEF, 2003, p. 194.

El Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales o páneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo³⁰.

De los artículos transcritos con anterioridad se observa que en la fracción III del artículo 239, se menciona uno de los efectos que puede tener la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde menciona que la sentencia definitiva podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales. De acuerdo ha esta fracción III del artículo 239, esto se refiere, en términos reales, cuando la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sus resolutivos establece, el declarar la nulidad para determinados efectos, esto en base a lo impugnado en la demanda inicial de nulidad, es decir, se impugna una resolución administrativa que por un lado, carece de requisitos formales que afecten la defensa del particular, falta de fundamentación o motivación, vicios en el procedimiento que afecten la defensa jurídica del particular y por otro, se impugna la incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento que deriva de una resolución administrativa, el

³⁰ Código Fiscal de la Federación, Ediciones Fiscales, ISEF, 2003. p. 193.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desconocimiento de los hechos que motivaron dicha resolución, o los hechos fueron distintos o se apreciaron de forma equivocada, y más aun, si existe un agravio debidamente fundamentado, en el cual se impugne que la facultad discrecional de la autoridad no corresponde a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades, en estos casos, el Tribunal antes mencionado, ya analizó la demanda, acordó su admisión, corrió traslado a las autoridades demandadas, y les dio término para contestar dicha demanda, una vez contestada la demanda, en la cual la autoridad manifestó u ofreció pruebas, que intentaron desvirtuar los agravios de la demanda inicial, el tribunal, acordó la admisión de la contestación y se dio término a la parte actora, para que pudiera ampliar su demanda, en el término de 20 días, de acuerdo a lo establecido en el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación.

Posteriormente el Tribunal, emitió un acuerdo, en el cual tuvo por admitida la contestación de la demanda, una vez estudiadas las pruebas ofrecidas por ambas partes, es aquí donde se acuerda el término para ofrecer alegatos antes de cerrarse la instrucción, con el fin de que ambas partes aleguen lo que a su derecho convenga. Una vez cerrada la instrucción y corridos los términos de ley para dictar sentencia, el Tribunal decidió emitir sentencia de nulidad para determinados efectos, contemplada en el artículo 239 fracción III del código en mención.

De lo antes señalado, el artículo 249 del multicitado código, que a continuación se transcribe, es la medula del análisis jurídico-legal del tema a tratar y menciona lo siguiente: "Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá

el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo"³¹.

Con referencia a lo transcrito en el párrafo anterior, es importante mencionar el fundamento legal para que la autoridad pueda interponer el recurso de revisión, en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde establece la nulidad para efectos, es aquí donde la autoridad interpondrá el recurso de revisión en contra específicamente de lo que el Tribunal declaró como nulo, lo cual se encuentra establecido en el artículo 37 fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 248 del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente, "Las resoluciones de las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante esta dentro de los 15 días siguientes al día en que surta efectos su notificación..."

En el mismo sentido, contra la misma sentencia, el particular, impugnará, lo que el Tribunal ha declarado "para efectos", es decir, que el particular se encuentra en su derecho de impugnar, toda vez, que el Tribunal no entro al fondo del estudio de los agravios descritos en la demanda de nulidad, y es por eso que este tribunal decide declarar la nulidad para efectos, basándose solamente en las fracciones II y III del artículo 239 del multicitado código. El

³¹ Código Fiscal de la Federación, Ediciones Fiscales, ISEF, 2003, p. 201.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

particular ejercerá acción legal en contra de esa sentencia, promoviendo una demanda de amparo directo, la cual será interpuesta ante el mismo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez, que éste, fue quien dictó dicha sentencia y turnará la documentación correspondiente ante la autoridad que resolverá el juicio, dicha autoridad es el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa.

El fundamento legal para ejercer la acción en la vía de amparo directo, se encuentra en el artículo 37 fracción I, inciso b) y el artículo 158 de la Ley de Amparo que establece "El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

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 cosas que no hayan sido objeto

del juicio o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pongan fin al juicio³².

4.2 Estudio de la legalidad y cronología procesal del artículo 249 del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 249 del Código Fiscal de la Federación, contiene una serie de relaciones legales y jurídicas con distintos artículos del mismo código, así como, con otras leyes de aplicación federal. Una de ellas es la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en esta Ley, en su artículo 158, citado con anterioridad, desprende la acción para que un particular pueda acudir al Tribunal Colegiado de Circuito, que en este caso, será el de materia administrativa, a solicitar la Protección Federal, mediante escrito de demanda de amparo directo en contra de la sentencia definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual emitió una sentencia que declara la nulidad para efectos. En el mismo sentido y con el mismo fundamento del artículo 249, la autoridad, a través de su unidad administrativa encargada de los asuntos jurídico-legales, presenta escrito de

³² Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Fiscales ISEF, p. 51.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

interposición del recurso de revisión ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que tal y como lo establece el artículo 249, será el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa quien conocerá y resolverá, al igual que el juicio de amparo.

En la práctica del derecho procesal fiscal, se ha encontrado que la aplicación del artículo 249 del mencionado código, deja en desventaja jurídica a los particulares que se encuentran involucrados en la situación legal que menciona dicho artículo, ya que cuando la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, resuelve concediendo el amparo para efectos, esto lleva a realizar el análisis, tanto del artículo 249 del Código Fiscal de la Federación, como de la Ley de Amparo y las Sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa.

El primer análisis se hace a la economía procesal que pretende hacer el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación, donde parece facultar a los Tribunales Colegiados de Circuito de la Materia Administrativa, a conocer y resolver simultáneamente el juicio de amparo y el recurso de revisión, donde se encuentra una inaceptable comparación entre el juicio de amparo y el recurso de revisión, toda vez que hace simultánea las defensas jurídicas y legales de la autoridad y el particular. Para todo postulante jurídico del derecho procesal fiscal, es una comparación terrible, toda vez, que el juicio de amparo es el medio con que cuentan los particulares para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidas por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales. Como su nombre lo indica, el juicio de garantías es autónomo, cuya finalidad es mantener el orden constitucional, el principio de legalidad y hacer efectivas las garantías otorgadas por la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a todos los habitantes del territorio nacional.

El segundo análisis es referente al Juicio de Amparo que es autónomo, en cuanto a sus características de protección al ciudadano mexicano, y más aun, cuando se dice que el juicio de amparo es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejoso, ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional federal, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal denominado autoridad responsable, un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre federación y Estados, para que se les restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, y después de agotar los medios de impugnación ordinarios. No es aceptable que el recurso de revisión siendo tan sólo un medio de defensa que tiene la autoridad administrativa, tenga una simultaneidad con el juicio de amparo y mucho menos que el Tribunal Colegiado de Circuito, resuelva en la misma sesión en la que decide el amparo.

Si se enfoca el asunto a la legalidad de lo establecido en el artículo 249 del multicitado código, se hace alusión a la Ley de Amparo, la cual no contempla nada al respecto de lo establecido en este artículo, y si se estudia la improcedencia del juicio de amparo, de acuerdo al artículo 73, fracción XIV, de la Ley en mención, el cual, según criterio de los juristas y postulantes de la materia procesal fiscal y práctica forense del juicio de amparo, este artículo debería ser modificado ya que establece lo siguiente: "El juicio de amparo es improcedente: cuando se esté tramitando ante los tribunales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado...³³.

Se dice que debe modificarse el artículo antes transcrito, ya que sólo habla textualmente de los tribunales ordinarios y no menciona a los tribunales federales, de lo obtenido por diversos criterios doctrinales se pretende promover la reforma a dicho artículo, para que quede como sigue, "El juicio de amparo es improcedente: Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios y federales algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso o la autoridad que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado". Con la posible modificación al artículo 73 fracción XIV, ya operaría la causal de sobreseimiento, contemplada en la fracción III, del artículo 74 de la Ley de Amparo que dice; "Procede el sobreseimiento: Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior"³⁴.

Entonces así tendría más probabilidades el particular, de ser protegido por la legalidad de las leyes, aunque a simple vista parece afectarle al particular, ya que se tendría que modificar también el artículo 249 del código fiscal de la federación y quedar como sigue, "Si la autoridad interpuso recurso de revisión, contra la sentencia definitiva, el Tribunal Colegiado de Circuito conocerá y decidirá del recurso, y al resolver el Tribunal, el particular podrá interponer juicio de amparo, contra la resolución que se dicte, en caso de ser desfavorable para el particular". Porque si no se modificara el artículo antes

³³ Ley de Amparo, Ediciones Fiscales ISEF, 2003. p. 24.

³⁴ Ley de Amparo, Ediciones Fiscales ISEF, 2003. p. 24

mencionado y si el artículo 73 fracción XIV de la ley de amparo, operaría una causal de improcedencia y por ende, una causal de sobreseimiento.

Desde el punto de vista constitucional, se debe proteger primero al particular, ya que se encuentra en una situación de supra a subordinación, es por eso que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su parte dogmática de los artículos 1º al 28 de su cuerpo normativo, las garantías individuales.

Con respecto al fallo que emiten los Tribunales Colegiados de Circuito, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, comenta " Es bien sabido que la demanda de amparo directo o uni-instancial puede impugnar la sentencia o laudo definitivos que se reclamen, por vicios *in procedendo* y por vicios *in judicando*. Los primeros se cometen durante la secuela procesal en que se dicte el fallo que oportunamente vaya a impugnarse en la vía constitucional, y en los segundos puede incurrir el propio fallo por indebida aplicación, en él, de leyes sustantivas o adjetivas. Tratándose de la primera especie de vicios, es evidente que la ejecutoria que dicten la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito concediendo la protección federal al quejoso, tiene el efecto de dejar insubsistente el fallo definitivo reclamado y de ordenar la reposición del procedimiento a partir del acto procesal viciado. En esta hipótesis es jurídicamente imprescindible que el amparo se conceda para efectos, por la sencilla razón de que dichos órganos judiciales federales carecen obviamente de competencia para reponer un procedimiento que no se ha sustanciado ante ellos, sino ante el juez *a quo* o ante el tribunal *ad quem*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que concierne a los vicios *in judicando* el otorgamiento del amparo no debe ser para efectos, es decir, para que el tribunal responsable deje insubsistente el fallo reclamado y dicte uno nuevo corrigiendo tales vicios conforme a los señalamientos de la ejecutoria constitucional. En la práctica, los Tribunales Colegiados de Circuito acostumbran conceder el amparo para efectos, con base en los citados vicios, circunstancia que prolonga innecesariamente y en detrimento de la pronta y expedita impartición de justicia, los procesos en que se hubiese pronunciado el fallo definitivo reclamado. Por razones de economía procesal debe legalmente otorgarse a dichos órganos judiciales federales jurisdicción plena al fallar el amparo directo, en el sentido de que puedan conceder la protección federal lisa y llanamente, y no para efectos, cuando se trate de vicios *in judicando* en que hubiese incurrido la resolución definitiva reclamada, sustituyéndose al tribunal responsable en cuanto a la decisión de la controversia fundamental planteada en el proceso respectivo.

Las anteriores razones para eliminar el amparo para efectos, fueron inadvertidas por la Comisión elaboradora del proyecto que cuestionamos, circunstancia que la hizo incurrir en una grave omisión³⁵.

Por lo antes transcrito, es importante que se observe, como los juristas han estado observando irregularidades de los Tribunales, en donde se afecta, la esfera jurídica del particular. La esfera jurídica se ve afectada por la cronología procesal que determina un fallo para efectos de reponer el vicio que afectó las garantías del particular, es decir, tal cual lo mencionó el Doctor Burgoa, no hay una pronta y expedita impartición de justicia, toda vez que el

³⁵ Ignacio Burgoa Orihuela, ¿Una nueva Ley de Amparo o La Renovación de la Vigente?, p. 16.

artículo 249 del Código Fiscal, sólo es aplicable en las sentencias para efectos que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo que sucede en la aplicación del artículo 249 del multicitado código, es que, cuando el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, resuelve sobre el amparo y la revisión, termina confirmando la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y cuanto tiempo ha pasado para que el tribunal Colegiado de Circuito resuelva igual que la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que se termine reponiendo el procedimiento desde el vicio que afecto la legalidad del acto, esto no es nada productivo, ni en el ámbito legal, ni en el ámbito gubernamental, ya que, el costo procesal de los asuntos que recaen en el artículo 249 del código fiscal, son demasiado altos, y finalmente quien termina pagando esos procesos, son los particulares, que de una u otra manera, contribuyen a la recaudación de los dineros del arca nacional.

El tercer análisis es en referencia a la ilegalidad del artículo 249 del Código Fiscal de la Federación, esta basada en la simultaneidad que tanto se ha mencionado, en cuanto a resolver el juicio de amparo y el recurso de revisión, por parte del Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, toda vez, que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su Título Tercero, Capítulo III, artículo 37, no menciona para nada, que el Tribunal Colegiado de Circuito, conocerá y resolverá simultáneamente el juicio de amparo y el recurso de revisión, situación jurídica contemplada en el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para tales efectos se transcribe el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que dice "Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer:

De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

A) En materia penal, de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas;

B) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales;

C) En materia civil o mercantil, de sentencias o resoluciones respecto de las que no proceda el recurso de apelación, de acuerdo a las leyes que las rigen, o de las sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios del orden común o federal; y

D) En materia laboral, de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales federales o locales;

II. De los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o el superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 83 de la Ley de Amparo;

III. Del recurso de queja en los casos de las fracciones V a XI del artículo 95 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 99 de la misma Ley;

IV. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 85 de la Ley de Amparo, y cuando se reclame un acuerdo de extracción dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero, o cuando se trate de los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia haya ejercitado la facultad prevista en el sexto párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. De los recursos de revisión que las leyes establezcan en términos de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI. De los conflictos de competencia que se susciten entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

amparo. Cuando el conflicto de competencia se suscite entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de distinta jurisdicción, conocerá el tribunal colegiado que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno;

VII. De los impedimentos y excusas que en materia de amparo se susciten entre jueces de distrito, y en cualquier materia entre los magistrados de los tribunales de circuito, o las autoridades a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Amparo. En estos casos conocerá el tribunal colegiado de circuito más cercano.

Cuando la cuestión se suscitará respecto de un solo magistrado de circuito de amparo, conocerá su propio tribunal;

VIII. De los recursos de reclamación previstos en el artículo 103 de la Ley de Amparo; y

IX. Las demás que expresamente les encomiende la Ley o los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas de la misma.

Los tribunales colegiados de circuito tendrán la facultad a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta Ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante ellos³⁶.

Por lo que se transcribió con anterioridad, es obvio que no se encuentra facultado el Tribunal Colegiado de Circuito, para resolver la simultaneidad del

³⁶ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ediciones Fiscales ISEF, 2003, p. 14.

juicio de amparo y el recurso de revisión, previstos en el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación, y es importante señalar que este artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es muy claro al manifestar en la fracción V, que sí están facultados los tribunales colegiados de circuito para conocer de los recursos de revisión que las leyes establezcan en términos de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en correlación con el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

Es preciso aclarar que el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación, al manifestar que el Tribunal Colegiado de Circuito, conocerá y resolverá simultáneamente un juicio de amparo y un recurso de revisión, que a criterio de los postulantes del Derecho, el juicio de amparo, es un juicio autónomo, que su fin, es controlar la constitucionalidad de los actos de autoridad, con salvaguarda de las garantías individuales consagradas en la Carta Magna, y donde la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, textualmente consagra las facultades de los Tribunales Colegiados de Circuito, para conocer y resolver controversias jurídicas y legales, tales como, resolver el juicio de amparo directo, de acuerdo al artículo 37 fracción I, inciso b) y fracción V.

Es aquí, donde la ilegalidad de un Código Fiscal Federal se configura, toda vez, que el artículo 249 del multicitado Código, hace fehacientemente mención a que los Tribunales Colegiados de Circuito resuelvan con una facultad no otorgada en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que, al observar las facultades, se encuentran estos tribunales colegiados de circuito facultados para conocer y resolver del juicio de amparo directo y del recurso de revisión, no es aquí donde se produce la ilegalidad, si no, en la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

facultad ilegal que menciona el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto al conocimiento y solución simultánea que debe realizar el Tribunal Colegiado de la Materia Administrativa, haciendo una equiparación, desde un punto de vista jurídico, demasiado incongruente, ya que, como se mencionó con anterioridad, el Tribunal Colegiado, puede resolver de la misma forma, en la que resolvió la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la cual se origina la acción de amparo, por parte del particular y la interposición del recurso de revisión, por parte de la autoridad, dejando a un lado el interés por la economía procesal, toda vez, que se resuelve con un amparo para efectos y una confirmación en cuanto al recurso de revisión. Por tal circunstancia es urgente la modificación a los artículos 73 fracción XIV, de la Ley de Amparo y al 249 del Código Fiscal de la Federación.

4.3 Propuesta de reforma a los artículos 73 fracción XIV de la Ley de Amparo y 249 del Código Fiscal de la Federación

La primera propuesta de reforma, es al artículo 73, en su fracción XIV, toda vez que establece lo siguiente:

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

XIV. Cuando se este tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso o la autoridad que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

Debiendo quedar como sigue:

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

XIV. Cuando se este tramitando ante los tribunales ordinarios y federales algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

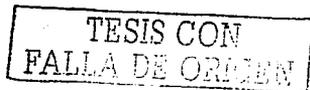
De lo anterior es importante mencionar lo que establece el Maestro Carlos Arellano García, con respecto al principio de no simultaneidad entre el amparo y otro medio de impugnación. "El auto de formal prisión puede impugnarse directamente en el amparo, sin agotar previamente el recurso de apelación pero, el amparo es improcedente si al mismo tiempo se ha interpuesto recurso de apelación, sin haber existido desistimiento de este recurso.

El principio de no simultaneidad está consagrado en la fracción XIV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

De forma genérica el principio de no simultaneidad significa que el amparo será improcedente y se sobreseerá, por tramitarse al mismo tiempo que el amparo algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado"³⁷.

De lo que establece el Maestro Carlos Arellano García, se toma por

³⁷ Carlos Arellano García, Práctica Forense del Juicio de Amparo, p. 35.



Analogía jurídica, la interpretación que realiza acerca del principio de no simultaneidad, para el efecto jurídico-administrativo establecido en el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación.

La segunda propuesta de reforma, es al artículo 249 del Código Fiscal de la Federación, toda vez que establece lo siguiente:

Artículo 249. Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

Debiendo quedar como sigue:

Artículo 249. Si la autoridad interpuso recurso de revisión, contra la sentencia definitiva, el Tribunal Colegiado de Circuito conocerá y decidirá del recurso, y al resolver el Tribunal, el particular podrá interponer juicio de amparo, contra la resolución que se dicte, en caso de ser desfavorable para el particular.

De la forma planteada que antecede, se estaría dentro del margen constitucional, toda vez, que se protegerían las garantías de seguridad jurídica y de legalidad a que tienen derecho los particulares, y no se vulneraría ninguna Ley, ya que, la facultad de los Tribunales Colegiados de Circuito es la de conocer y resolver del recurso de revisión consagrado en los artículos 104, fracción, I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 37, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de

la Federación, y el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, y de la misma manera, se encuentran facultados para conocer y resolver de los amparos directos, cuya facultad se consagra en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 37 fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el artículo 158 de la Ley de Amparo.

Con las reformas planteadas con anterioridad, se estría en una cronología y economía procesal, que no vulneraría garantías constitucionales, sino, se estaría en un estado de Derecho Pleno y conciso, para la aplicación de la justicia fiscal y administrativa.

Para evitar la confusión en los juristas, que no apoyaron el presente proyecto, basándose en lo que establece el artículo 104 fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se realiza el siguiente análisis:

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

...I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las Leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

Al parecer, si la reforma planteada a los artículos materia de este capítulo se llevara a cabo, no procedería ningún medio de defensa contra la resolución del recurso de revisión que emitiera el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, pero si se aplica la debida interpretación de la semántica y la gramática del artículo 104, fracción I-B, en referencia al párrafo que menciona lo siguiente: las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los tramites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno”, no se menciona a los recursos de revisión promovidos por la autoridad administrativa, relacionados a los artículos 104, fracción, I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 37, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, sino, a las revisiones que realice el tribunal Colegiado, sobre la materia de amparo indirecto, en este caso sí es aceptable la improcedencia de un juicio o recurso, tal y como lo menciona el artículo 104, fracción I-B Constitucional.

CONCLUSIONES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo expuesto en el presente trabajo de investigación, se ha llegado a la conclusión, de que el Estado de Derecho, que hoy en día se aplica en la legislación mexicana, carece de aplicabilidad constitucional de los preceptos que fueron materia de la investigación, toda vez que, de lo que se estudió se llegó a la conclusión de promover las reformas planteadas para llegar a la estabilidad jurídica y así salvaguardar las garantías constitucionales de las que gozan los particulares involucrados en el proyecto materia de la investigación, llegando a las siguientes propuestas.

La primera propuesta de reforma, es al artículo 73, en su fracción XIV, toda vez que establece lo siguiente:

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

XIV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso o la autoridad que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

Debiendo quedar como sigue:

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XIV. Cuando se este tramitando ante los tribunales ordinarios y federales algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

De lo anterior es importante evocar el principio de no simultaneidad entre el amparo y otro medio de impugnación, ya que de forma genérica el principio de no simultaneidad significa que el amparo será improcedente y se sobreseerá, por tramitarse al mismo tiempo que el amparo algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado.

La segunda propuesta de reforma, es al artículo 249 del Código Fiscal de la Federación, toda vez que establece lo siguiente:

Artículo 249. Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

Debiendo quedar como sigue:

Artículo 249. Si la autoridad interpuso recurso de revisión, contra la sentencia definitiva, el Tribunal Colegiado de Circuito conocerá y decidirá del recurso, y al resolver el Tribunal, el particular podrá interponer juicio de amparo, contra la resolución que se dicte, en caso de ser desfavorable para el particular.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De la forma planteada que antecede, se estaría dentro del margen constitucional, toda vez, que se protegerían las garantías de seguridad jurídica y de legalidad a que tienen derecho los particulares, y no se vulneraría ninguna ley, ya que, la facultad de los Tribunales Colegiados de Circuito es la de conocer y resolver del recurso de revisión consagrado en los artículos 104, fracción, I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 37, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, y de la misma manera, se encuentran facultados para conocer y resolver de los amparos directos, cuya facultad se consagra en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 37 fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el artículo 158 de la Ley de Amparo.

Con las reformas planteadas con anterioridad, se obtendría una cronología y economía procesal, que no vulneraría garantías constitucionales, sino, se estaría en un estado de Derecho pleno y conciso, para la aplicación de la justicia fiscal y administrativa, por lo cual se comprueba la factibilidad del tema de investigación, así como la hipótesis, que plantea lo siguiente, "Si se sigue aplicando el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación a los sujetos procesales fiscales y del juicio de amparo, será constante la violación a las garantías constitucionales, a la economía procesal y a los principios del amparo de aplicación Federal".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Código Fiscal de la Federación, México, Ediciones Fiscales Isef, 2003, 235 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ediciones Fiscales, Isef, 2002, 122 pp.

Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ediciones Fiscales Isef, 2002, 79 pp.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, Ediciones Fiscales Isef, 2002, 86 pp.

LIBROS DE CONSULTA

ARELLANO GARCIA, Carlos, Práctica Forense del Juicio de Amparo, 13ava. Edición, México, Editorial Porrúa, 1999, 1191 pp.

ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, Derecho Fiscal, 15ava. Edición, Editorial Themis, 2000, 558 pp.

BURGOA ORIGHUELA, Ignacio, ¿Una nueva Ley de Amparo o la Renovación de la Vigente?, México, Editorial Porrúa, 2001, 120 pp.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco, Introducción al Estudio del Derecho Fiscal, 3era. Edición, Editorial Porrúa, 1999, 425 pp.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, Amparo en Materia Fiscal, México, Editorial Oxford University Press México, 1998, 176 pp.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, Diccionario de Derecho Fiscal, México, Editorial Oxford University Press México, 1998, 543 pp.

KAYE, Dionisio J., Derecho Procesal Fiscal, 6ta. Edición, México, Editorial Themis, 2000, 464 pp.

LOBATO RODRIGUEZ, Raúl, Derecho Fiscal, 2nda. Edición, México, Editorial Oxford University Press México, 2000, 309 pp.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús, Derecho Tributario Mexicano, 3era. Edición, México, Editorial Porrúa, 1997, 502 pp.

SANCHEZ PICHARDO, Alberto C., Los medios de impugnación en materia administrativa, 5ta. Edición, México, Editorial Themis, 2001,

JURISPRUDENCIA

Primer Tribunal. Colegiado del Vigésimo Primer Circuito. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Seminario de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Junio de 1996, Tesis XXI.1, 12 A, p.928.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Seminario Judicial de la Federación, Tomo XIV-Julio, p. 789.

Suprema Corte de Justicia. Apéndice 1917-1975, SJF, Tercera Parte, II, Segunda Sala, Tesis 402, p. 564-565.

PONENCIA

Dolores Heduan Virués. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. Un Instrumento de Justicia, ponencia dictada en el segundo simposium fiscal organizado por la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, A.C., p. 7.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

GLOSARIO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Derecho Administrativo.- Es un conjunto de normas que administran el patrimonio del Estado, y la atención de las necesidades básicas del país y sus componentes.

Derecho Fiscal.- Conjunto de normas que se refieren al establecimiento de los tributos, individualmente este Derecho Fiscal forma parte del Derecho Administrativo; el fisco representado por el Servicio de Administración Tributaria, constituye uno de los organismos descentralizados que forma parte de la Administración Pública de la que es titular el Ejecutivo Federal.

Derecho Financiero.- Es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad, se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado.

Procedimiento es el conjunto de actos jurídicos que se ordenan a una finalidad determinada, y puede o no ser jurisdiccional.

Proceso.- Es la resolución jurisdiccional de un litigio, así todo proceso implica un procedimiento, no todo procedimiento implica un proceso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Procedimiento Administrativo.- Está constituido por las formas legales o técnicas necesarias para formar la voluntad de la Administración Pública.

Fase Oficiosa del Procedimiento Fiscal.- Se entiende por fase oficiosa del procedimiento fiscal la serie de actos jurídicos que realiza el fisco por propia iniciativa y que determinan su propia voluntad sobre la aplicación de la ley tributaria a un caso concreto, así como los actos jurídicos que realiza un contribuyente por propia iniciativa para cumplir con sus obligaciones fiscales.

Fase Contenciosa del Procedimiento Fiscal.- La fase contenciosa del procedimiento fiscal se caracteriza por estar regida por el principio dispositivo que consiste, básicamente, en que corresponde al afectado iniciar e impulsar el procedimiento, estando impedida la autoridad para actuar de oficio, salvo casos excepcionales señalados en la ley.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.- Es un organismo formalmente administrativo, porque depende directamente del Poder Ejecutivo y sus facultades son delegadas por éste, toda vez que el Ejecutivo corresponde en forma originaria el ejecutar las leyes fiscales y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, atribución que realiza fundamentalmente a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como resolver los litigios que tengan lugar por actos de las autoridades administrativas que lesionen los derechos de los particulares, facultad que delega en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Pero materialmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un organismo jurisdiccional, porque su función es dirimir las controversias que se susciten

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

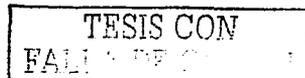
entre la Administración Pública Federal y los particulares, sean personas físicas o morales, de orden privado o público, siendo tal jurisdicción delegada, es decir, con poder suficiente e independiente para dictar sus propios fallos.

Autoridad Administradora.- Son las que tienen a su cargo la administración de los tributos y, por lo tanto, para la ejecución de las leyes impositivas son las que efectúan las interpretaciones legales, las determinaciones de tributos, la resolución de consultas, etc.

Autoridad Exactora.- Son las que únicamente recaudan los tributos y ejecutan en la esfera administrativa las órdenes o resoluciones de las autoridades administradoras.

Autoridades Jurisdiccionales Administrativas.- Éstas pueden ser una dependencia del órgano del Estado que tiene a su cargo la ejecución en la esfera administrativa de las leyes tributarias, o un tribunal administrativo dotado de plena autonomía. La primera conoce y resuelve los recursos administrativos en tanto que la segunda los juicios administrativos.

Resoluciones administrativas.- Se entienden como los actos administrativos de autoridad, pero existen actos administrativos que no revisten el carácter jurídico de verdaderas resoluciones administrativas. Son numerosos los casos en que la autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones. Todos los actos administrativos producidos por mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero sin decidir ni resolver.



Garantías Individuales.- Son consideradas como prerrogativas jurídicas que el orden de derecho crea o instituye a favor de los gobernados, con el objeto de hacer factible su desenvolvimiento dentro de la vida social.

Recursos Administrativos.- Éstos diferentes derechos con que cuenta el particular frente a los actos de la autoridad deben protegerse en forma tal, que existan medios legales que permitan la reparación en caso de violación de alguno de estos derechos, es decir, para lograr el retiro, la modificación o la anulación del acto de autoridad violatorio de los derechos del particular.

Juicio de Nulidad.- Es un medio de defensa legal que sólo es procedente para impugnar decisiones de la autoridad administrativa, por lo tanto, también es ineficaz para impugnar decisiones de la autoridades de otro tipo, y para que la resolución sea impugnabile en juicio debe también reunir las características de ser definitiva; personal y concreta; causar agravio; constar por escrito, salvo los casos de negativa ficta o confirmación ficta; y ser nueva.

Juicio de Amparo.- También llamado Juicio de Garantías, es el medio con que cuentan los particulares para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidas por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales.

Recurso de Revisión.- En materia fiscal el recurso de revisión es un medio de defensa exclusivo para la autoridad administrativa, que se interpondrá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, dentro del mismo plazo de 15 días hábiles siguientes a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

notificación de la sentencia respectiva y que será promovido por la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad administrativa, de manera que ya no se exige la intervención, para este efecto, del titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo o del director o jefe de los organismos descentralizados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN