



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

“EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA
FISCAL ANTE EL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:

ANA LUISA CORTES NARVAEZ

ASESOR: MTRO. FRANCISCO JESUS FERRER VEGA.



FES Aragón

MÉXICO

2005

0350319

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

*Es, pues, la fe la certeza de lo que se espera,
la convicción de lo que no se ve. (Hebreos 11: 1).*

Doy infinitamente gracias a DIOS, por todas las bendiciones que he recibido en mi vida, sin duda alguna te las debo a ti mi Señor. Gracias por estar siempre aquí.

A ellos, por una vida de sacrificios, por su amor, apoyo incondicional; y sin que existan palabras para expresarles mi profundo agradecimiento, respeto e infinito amor, a mis PADRES: Luis y Cristina.

Por ser y estar, por compartir el espacio y los momentos significativos de mi vida, en calidad de triunfo compartido, con amor y gratitud, a mis incondicionales HERMANOS: Deysi Liliana, Luis Alberto y Luis Alejandro. Ni la distancia ni el tiempo entre nosotros podrán jamás cambiar el profundo amor que siento por ustedes.

Con amor y eterno agradecimiento a la QUERIDÍSIMA FAMILIA AGUILAR VÁZQUEZ: Tío Vic, Tía Sol (+), Perla, Azu, Miguel, Manuel, Esme, David, Miriam, Jessi, Giss y Arturo, por hacerme sentir siempre como en casa, por su amor y apoyo sin límites. Gracias, por hablarme con insistencia de un Dios de amor, y que es ahora, en el que confío.

Por todo tu amor, consejos, bendiciones, y por dejarme compartir mi niñez y adolescencia junto a ti, eres un pilar fundamental en mi vida, con cariño a mi ABUELITA: Tiva.

No me permitiría omitir tu nombre en este apartado, porque sé que estarías orgulloso de mí por este logro, porque aún sin conocerte, en más de una ocasión añoré tu presencia en casa con mi abuelita, porque te soñaba fuerte, noble y amoroso, con cariño a la memoria de mi ABUELITO: Enrique Narváez Clavel (+).

Hombre sabio, integro, honorable, y con una virtud que pocos poseen: apasionado de la lectura, por mostrarnos siempre tu amor y alegría al llegar de visita a tu casa, con cariño a la memoria de mi ABUELITO: Adolfo Cortés Zafra (+).

Porque sé que es motivo de alegría y orgullo la culminación de este trabajo de tesis profesional, con mucho cariño te lo dedico a ti ABUELITA: Gudelia Martínez Hernández.

A quienes me acompañan en el camino y se entusiasman con mis logros, con mucho cariño a mis FAMILIARES (Tíos, primos y sobrinos), especialmente a: Tía Rosy, Tío José, Tía Mariana, Tía Ciri, Tío Rodolfo, Tía Paula, Tío Rodrigo, Tía Yin, Tío Claudio, Tía Cachis, Tío Magallón, Tía Ñeta, Tía Linda, José Enrique, Diana Lili, Omar, Rodolfo, Enrique (mi güerito lindo), Xóchitl, Paola, Enrique, Carolina, Andrés, América, Claudio, Armando, Yesenia, Estefanía, Sebastián, Emiliano, Natalia, Tío Fito, Tío Félix, Tía Balbina y Tía Amada.

Con mucho cariño, admiración y profundo agradecimiento, a mi TÍO: Lic. Abel Narváez Solís, a quien no le bastó ponernos -a nosotros sus

sobrinos-, el ejemplo de una carrera profesional, sino que además, nos ha apoyado para incorporarnos a una vida productiva.

Por su espíritu de servicio, dedicación y entrega al estudio y práctica del derecho, por darme la oportunidad de aprehender-trabajando, con profundo agradecimiento, respeto, admiración y cariño, al SEÑOR JUEZ: Lic. Ignacio Cuenca Zamora.

Con profundo agradecimiento al SEÑOR JUEZ: Lic. José Luis Vázquez Camacho, por darme la oportunidad de incorporarme al quehacer jurisdiccional, y enseñarme la enorme responsabilidad que implica pertenecer al Poder Judicial de la Federación.

Por su dirección, paciencia, entrega, conocimientos y valiosos consejos que me permitieron alcanzar los objetivos de este trabajo de investigación, por brindarme su apoyo incondicional en todo momento, a mi ASESOR DE TESIS: M. en D. Francisco Jesús Ferrer Vega.

Imposible mencionar a cada una de ellos, sin embargo, basta decir que son parte fundamental en mi formación como profesional, por compartir conmigo sus conocimientos jurídicos de manera ilimitada, con profundo agradecimiento, a mis queridos: MAESTROS.

No sólo por la convivencia diaria en un Juzgado de Distrito, sino además, porque me han brindado su apoyo, cariño y amistad. Por ello, dedico también este trabajo de tesis profesional a mis compañeros y amigos de los diversos órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación en los que he laborado, especialmente a:

Del Juzgado Décimo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal:
Haydé, Karla, Josefina, Ivonne, Juan, David, Mirna, Lic. Vicente, Lic. Tafoya,
Nayara y Óscar.

Del Juzgado Decimoquinto de Distrito Itinerante en el Distrito Federal:
Lizeth, Lic. Aristides, Lic. Jerónimo y Alejandro.

Del Juzgado Primero de Distrito de Procesos Penales Federales:
Jorge, Arce y Lic. Marcial.

Del Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Michoacán, con
residencia en Uruapan: Lic. Griselda, Lic. Julieta, Lic. Sonia, Lic. Mario, Lic.
Lilia, Lic. Manuel, Lic. Gustavo, Magda, Vadim, Elsa, Irma, Paco, Jessi,
Chivis, Lauris, Vero, Alejandra, Gerardo, Lupita, Conchis, Irmitta, Marichelo,
Payán, Pablo, Alex, Juan Luis y Noé.

Del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Chihuahua, con
residencia en la ciudad del mismo nombre: Brenda, Jessi, Lic. Martín, Lic.
Ramón, Lic. Adriana, Lic. Peynado, Lic. Contreras, Rogelio, Ulises, Jessi,
Cindy, Karla, Almita, Lic. Efraín, Lic. Amílcar, Lic. Ricardo, Lic. Manuel,
Sandra, Adolfo, Erik, Lic. Carlitos y Lic. Blanca.

He tenido la fortuna de compartir todos los matices de mi vida
(alegrías, tristezas, enojos, angustias, amor, desilusión, etc), con seres
humanos excepcionales a los que en mi corazón les he puesto una distinción
muy especial, sí, también dedico esta tesis profesional, a mis **AMIGOS**: Alan,
Hugo, Betty, Alejandro, Juan Carlos, Tania, Absa, Jessi y Edith. Gracias,
porque en las buenas acuden si son llamados y en las malas... vienen solitos.

No sólo porque podemos hablar de todo, sino porque sabemos callar juntos, con cariño a mi gran AMIGO: Daniel Nigoche Pérez.

Dedico este documental, con mucho cariño a mi AMIGA: Luisa Lissette Clavel Clavel, por todos los momentos compartidos, tu amistad le dio un toque especial a mi vida.

Una vida sin amor, es una vida vacía, es como un hilar sin hilo. Gracias por todo tu amor, apoyo y confianza, con todo mi amor a mi NOVIO: Jarit Sináí Ruíz Alvarado.

Los que de corazón se hablan, sólo de corazón se entienden... Te amo Jarit.

Con profundo agradecimiento y orgullo, a la máxima casa de estudios:

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Especialmente, a quien fungió como fuente inagotable de conocimientos y sabiduría, mi mayor agradecimiento a la:

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN.

**EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL ANTE
EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

ÍNDICE

CAPÍTULO I

JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.

1.1 Aspectos históricos.....	1
1.1.1 Origen y evolución.....	1
1.1.2 El sistema actual.....	3
1.2 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	4
1.2.1 Creación.....	4
1.2.2 Evolución de la institución.....	4
1.2.3 Estructura.....	5
1.2.3.1 Integración.....	8
1.2.4 Personal.....	8
1.2.5 Competencia.....	10
1.2.5.1 La sala superior.....	10
1.2.5.2 Las salas regionales.....	10
1.3 Los tribunales administrativos locales.....	17
1.3.1 Creación.....	17
1.3.1.1 El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	17
1.3.1.2 Otros tribunales locales.....	18

1.3.2 Estructura y personal.....	22
1.3.2.1 Estructura.....	22
1.3.2.2 Los magistrados de los tribunales locales.....	23
1.3.3 Competencia.....	23

CAPÍTULO II

EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

2.1 Generalidades.....	25
2.1.1 Características jurídicas del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa.....	25
2.1.2 Definición del juicio de nulidad o contencioso administrativo.....	31
2.1.3 Naturaleza jurídica de lo contencioso administrativo.....	32
2.1.4 El procedimiento del juicio contencioso administrativo.....	33
2.1.5 Supletoriedad en el procedimiento contencioso administrativo.....	35
2.2 Partes en el procedimiento contencioso administrativo.....	35
2.3 Improcedencia del juicio contencioso administrativo.....	38
2.4 Ejercicio de la acción.....	41
2.4.1 La demanda y plazo para su presentación.....	41
2.4.2 Casos en que se puede suspender el plazo para interponer el juicio.....	41
2.4.3 Concepto de demanda.....	42
2.4.3.1 Contenido del escrito de demanda.....	42
2.4.3.2 Irregularidades del escrito de demanda.....	43
2.4.4 Requisitos que se deben cumplir para la representación ante las autoridades.....	44
2.5 Documentos que se deben anexarse al escrito de demanda.....	45

2.6 Ampliación de la demanda.....	46
2.7 Contestación de la demanda y documentos que se deben de anexar.....	47
2.7.1 Plazo en que se deben contestar la demanda y en su caso la ampliación correspondiente.....	47
2.7.2 Contenido de la contestación de la demanda y la ampliación de la misma.....	48
2.7.3 Incidentes que se pueden hacer valer en la contestación de la demanda.....	49
2.8 Las pruebas.....	51
2.8.1 Valoración de las pruebas por el magistrado.....	52
2.9 Los alegatos y cierre de instrucción.....	54
2.10 La sentencia.....	55
2.10.1 Sentido en que se puede dictarse una sentencia definitiva.....	56
2.10.2 El sobreseimiento.....	57
2.11 Recursos en el procedimiento contencioso administrativo.....	58
2.11.1 Procedencia del recurso de reclamación en el juicio contencioso administrativo.....	58
2.11.2 Autoridad ante quien se promueve el recurso y el plazo para su interposición.....	59
2.11.3 Trámite del recurso de reclamación.....	59
2.11.4 El recurso de revisión.....	59
2.11.5 Plazo en que se debe interponer el recurso de revisión.....	59

CAPÍTULO III

EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL.

3.1 Generalidades.....	63
3.2 Procedibilidad del recurso.....	63

3.3 Causas de procedibilidad del recurso de revisión.....	68
3.4 Formalidades del recurso de revisión.....	75
3.5 Antecedentes legislativos del recurso de revisión en materia fiscal.....	77
3.5.1 El decreto del 30 de diciembre de 1946.....	79
3.5.2 El decreto del 30 de diciembre de 1950.....	80
3.6 Comparación entre el recurso de revisión original y el actual.....	85

CAPÍTULO IV

EL JUICIO DE AMPARO.

4.1 Naturaleza jurídica del juicio de amparo.....	87
4.1.1 Concepto.....	90
4.1.2 Elementos.....	91
4.1.3 Fines.....	93
4.2 Partes en el juicio de amparo.....	95
4.3 Autoridades ante las que se interpone el juicio de amparo.....	104

CAPÍTULO V

EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL ANTE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

5.1 Naturaleza jurídica del juicio de amparo y del recurso de revisión en materia fiscal.....	108
5.2 Revisión de las sentencias emanadas del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa.....	110
5.3 La necesidad de reformar el artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de derogar lo relativo al recurso de revisión en materia fiscal.....	113
CONCLUSIONES.....	117

BIBLIOGRAFÍA.....	123
LEGISLACIÓN.....	124
HEMEROGRAFÍA.....	125
JURISPRUDENCIA.....	125

INTRODUCCIÓN

La organización de la sociedad mexicana debe estar sustentada en un estado de derecho, es decir, donde tanto el Poder Legislativo como la conducta de los gobernados se sometan a un orden jurídico claro, definido y eficaz, el cual determina con exactitud las reglas que rigen la convivencia social. El apego estricto y general de las autoridades al derecho, que es el llamado principio de legalidad.

Resulta obvio que el cumplimiento del orden jurídico no puede depender de la voluntad fortuita e imprevisible de quienes deben acatarlo. Todo sistema jurídico debe establecer mecanismos efectivos que sometan tanto al gobierno como a los ciudadanos, a la autoridad de la ley. Estos mecanismos son los procedimientos jurisdiccionales, con los que los tribunales resuelven de manera imperativa, imparcial y coercible las controversias jurídicas que se suscitan entre los particulares y los conflictos entre autoridades y ciudadanos.

En México, la resolución de controversias entre los particulares es tarea principal del Poder Judicial de la Federación y de los poderes judiciales de los Estados. En cambio, el control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de autoridad es competencia exclusiva de aquél, a través del Juicio de Amparo. Sin embargo, también a éste (Poder Judicial de la Federación) a través de los Tribunales Colegiados de Circuito se le otorga competencia para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e), del artículo 122 de la Constitución Federal. De ahí la preocupación de enfocar el presente trabajo de tesis al recurso de revisión en materia fiscal, pues desde su estudio se estiman los inconvenientes que presenta el citado recurso, ya que se equipara a un

juicio de amparo, sin advertir que éste (juicio de amparo) es un medio de control constitucional encargado de vigilar que no se violen precisamente las garantías constitucionales de los gobernados, mientras que en el recurso se ventilan cuestiones que versan sobre el mismo punto de que se trató el litigio o el acto de la administración controvertido o impugnado, lo que nos permite asentar que al ser tramitado el recurso de revisión en materia fiscal ante órganos del Poder Judicial Federal (Tribunales Colegiados de Circuito) quien como se mencionó en líneas anteriores es el que tiene competencia exclusiva respecto del control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de autoridad; se estima que el legislador creó el recurso de revisión equiparándolo a un juicio amparo con la única diferencia de que en el recurso de revisión en materia fiscal, los sujetos legitimados para promoverlo son las mismas autoridades; consecuentemente, la tramitación de dicho recurso ante los Tribunales Colegiados de Circuito, no es idónea dada la naturaleza jurídica del medio de defensa en cuestión y la inequidad procesal que este medio de impugnación presenta.

Ante tal evento, este estudio se enfocará, en el capítulo primero, a la jurisdicción administrativa en México, en seguida, en el capítulo segundo, al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, continuando el estudio, en el capítulo tercero, con la naturaleza jurídica del recurso de revisión en materia fiscal, y en el capítulo cuarto, el juicio de amparo, y así poder llegar al capítulo quinto, concerniente al recurso de revisión al que hace alusión el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para demostrar tanto la desigualdad procesal como la errónea tramitación ante los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial Federal; y así, reformar el citado precepto constitucional, a efecto de desaparecer el recurso de revisión en materia fiscal.

CAPÍTULO I

JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.

1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS.

En México, el sistema de jurisdicción administrativa presenta una naturaleza heterogénea. Es un sistema judicial parecido al sistema norteamericano con algunas implantaciones del modelo francés de tribunales administrativos.

En el sistema jurisdiccional mexicano, el control de los actos de las autoridades administrativas compete, en última instancia, a los tribunales judiciales. Este principio ha sido la regla general en el conjunto de los textos normativos mexicanos.

1.1.1 ORIGEN Y EVOLUCIÓN.

A) En la primera Constitución del México independiente (1824), encontramos la influencia española de la Constitución de Cádiz y de la Ley del 16 Fructidor que creó el Consejo de Estado, pero la más fuerte influencia ejercida ha sido aquella de la Constitución de Estados Unidos.

B) Las siete leyes constitucionales de 1836, previeron la creación de Tribunales Supremos de Hacienda; al mismo tiempo que previeron la competencia de la Suprema Corte para conocer los litigios sobre los contratos o las adquisiciones realizadas por el gobierno.

C) Las Bases Orgánicas de 1843, conservaron los Tribunales de Finanzas y excluyeron toda injerencia de la Suprema Corte de Justicia en los asuntos administrativos y económicos del Estado y de los departamentos.

"Estas 'bases' crearon un Consejo de Estado con funciones consultivas (compuesto por 25 personas calificadas y dividido en cinco sesiones que correspondían a las cinco secretarías que existían en esa época).

D) En 1853, fueron redactadas las 'Bases para la Administración de la República', que dieron un fundamento constitucional al contencioso administrativo."¹

Ese mismo año, se expidió la "Ley Lares" (ó ley para el arreglo de lo contencioso administrativo), que fue una tentativa fracasada para instaurar un Tribunal de lo contencioso administrativo, según el modelo francés. El citado texto concentraba en las manos del Consejo de Estado las funciones consultivas y el control jurisdiccional considerado como una forma de "justicia retenida".

E) La Constitución de 1857 (artículo 97, párrafo primero), volvió las cosas al estado que guardaban en la Constitución de 1824, respecto de la acumulación de todo el poder jurisdiccional en manos de los jueces ordinarios; la interpretación minuciosa de dicho artículo prohibía toda jurisdicción administrativa autónoma. Era a través del juicio de amparo, consagrados en los artículos 101 y 102, que se controlaba la legalidad de los actos de administración.

F) La disposición del artículo 97, párrafo primero, de la Constitución de 1857 fue retomada por el artículo 104 de la Constitución de 1917, actualmente en vigor.

G) La ley del 27 de agosto de 1936 (en vigor a partir del 1 de enero de 1937), creó el "Tribunal Fiscal de la Federación", al que se confió la solución del

¹ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho procesal administrativo, Ed. Porrúa, México, 1959, p. 276. Quien considera que Teodosio Lares fue el autor de la ley para el arreglo contencioso administrativo, del 25 de mayo de 1853, que creó una sección del contencioso, al interior del Consejo de Estado; ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, El proceso tributario en el derecho mexicano, Ed. Textos Universitarios, México, 1977, p. 67.

contencioso fiscal así como la depuración de ciertos créditos del Tesorero y el enjuiciamiento de ciertos casos de responsabilidad del Estado.

En la exposición de motivos de la ley del 27 de agosto de 1936, se explica que la creación de tribunales administrativos ya había sido reconocida como posible en diversas sentencias de la Suprema Corte de Justicia. Los autores de esta ley afirman en dicha exposición su voluntad de crear un tribunal "según el modelo francés".

1.1.2 EL SISTEMA ACTUAL.

La primera advertencia, respecto del conjunto de tribunales competentes en materia administrativa que existen en México deriva del carácter federal del Estado mexicano. En razón de este rasgo, existe una doble división de competencias: entre los tribunales federales y los locales y una repartición de competencias entre los dos órdenes de jurisdicción (judicial y administrativa), sea en la esfera federal o en la local.

Por cuanto a la división de competencia entre lo federal y lo local: la competencia federal corresponde por una parte, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA); de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; por otra parte, los tribunales del Poder Judicial Federal son competentes para juzgar en el ámbito contencioso administrativo los actos de autoridad que escapan de la jurisdicción del Tribunal Fiscal.

En el ámbito local, existen 21 estados de la Federación que cuentan con tribunales contenciosos administrativos.

Así, existe en México una separación de competencias entre los tribunales administrativos (federales y locales) y los tribunales que forman parte del Poder Judicial Federal. Sin embargo, las determinaciones de los tribunales administrativos pueden ser sometidas al control de los tribunales de amparo.

De este modo, "el Tribunal Judicial Federal interviene para conocer de actos administrativos para garantizar el respeto de los derechos de los administrados en dos hipótesis:

a) En primera instancia, de casos en los cuales el Tribunal Contencioso Administrativo no es competente;

b) El Tribunal Judicial Federal conoce en última instancia, por la vía de juicio de amparo directo, así como de los recursos de revisión (casación) presentados en contra de las sentencias definitivas de los tribunales administrativos (federales o locales)"².

1.2 EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1.2.1 CREACIÓN.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), antes Tribunal Fiscal de la Federación, fue creado por la "Ley de Justicia Fiscal" de 27 de agosto de 1936, cuyos autores manifestaron su intención de instituir un tribunal administrativo según el modelo francés. De esta forma se introdujeron ciertos elementos del contencioso administrativo continental europeo en el sistema judicialista mexicano.

1.2.2 EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue creado para conocer de las inconformidades que tuvieran los contribuyentes por el cobro de impuestos, determinados por las autoridades hacendarias.

En la actualidad, el ámbito de competencia de este órgano jurisdiccional se ha extendido, para conocer de las inconformidades de los gobernados, ante

² "El derecho administrativo y algunos aspectos constitucionales", en la *Revista de Estudios de Derecho Público*, editada por FUNDAP, Querétaro, núm. 1, dedicado a la "Justicia administrativa en México y en Iberoamérica", 2002, p. 61.

las resoluciones de las autoridades administrativas de la Federación y resolver sobre su legalidad.

La competencia territorial, se determina en términos generales por el domicilio del promovente, por lo que el Tribunal Fiscal está en el lugar donde se genera la inconformidad.

Fue el primer tribunal de lo contencioso administrativo en México, a cuyo reflejo se crearon los tribunales contenciosos administrativos locales, y ha adquirido un sólido prestigio profesional y una amplia experiencia en el quehacer jurisdiccional. Además de una cimentada especialización en las materias de su competencia, que finalmente busca la aplicación de la ley, por el camino de la justicia pronta, completa e imparcial, como postulado constitucional.

1.2.3 ESTRUCTURA.

Antes de analizar la estructura y funcionamiento del multicitado Tribunal Fiscal, es pertinente, mencionar la reforma aplicada el 31 de diciembre de 2000, a la Ley Orgánica del referido órgano, mediante la que se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Precisado lo anterior, cabe mencionar que la estructura y el funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentran regulados en su propia ley orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 15 de diciembre de 1995, con su última reforma aplicada el 31 de diciembre de 2000. Esta ley que retoma la mayor parte de las

disposiciones de su predecesora (1977), incorpora algunas novedades que podemos resumir en los dos puntos siguientes: 1) Sala Superior (organización interna, número de magistrados y nuevas atribuciones) y 2) magistrados (nuevos requisitos para ingresar al cargo y reglas de permanencia en el mismo).

En la actualidad, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo contempla 11 regiones, pero no indica el número de salas a incluir en cada circunscripción. El legislador transfirió al Pleno de la Sala superior la facultad de determinar el número y la ubicación de cada uno de los órganos jurisdiccionales regionales (artículo 16).

En la actualidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, orgánicamente se encuentra distribuido a lo largo del Territorio Nacional en 36 Salas Regionales, divididas de la siguiente manera: 25 Foráneas y 11 Metropolitanas, en las regiones con los límites territoriales siguientes: XIX. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California; XX. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora; XXI. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa; XXII. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua; XXIII. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila; XXIV. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas; XXV. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit; XXVI. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes; XXVII. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro; XXVIII. Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán; XXIX. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México; XXX. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla; XXXI. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz; XXXII. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero; XXXIII. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca; XXXIV. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche; XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos; XVIII. Golfo Norte, que

comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado; XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco; XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.

Con lo antes señalado, el servicio de justicia descentralizado es accesible a toda la población mexicana, de manera expedita, cómoda y confiable; al tiempo que se difunden las instituciones constitucionales, tributarias, administrativas y procesales, que son la sustancia de la Justicia Administrativa, con lo que se da satisfacción a los derechos de los gobernados, cobrando impulso y desarrollo esta materia que es piedra angular del Derecho Público, tal como fue esperado por el hacedor de la ley que creo este ameritado Tribunal, que ha sido fuente de inspiración y ejemplo a seguir para otros tribunales nacionales de esta especie, así como para algunos países de América Latina.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA:

1. La organización y competencia del Tribunal Fiscal se encuentra regulada en su Ley Orgánica.
2. La Sala Superior está compuesta de once magistrados, dentro de los cuales se elige cada dos años, el que será Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
3. La Sala Superior a su vez se conforma de dos secciones, integradas por cinco magistrados.
4. Las Salas Regionales están compuestas por tres magistrados cada una, entre los que se elige cada año el presidente de esa sala.

1.2.3.1 INTEGRACIÓN.

A) Sala Superior: Actualmente la Sala Superior se integra con once magistrados, a diferencia de la abrogada ley de 1977, que sólo incluía nueve magistrados.

Por cuanto a la estructura interna de la propia Sala Superior, antes de la Ley orgánica de 1995 ésta sólo sesionaba en Pleno. Con la nueva ley, la Sala Superior podrá sesionar en Pleno y en secciones.

B) Pleno: El Pleno de la Sala Superior se compone de once magistrados. El quórum del órgano máximo del tribunal es de siete miembros.

Las sentencias y resoluciones del Pleno son emitidas por mayoría de votos de los magistrados presentes. En caso de empate, el asunto se somete a examen en la sesión siguiente; en caso de persistencia del designará un nuevo magistrado ponente.

Las sesiones son públicas salvo ciertos casos en los que la moral, el interés público o el texto de la ley exijan que sean secretas.

C) Secciones. Cada una de las secciones en que se divide la Sala Superior se integra cinco magistrados uno de los cuales será el presidente de la misma.

D) Salas regionales. Las Salas regionales del Tribunal se componen de tres magistrados cada una, el quórum de funcionamiento exige la presencia de todos los miembros de la Sala. Las Salas pronuncian sus sentencias por unanimidad o por mayoría de votos.

1.2.4 PERSONAL.

Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son designados por un período de seis años por el Presidente de la República con la ratificación del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente del

Congreso de la Unión. Los magistrados pueden ser destinados a la Sala superior o a las Salas regionales.

Por cuanto al período de funciones de los magistrados, éste puede ser variable. Antes de diciembre de 1995, una vez que cumplían un período de seis años, podían ser ratificados en sus cargos y se convertían en inamovibles (hasta que alcanzaban la edad de retiro forzoso).

Ahora, se ha eliminado la inamovilidad de los magistrados de la Sala superior y, en consecuencia, se ha puesto un límite a la duración de los mismos en el cargo. Por otra parte, se ha alargado el período de prueba para los magistrados de las salas regionales. Según las siguientes reglas:

1) Una vez que concluyan el primer sexenio de funciones, los magistrados de la Sala superior podrán ser ratificados por un segundo y último período de nueve años -artículo 3, inciso a), de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa-;

2) Los magistrados de la Sala regional, una vez concluido su período inicial podrán ser ratificados para un segundo período de seis años y, en caso de ser ratificados al término del mismo, serán inamovibles -artículo 3, inciso b), de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa-.

Cabe mencionar que la ley de 1995 eliminó los puestos de "magistrados supernumerarios" que existían en la ley de 1977, y que se encargaban de suplir las faltas temporales de los magistrados titulares de las salas regionales. Ahora, dicha suplencia la realiza el primer secretario del magistrado en cuestión. En el entendido de que una vez que se actualice la hipótesis de falta definitiva, se procederá a designar un nuevo magistrado (artículo 6, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, únicamente pueden ser destituidos en los casos y mediante el procedimiento

previsto en el título IV de la Constitución mexicana para los jueces y magistrados inamovibles del Poder Judicial de la Federación (artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal).

1.2.5 COMPETENCIA.

La "Ley de Justicia Fiscal", que creó el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, limitaba la competencia del mismo a la materia tributaria. Sin embargo, la competencia del tribunal se ha ido ampliando en forma progresiva por reformas subsecuentes, ya sea al texto de la ley orgánica, o ya sea al texto de algunas leyes especializadas y en particular los artículos 11 y 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.2.5.1 LA SALA SUPERIOR.

Para explicar las atribuciones y facultades de la Sala superior debemos estudiar subsecuentemente las reservas al Pleno de la misma y las que corresponden a las secciones, a la luz del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A) El Pleno.

Corresponden al Pleno las siguientes atribuciones:

I. Fijar o suspender, y mandar publicar la jurisprudencia del tribunal en los términos del Código Fiscal;

II. Juzgar y resolver, en ejercicio de su facultad de atracción, los asuntos que posean características especiales. El artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, enumera tres criterios de atracción.

1º Los asuntos cuya solución requiera de interpretación directa de una ley o de un reglamento;

2º Cuando sea necesaria fijación del alcance de los elementos constitutivos de una contribución fiscal, hasta fijar jurisprudencia, y

3º Los demás casos que su presidente considere de importancia y trascendencia.

Esta facultad de atracción puede ser ejercitada de oficio o bien, a petición de las salas regionales o de las autoridades de la administración fiscal federal.

I. También es competente para conocer de las "excitativas de justicia" formuladas por las partes en aquellos casos en que los magistrados no redacten un proyecto de decisión o no emitan su voto sobre los proyectos de sentencia sometidos a voto, dentro de los plazos.

II. Él califica las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y designa, de entre los secretarios del tribunal, a quienes deben sustituirlos.

III. Él resuelve los conflictos de competencia suscitados entre las salas regionales.

IV. Él resuelve los conflictos de competencia que puedan surgir entre las salas regionales del tribunal.

V. Señala (el Pleno), la sede y número de las salas regionales.

VI. Designa, de entre sus miembros, al presidente tribunal.

También designa al secretario de acuerdos, al oficial mayor y al contralor del tribunal.

VII. Dicta las medidas necesarias para la investigación de posibles responsabilidades administrativas de los magistrados y aplica la sanción

correspondiente, excepción hecha de la destitución que deberá ser dictada por el presidente de la República.

VIII. Resuelve los incidentes y recursos interpuestos en los juicios de su competencia, y

IX. Expide el reglamento interior y todos los reglamentos necesarios para el adecuado funcionamiento del tribunal. También, con el mismo fin, puede crear las unidades administrativas que sean necesarias.

B) Las secciones de la Sala superior.

A diferencia del Pleno (que realiza funciones de gobierno y administración del conjunto del tribunal, así como de sus facultades estrictamente jurisdiccionales), las secciones sólo ejercen funciones jurisdiccionales, que podemos resumir en los siguientes:

1) Resuelve los recursos o incidentes que se interpongan en los asuntos que ante ellas mismas se estén tramitando;

2) Las secciones de la Sala superior conocen de los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones de las salas regionales.

3) Fijan, suspenden, y mandan publicar la jurisprudencia del tribunal en los términos del Código Fiscal. Cada sección debe aprobar las tesis y rubros de la jurisprudencia y de los precedentes fijados por ella y ordenar su correspondiente publicación;

4) Resuelven los juicios en los tres casos siguientes:

a) Los relacionados con los temas incluidos en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

b) Aquellos en los que el acto que se impugna haya sido dictado con fundamento en algún tratado o convenio internacional en materia de doble

tributación que haya sido suscrito por México, o cuando el actor mencione que no se aplicó en su favor un tratado o convenio de los ya mencionados;

c) Los que habiendo sido considerados de importancia y trascendencia por el presidente del Tribunal sean turnados (por acuerdo del mismo funcionario) a las secciones;

d) Finalmente, las secciones poseen las demás atribuciones que establezcan las leyes.

1.2.5.2 LAS SALAS REGIONALES.

A) La distribución de la competencia entre las salas regionales.

Las Salas regionales ejercen la mayor parte de las atribuciones jurisdiccionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (mencionadas en el artículo 11 de la Ley orgánica del citado tribunal), a excepción de las conferidas por la propia Ley Orgánica a la Sala superior.

Se debe precisar que no existe una competencia especial para cada una de las salas, pues la competencia prevista en el Código fiscal concierne a todas las salas, incluyendo aquellas que se encuentran en una misma región, y cuyo número obedece más que nada a un principio de división del trabajo.

1) Distribución de la competencia por territorio: las salas regionales conocen de los asuntos conforme a la circunscripción en que se localice el domicilio del demandante o actor. Sin embargo, existen excepciones en las que no se observa esta regla. Aquí es pertinente señalar los casos excepcionales:

- Cuando se trate de empresas que formen parte del sistema financiero conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta; o que tengan el carácter de controladoras o controladas y determinen su estado fiscal consolidado, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta ;

- Cuando el demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país; y

- Cuando el actor resida en México pero carezca de domicilio fiscal.

En los dos primeros casos corresponderá el conocimiento de los asuntos a la Sala en cuya circunscripción tenga su sede la autoridad que dictó el acto o resolución que se impugna. En el último supuesto se fijará la competencia con base en el domicilio particular del actor.

2) Distinción de los tipos de contencioso administrativo: en realidad, todas y cada una de las salas regionales son competentes para conocer de dos grandes dominios del contencioso administrativo; a) el contencioso de anulación y b) el contencioso de plena jurisdicción.

a) El Contencioso de Anulación. Por lo que toca al contencioso de anulación, éste comprende los litigios concernientes a la anulación de los actos y decisiones pronunciadas en materia fiscal.

1) En primer lugar, las salas regionales son competentes para conocer de las demandas dirigidas, ya sea contra la determinación de la existencia de una obligación fiscal; se fije en cantidad líquida, o bien, contra los cálculos relativos a la liquidación de un impuesto.

Se trata de demandas destinadas a la anulación de una decisión administrativa de las autoridades fiscales que establezca, sin ulterior recurso, la existencia de un crédito fiscal, su liquidación, o bien, indique las bases necesarias para que ésta se realice (artículo 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

2) En segundo lugar, se incluyen en este grupo las decisiones que nieguen la devolución de una contribución recaudada de forma indebida por el Tesorero Federal. En este sentido conocen de las resoluciones en las que se niegue la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la

Federación, que hubiere sido percibido indebidamente por el fisco o cuya devolución proceda conforme a la ley (artículo 11, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

3) Existe, en tercer lugar, una cláusula general de competencia para conocer las distintas decisiones de aquellas que ya han sido estudiadas, emitidas en materia fiscal y que no sean susceptibles de ser reparadas por ningún recurso administrativo. Así, el artículo 11, fracción IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hace referencia a cualquier otra decisión, distintas de las antes mencionadas, que provoque un agravio en materia fiscal. Entre este conjunto podríamos citar a las demandas destinadas a impugnar la legalidad de los actos dentro del procedimiento administrativo de ejecución.

4) Las Salas Regionales, son también competentes en materia de infracciones y de sanciones fiscales. Ellas conocen de los procesos iniciados contra decisiones en las que se impongan, de forma definitiva y sin ningún recurso administrativo ulterior, sanciones por infracciones a las leyes fiscales y administrativas (artículo 11, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

5) Ellas juzgan las decisiones del Poder Ejecutivo Federal, en las que se establezca la existencia de un crédito contra de servidores públicos, resultante de responsabilidad pecuniaria, así como de los créditos que por la misma causa se determinen en contra de los particulares que hubieren participado en los hechos que dieron lugar a dicha responsabilidad (artículo 11, VIII, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

6) Las salas del Tribunal Fiscal, son competentes para conocer de las demandas formuladas por el secretario de Hacienda con el fin de que se declare la nulidad de una decisión administrativa fiscal favorable a un particular (juicio de lesividad).

7) Las resoluciones recaídas a los recursos regulados en las materias a que hace alusión el propio artículo 11, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, incluido el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo -artículo 83-.

8) Las que requieran de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, así como sus organismos descentralizados (artículo 11, fracción IX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

b) El contencioso de Plena Jurisdicción. Las materias que incluye este contencioso son las siguientes:

1) Los litigios relativos a la interpretación y la ejecución (cumplimiento) de los contratos de obras y trabajos públicos suscritos por la administración federal centralizada (artículo 11, VII, de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa);

2) La determinación de la responsabilidad administrativo disciplinaria de los funcionarios públicos por la comisión de actos que no constituya delitos;

3) Las controversias relativas a las Fianzas;

4) Los litigios contra las decisiones en las que se niegue la reparación de los daños ocasionados por actos que generen la responsabilidad solidaria de la administración, conforme al artículo 77 bis de la Ley Federal de los Servidores Públicos;

5) Los litigios relativos a las pensiones y otras prestaciones de seguridad social otorgadas a los empleados civiles y militares o a sus beneficiarios, las que sido calificadas como "parafiscales".

Se trata de resoluciones en las que se niegue o se reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales establecidas a favor de los

empleados civiles o militares, sus familiares y derechohabientes (con cargo al erario federal o a la Dirección de Pensiones Militares), o aquellas en las que se impongan obligaciones a dichas personas (artículo 11, V, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

1.3 LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS LOCALES.

1.3.1 CREACIÓN.

Los tribunales administrativos locales son, en general, de creación reciente pues la mayoría de ellos han sido establecidos en los quince últimos años, salvo el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal que tiene treinta y cuatro años.

1.3.1.1 EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El primero de ellos fue instituido en el Distrito Federal, por una ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971, promulgada el 25 de febrero del mismo año.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un organismo jurisdiccional que posee plena autonomía para rendir sus sentencias en razón de la independencia que detenta respecto de las autoridades administrativas.

La constitucionalidad del nuevo tribunal no fue cuestionada debido a que el artículo 104 de la Constitución había sido modificado en 1967 para permitir la creación de un tribunal de lo contencioso administrativo en el Distrito Federal. Cabe señalar que incluida originalmente en el artículo 104 de la Constitución, la base del citado tribunal se encuentra en el artículo 122 de nuestra carta magna.

1.3.1.2 OTROS TRIBUNALES LOCALES.

Los tribunales administrativos de algunos estados de la Federación fueron creados a partir del modelo del Tribunal del Distrito Federal, con posterioridad a la creación de aquél. Sin embargo, es preciso decir que antes de los años setenta ya había algunos tribunales fiscales creados siguiendo el modelo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

a). Constitucionalidad de los tribunales administrativos locales.

Los tribunales administrativos se fueron creando sin que hubiera una regla expresa en la Constitución federal, y no fue sino hasta la reforma constitucional del 27 de febrero de 1987, que se creó una base en la ley fundamental para la creación de los tribunales administrativos de los estados de la Federación.³

Al respecto, el artículo 116 de la Constitución federal disponía que:

“ARTÍCULO 116. Las constituciones y las leyes de los estados podrán crear tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para decidir las controversias que surjan entre la administración pública local y los particulares, fijando las reglas de organización, de funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus decisiones.”

Actualmente, la base legal de los tribunales administrativos, se encuentra en la fracción V, del citado artículo 116 de la Constitución Federal, que literalmente enuncia:

“ARTÍCULO 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.”⁴

³ El decreto de reforma entró en vigor a partir del 28 de febrero de 1987.

⁴ Reformado, D. O. F. de 17 de Marzo de 1987.

...

V. Las Constituciones y leyes de los Estados 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 Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

b). Relación sucinta de los tribunales administrativos locales

En una perspectiva panorámica podemos mencionar los tribunales locales siguientes:

1) "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con sede en Toluca, creado por la Ley de Justicia Administrativa del 26 de diciembre de 1986. Este tribunal tuvo como predecesor al Tribunal Fiscal del Estado de México, creado, a su vez, por la ley promulgada el 26 de diciembre de 1958."⁵

Este tribunal, se convirtió durante cierto tiempo en el más avanzado en los dominios de la responsabilidad patrimonial de la administración, de la suspensión de la ejecución del acto atacado, y por la atribución del título de parte en el juicio a los organismos descentralizados de la administración que ejercen funciones de autoridad. Su ejemplo no tardó demasiado tiempo en ser seguido por una serie de tribunales de creación posterior.

2) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, creado por la ley promulgada el 23 de diciembre de 1983. El procedimiento es regulado por la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco del 11 de enero de 1984.⁶

⁵ Cfr. RUÍZ, Tomás, "El Tribunal Fiscal del Estado de México", Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, núm. 1, 1977, p. 61.

⁶ "Nuevo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Jalisco", Revista Indetec, núm. 36, octubre-noviembre, 1984, Guadalajara, México, pp. 12 y ss.

3) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato fue creado por la Ley de Justicia Administrativa, publicada el 24 de septiembre de 1985, en vigor a partir del 2 de enero de 1986. Esta ley reúne en un solo texto la reglamentación de la organización y del procedimiento seguido ante el tribunal.⁷

4) El Tribunal del Estado de Querétaro, fue instituido por la ley del 27 de septiembre de 1985.⁸

5) El Tribunal del Estado de Sonora, creado por la Ley Orgánica del Tribunal, publicada el 26 de enero de 1977. A pesar de su denominación, este tribunal limita su competencia a la materia fiscal.

6) El Tribunal del Estado de Guerrero, creado por la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal del Estado de Guerrero, del 7 de julio de 1987, se instaló a partir del 28 de agosto de 1987.

7) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz, creado por la Ley de Justicia Administrativa, publicada el 14 de febrero de 1989, tuvo como precedente un antiguo tribunal fiscal. El procedimiento ante el tribunal es regulada por dicha ley.

8) El Tribunal Fiscal del Estado de Tamaulipas (unitario), es el más antiguo de los tribunales administrativos locales. Este órgano fue concebido, según el modelo del Tribunal Fiscal de la Federación e instituido por la Ley de Justicia Fiscal del 29 de diciembre de 1951. Sin embargo, como su nombre lo indica, este tribunal posee una competencia limitada a la materia fiscal.

9) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, creado por la ley publicada el 31 de enero de 1989, en vigor a partir

⁷ LÓPEZ RÍOS, Pedro, "La justicia administrativa en el Estado de Guanajuato", Boletín del Departamento de Investigaciones Jurídicas, Guanajuato, México, núm. Especial, 1984.

⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso, Legislación comparada de justicia administrativa, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1987.

del 3 de febrero del mismo año. Este tribunal tuvo como predecesor una antigua "Comisión de Revisión Fiscal" (introducida el 28 de diciembre de 1972).

10) El Tribunal del Estado de Yucatán, creado por la Ley orgánica publicada el 1 de octubre de 1987. El procedimiento es regulado por una ley publicada en la misma fecha.

11) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, fue creado por la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado,⁹ publicada en 1990. Para regular el procedimiento ante el Tribunal se publicó, en forma simultánea, un "Código de Procedimientos del Tribunal del Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León".

12) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, fue creado por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, promulgada el 11 de marzo de 1993 y publicada en *El Estado de Sinaloa* el 26 de marzo de 1993. El actual tribunal sustituye al antiguo Tribunal Fiscal de Sinaloa.

13) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, fue instituido por la "Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado".¹⁰

14) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Morelos, creado por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada en el periódico *Tierra y Libertad*, de 14 de febrero de 1990.

15) El Tribunal de de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí, creado por la "Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí" (publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 21 de abril de 1993).

⁹ Este órgano jurisdiccional sustituyó al Juzgado Fiscal del Estado de Nuevo León que, a su vez, había sido creado por el Código fiscal local publicado en el periódico el 30 de noviembre de 1984.

¹⁰ Decreto núm. 461 publicado en el *Diario Oficial* del Estado del primero de octubre de 1987.

16) En el Estado de Chiapas, se escogió la vía judicial para resolver las controversias administrativas, pues la Ley de Justicia Administrativa local, del 27 de diciembre de 1987, dio a los tribunales judiciales la competencia para conocer de las controversias administrativas, pues el juicio de nulidad contra los actos administrativos es seguido ante las salas mixtas (una en Tuxtla Gutiérrez y dos regionales en Tapachula y Pichucalco) del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

1.3.2 ESTRUCTURA Y PERSONAL.

1.3.2.1 ESTRUCTURA.

En lo que concierne a la organización de la jurisdicción administrativa local, esto es, de cada una de las entidades federativas en donde reside un Tribunal, encontramos que existen diversas soluciones: la explicación reside en la Naturaleza Federal de la República Mexicana.

“Cada estado federado es libre de organizar sus órganos de jurisdicción ordinaria y administrativa, dentro del marco de las bases contenidas en el artículo 116 de la Constitución. Así, en casi la mitad de los estados -15 entre 31-, el contencioso administrativo se resuelve aún por la vía de los tribunales judiciales.”¹¹

En dieciséis Entidades Federativas (comprendido el Distrito Federal) existen Tribunales Administrativos Locales, que poseen una organización y una estructura que presenta una geometría variable.¹²

Así, encontramos Tribunales compuestos por un solo juzgador (*v. gr.*, Nuevo León, Sinaloa, Querétaro, Sonora, Yucatán, Tamaulipas), tribunales

¹¹ Siendo el caso más interesante el del Estado de Chiapas, que creó una Sala “administrativa” en la estructura del Poder Judicial local, utilizando así una solución que se aproxima al modelo español de tribunales judiciales especializados. (Ley de Justicia Administrativa del 27 de diciembre de 1988).

¹² Se trata de los estados de: México, Guanajuato, Guerrero, Veracruz, Jalisco, Sonora, Sinaloa, Yucatán, Nuevo León, Querétaro, Hidalgo, Tamaulipas, Baja California, Morelos, San Luis Potosí. También se incluye el Distrito Federal.

colegiados que se ubican en una sola ciudad (*v. gr.*, Jalisco, Guanajuato y Distrito Federal) y tribunales colegiados que poseen una estructura desconcentrada y que se ubican en varias salas repartidas sobre todo el territorio del Estado (*v. gr.*, Guerrero y Veracruz).

En ciertos casos ya existía un antiguo tribunal fiscal que se convirtió en Tribunal Administrativo ampliando su esfera de competencia (*v. gr.*, Sinaloa, Sonora, Hidalgo y Nuevo León).

1.3.2.2 LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES LOCALES.

Los magistrados de los Tribunales Administrativos locales son designados por un período de seis años por el gobernador del Estado (salvo en el caso del Distrito Federal en donde la designación es una facultad del jefe de la administración del propio Distrito Federal), con la ratificación del Congreso local (aunque en el Distrito Federal, la ratificación es una atribución ejercida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal).

En aquellos estados de la Federación en los que existe una jurisdicción administrativa autónoma, los magistrados de los tribunales respectivos se encuentran sometidos a las mismas reglas disciplinarias que los jueces de los poderes judiciales locales.

1.3.3 COMPETENCIA.

En principio, estos Tribunales tienen una competencia general o genérica en materia administrativa. Esto significa que son competentes para juzgar todos los actos y decisiones administrativos dictados, ejecutados o que se intenten ejecutar por parte de las autoridades administrativas locales, incluyendo aquellos que versan sobre la materia fiscal. Sin embargo, hay un grupo de Tribunales Locales que poseen una competencia limitada a los litigios fiscales (*v. gr.*, Tamaulipas, 1951 y Sonora, 1977).

En el caso del Tribunal del Distrito Federal, según el texto original de su ley, el tribunal debería resolver “las controversias de carácter administrativo que surjan entre las autoridades del Distrito Federal y los particulares, a excepción de los asuntos que sean competencia del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

Esta ley fue modificada por una reforma publicada el 3 de enero de 1978 para dar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo competencia para juzgar todas las controversias administrativas, incluyendo aquellas de naturaleza fiscal.¹³ Fórmula que ha sido repetida en la reciente Ley del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1995.

En ciertos tribunales existen algunas innovaciones con relación al modelo del Tribunal del Distrito Federal –aunque cabe señalar que el rezago de la legislación del Distrito Federal, respecto de otras legislaciones locales, ha sido eliminado con la reciente Ley del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal-. Este es el caso, entre otros, de los tribunales de los estados de México y Yucatán en lo que respecta a la responsabilidad de los funcionarios de la administración local. Por otra parte, estos tribunales y aquellos de creación reciente, pueden juzgar los actos de los organismos descentralizados que ejecutan “funciones de autoridad” (v. gr., Estado de México, Veracruz, Yucatán, Baja California, Guerrero, Jalisco, Guanajuato, Querétaro y, a partir de diciembre de 1995, Distrito Federal).¹⁴

¹³ OVALLE, José, “Reformas y adiciones a la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal”, *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, núm. 26, enero-abril, 1979, pp. 181-191.

¹⁴ La hipótesis general es aquella de la imposibilidad para los tribunales administrativos de juzgar los actos de los organismos descentralizados de la administración.

CAPÍTULO II

EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

2.1 GENERALIDADES.

Este juicio se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a petición de la persona afectada por aquellos actos de autoridad que sean contrarios a derecho, con la intención de determinar y resolver la validez y legalidad de dichos actos, y en su caso obtener la nulidad de los mismos.

En otras palabras, el juicio de nulidad, mismo que se interpone ante la H. Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un medio de defensa que tiene el particular que ve afectado su interés jurídico, por algún acto o resolución emitido por una autoridad federal, a efecto de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dirima las controversias que surjan entre la autoridad y los contribuyentes, y determinar si la actuación de ésta se ajustó o no a los lineamientos legales de actuación y, en todo caso, obtener la nulidad de los mismos.

2.1.1 CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El establecimiento del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14

constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativo a través del amparo, la constitución no sería violada.

La doctora Hedúan Virués, en su libro “Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación” nos dice que la constitucionalidad de la competencia atribuida por la ley al Tribunal Fiscal tiene los siguientes fundamentos:

a) El hecho de que la Suprema Corte en ningún momento haya objetado la constitucionalidad de organismos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal.

b) La interpretación jurisprudencial del artículo 14 constitucional, conforme a la cual, si bien la garantía que consagra es la que se siga un juicio, éste puede consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional promovido ante autoridad administrativa.

c) La liquidación y el cobro de las prestaciones fiscales debe regularse en dos periodos: el oficioso, dentro del cual el Estado ejerce unilateral y ejecutivamente funciones del Poder Público, y el contencioso, que tiene por objeto la revisión, en vía jurisdiccional, de los actos que se producen por el ejercicio de dichas atribuciones, revisión que tradicionalmente en nuestro país se ha ejercido a través del Juicio de Amparo.

d) La ubicación del Tribunal Fiscal dentro del marco del Poder Ejecutivo no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, ya que la seguridad del particular se encuentra garantizada al poder interponer el juicio de amparo en contra de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹⁵

¹⁵ HEDÚAN VIRUÉS K. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Edit. Porrúa, 2ª ed., México 1999, pág. 23.

Actualmente la constitucionalidad de este Tribunal ya no se discute, toda vez que si bien la Constitución de 1917 en el texto original del artículo 104, no previó la existencia de tribunales administrativos, lo cierto es que le hicieron dos reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1967, a fin de darle un sustento constitucional. Así como en 1976 el artículo 73 constitucional se reformó para darle atribuciones al Congreso de la Unión para establecimiento de tribunales administrativos. Este proceso culminó con las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987, que adiciona la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión "Para expedir leyes que instituyan tribunales de los contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten ante 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".

Este precepto, fue nuevamente reformado ya que con fecha 25 de octubre de 1993, en el *Diario Oficial de la Federación*, se publicaron las reformas a diversos preceptos constitucionales, los cuales contiene la denominada "Reforma Política del Distrito Federal", y que establecen que esta entidad deja de ser un ramo más de la Administración Pública Federal centralizada, para crear su propia Administración Pública de carácter local. En esta virtud, la modificación a la fracción XXIX-H del artículo 73, consistió en excluir la competencia del Congreso de la Unión para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo que diriman las controversias entre los particulares y la Administración Pública del Distrito Federal, ya que dicha facultad pasó a la Asamblea de Representantes, que adquiere el rango de órgano legislativo del tal entidad federativa, tanto formal como materialmente, conforme a lo previsto en el artículo 122, fracción III, inciso c) de la propia Constitución Federal.

La reforma política del Distrito Federal no culminó con la anterior, ya que en el *Diario Oficial* de la Federación del 22 de agosto de 1996, se publicó el Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los cuales se encuentra su artículo 122, en el que se establece el cambio de denominación de la Asamblea de Representantes por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y en su BASE PRIMERA, fracción V, inciso n), se le confieren facultades al órgano legislativo mencionado para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

A nivel local la base constitucional fue establecida con la reforma al artículo 116 de la Constitución Federal, en cuya fracción V se dispuso que: "Las Constituciones y leyes de los Estados 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 Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

Mucho se ha discutido acerca del carácter del contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin que a la fecha exista doctrinalmente un consenso general; algunos autores, entre ellos Emilio Margáin Manatou, consideran que este tribunal es de anulación; en cambio, para A. Cortina Gutiérrez y A. Nava Negrete, entre otros, se trata de un tribunal de plena jurisdicción.

Conforme a la doctrina, las diferencias sustanciales entre un contencioso de anulación, objetivo o de ilegitimación, y un contencioso de plena jurisdicción o subjetivo, pueden identificarse en cuanto a su finalidad, al procedimiento, a su sentencia y a sus efectos.

Respecto de su finalidad tenemos que, en el tribunal de simple anulación, sólo se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la Administración, por tal motivo se ha instaurado este tipo de contencioso para conocer la afectación de un interés legítimo; mientras que en el de plena jurisdicción se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, por lo tanto, este contencioso se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos.

En cuanto a la finalidad de nuestro Contencioso Administrativo, fue instaurado para la protección de los derechos subjetivos públicos, pues para la procedencia del juicio es necesaria la afectación del interés jurídico del demandante, como se desprende a contrario sensu de la fracción I del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.

Por lo que respecta al procedimiento, en el de anulación se desarrolla en juicio simple, sin que sea indispensable la participación de la Administración como parte demandada pues su intervención sólo se reduce a rendir un informe que le requiere el tribunal. La Administración, en el Contencioso de Anulación no es parte. Su intervención consiste más en informar que en defender. Hay en este juicio un interés mayor en rever el acto y confrontarlo a la legalidad que en dar razón a la Administración Pública o al recurrente. El Tribunal suple las deficiencias que hubiesen en el recurso. En cambio, el procedimiento de plena jurisdicción es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una demandada, un proceso con todas sus etapas procedimentales: instrucción y sentencia o juicio, dando oportunidad a los contendientes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que consideran pertinentes.

En este aspecto, el Contencioso Administrativo regulado por el Código Fiscal de la Federación tiene el carácter de subjetivo o de plena jurisdicción, pues el procedimiento instaurado está estructurado con los principios de un verdadero juicio procesal.

Respecto de la sentencia, el de simple anulación sólo se constriñe a declarar la validez o nulidad del acto, según corresponda; en cambio, en el de plena jurisdicción se emite una sentencia de condena.

Conforme a esta categoría, nuestro Contencioso Administrativo en algunos casos es de anulación pues sólo se constriñe a declarar la validez o nulidad; sin embargo, en otros casos la sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada, como por ejemplo en las pensiones civiles o militares, cuando la nulidad es para el efecto de que se otorgue al actor una pensión mayor de la que había considerado la demandada, o en los casos de devolución de impuestos, en la que se condena a la devolución de éstos.

Finalmente, en cuanto a los efectos de la sentencia, la que dicta el tribunal en el contencioso objetivo sólo logra anular la resolución combatida, a través de una declaración que no puede ser ejecutada por el propio tribunal, en tanto que en el de plena jurisdicción el tribunal sí puede ejecutar sus resoluciones en virtud de que busca el restablecimiento de un derecho subjetivo.

Conforme, a esto último, el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sería de anulación, pues dicho órgano jurisdiccional carece de facultades para hacer cumplir sus fallos.

Acorde con este análisis, es posible concluir que el contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal Fiscal es mixto o ecléctico.

Como órgano jurisdiccional, se trata de un tribunal administrativo, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo sin sujeción a las autoridades que integran ese poder y que actúa con plena autonomía.

Su propósito es mantener la División de Poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Se creó mediante una ley federal, con la

denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir fallos.

Es un tribunal autónomo ya que, como se expresa en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal:

“Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa...”

Autonomía que se reitera en el artículo 1º de su Ley Orgánica, mismo que enuncia:

“ARTÍCULO 1. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.”

2.1.2 DEFINICIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Según Refugio de Jesús Fernández Martínez, el juicio de nulidad: “es un medio en virtud del cual los particulares que se sienten afectados por la falta o la indebida aplicación de una ley administrativa, que vulnere sus derechos, por las autoridades fiscales o ejecutoras de la administración pública, puede acudir a los tribunales administrativos, para que de acuerdo a los procedimientos que establece la ley de la materia, los titulares de estos órganos determinen si en efecto, los órganos de la administración pública a los que se les imputa la violación cometida la han realizado o no y en caso afirmativo declaren la

procedencia del procedimiento de lo contencioso administrativo y consecuentemente la nulidad o revocación del acto impugnado.”¹⁶

En consecuencia debe definirse como: un medio que tiene el gobernado para que un acto administrativo sea revisado por una autoridad diferente a la que lo ha emitido, a efecto de que se determine la legalidad del mismo y consecuentemente la validez o invalidez del propio acto impugnado.

Andrés Serra Rojas siguiendo a Manuel J. Argañarás sobre el Contencioso Administrativo es el juicio o recurso que se sigue en unos sistemas, ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública, por los actos ilegales de esta que lesionan sus derechos.

2.1.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Mucho se ha discutido sobre el origen, la naturaleza jurídica y sobre la constitucionalidad o la inconstitucionalidad del recurso de lo contencioso administrativo o de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Consideramos que el recurso o de la jurisdicción de lo contencioso administrativo surgió de la necesidad de que el propio órgano gubernamental demuestre a los administrados no solamente la legalidad de sus actos sino la legitimidad auténtica de los mismos, concibiendo la idea, que para justificarlos, podrían ser analizados por un organismo que no dependiera directamente de la administración y que sin embargo, fundara su acción en leyes, sin sujetarse al control del órgano jurisdiccional.

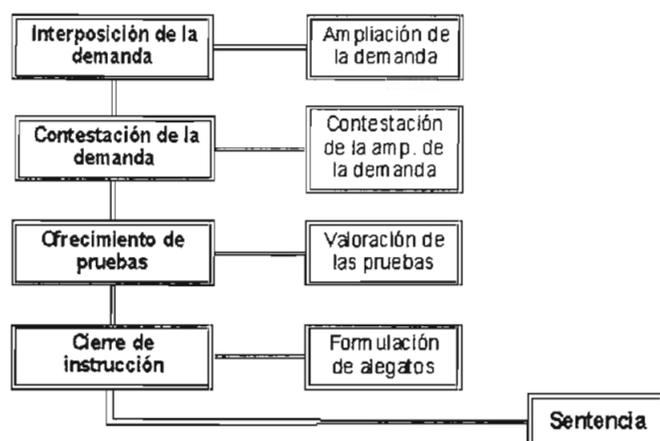
La naturaleza jurídica del procedimiento de lo Contencioso y Administrativo, está enmarcado en la respuesta a la pregunta: ¿qué es lo Contencioso Administrativo? o, ¿qué es el procedimiento de lo Contencioso y

¹⁶ FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús. Derecho fiscal. Ed. McGraw-Hill, México, 2001, pág. 399.

Administrativo? A tal pregunta se puede responder que el Contencioso Administrativo es un medio por el cual el particular, que considera que ha sido afectado por un órgano de la administración pública, por falta o indebida aplicación de una ley administrativa, puede acudir a los Tribunales Administrativos en la vía y términos que la ley de la materia establece a efecto de que los titulares de este Tribunal determinen si los órganos de la Administración Pública han incurrido en la violación aducida por el administrado y en caso afirmativo decretar la nulidad del acto motivo de la litis.

2.1.4 EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

A continuación se presenta un esquema del proceso:



En el esquema anterior, se presenta el proceso desde un punto de vista genérico; sin embargo, resulta necesario precisar las siguientes reglas:

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal, se registrarán por las disposiciones establecidas para tal efecto en el título VI del Código Fiscal de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este

último ordenamiento no contravenga al Procedimiento Contencioso que establece este Código.

En los casos en que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y éstas promuevan juicio, en el escrito inicial de la demanda deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas, y si no lo hicieren, el magistrado instructor designará con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Toda promoción, deberá estar firmada por quien formule y sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar, en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario ante secretarios del Tribunal Fiscal, sin perjuicio de lo que dispongan la legislación de profesiones.

La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo; o conforme lo establezcan las

disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las entidades federativas coordinadas.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos o interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

2.1.5 SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

A falta de disposición expresa en el Código Fiscal de la Federación, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que las disposiciones que se apliquen no contravengan el procedimiento contencioso administrativo y se cumplan los siguientes requisitos (artículo 197 del Código Fiscal de la Federación):

a) Que el Código Fiscal de la Federación prevea la institución jurídica que se pretende suplir.

b) Que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, y

c) Que las disposiciones o principios con los que se vaya a subsanar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de la institución suplida.

2.2 PARTES EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

De acuerdo al artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, las partes en el juicio de nulidad son:

I.- El demandante.

En términos generales, el demandante o actor en el contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Fiscal, es quien promueve el juicio, y dicho carácter lo podrá tener: el particular, sea persona física o moral, o la Autoridad Administrativa.

En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, excepto en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un sólo escrito de demanda, siempre que en el escrito designen de entre ellas mismas un representante común, si no se hace esta designación, el magistrado instructor al admitir la demanda la hará.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, se tendrá por no interpuesto.

II.- Los demandados. Tienen ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

Tratándose del particular se requiere que sea el titular de los derechos contenidos en una resolución administrativa que le es favorable. Por lo que respecta a la autoridad, el artículo 198, fracción II, inciso a), del Código Fiscal

de la Federación, sólo contempla a la que haya dictado la resolución impugnada.

III.- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvierta actos de Autoridades Federativas Coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales, y cuando se controvierta el Interés Fiscal de la Federación.

IV.- El tercero, es quien tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

En este caso, la intervención del tercero en el Contencioso Administrativo consiste en la colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas. A este tercero se le denomina coadyuvante adhesivo.

El artículo 211 del Código Fiscal de la Federación establece que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se le corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio, mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Este precepto adolece del defecto de establecer que el escrito del tercero deba contener los requisitos de la demanda, lo cual es impropio, ya que la intervención del coadyuvante opera cuando éste tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, razón por la cual el escrito sólo contendrá los requisitos de la contestación de la demanda.

La condición para ser coadyuvante, establecida por la ley, consiste en que éste tenga un derecho subjetivo, derivado de un acto administrativo que le

es favorable, el cual es materia de la controversia. Por esta razón, este tercero perjudicado tiene el mismo interés que la parte demandada en la legalidad de la resolución impugnada, pues de decretarse su nulidad sus derechos se verían afectados.

2.3 IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Por improcedencia del juicio debe entenderse la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora.

Por ello Ignacio Burgoa manifiesta: “En el ámbito de la abstracción, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad de que ésta, en su concepción genérica, logre su objetivo, es decir, la dirección del derecho sobre la cuestión de fondo o substancial que su imaginario ejercicio plantea. En la realidad jurídica, empero, la improcedencia de cualquier acción específica se manifiesta en que ésta no consigna su objeto propio, o sea, en que no obtenga la pretensión del que la ejercita y precisamente por existir un impedimento para el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva dicha cuestión.”¹⁷

Idéntico criterio tiene el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el precedente que aparece publicado en la página 185, Tomo VIII, Noviembre de 1991, Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

**“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,
IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, ANTE EL TRIBUNAL
FISCAL. CONCEPTO JURIDICO.** *Las causas de improcedencia que determina la ley de la materia, ven o se refieren a la procedencia del juicio mismo, esto es, los motivos de improcedencia son en cuanto a que la acción en sí misma considerada no procede por las*

¹⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de amparo, Edit. Porrúa, 40ª ed. actualizada, México 2004, pág. 446.

causas específicas consignadas en la ley; es verdad que las causas de improcedencia dan lugar al sobreseimiento, pero no necesariamente éste sobreviene por alguna de esas causas, pues por ejemplo, de acuerdo con la fracción I del artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, procede el sobreseimiento por desistimiento del demandante, lo anterior, no significa que el juicio sea improcedente; el juicio sí procede y lo que acontece en ese caso es que la actora por propia voluntad desiste de su acción y ello hace que se sobresea en el juicio, más no significa que la acción en sí misma sea improcedente. Acorde con la doctrina, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad de que ésta, en su concepción genérica, logre su objeto, es decir, la dicción del derecho sobre la cuestión de fondo o sustancial que su ejercicio plantea; tal improcedencia se manifiesta en que la acción no consiga su objeto propio, o sea, en que no se obtenga la pretensión del que la ejercita y principalmente por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva sobre la cuestión debatida. En resumen, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad jurídica de que el órgano jurisdiccional estudie y decida dicha cuestión, absteniéndose obligatoriamente a resolver sobre el fondo de la controversia.”

El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación establece la improcedencia del juicio, por las causales y contra los actos siguientes:

- I. Que no se afecten los intereses jurídicos del demandante.
- II. Cuya impugnación no corresponda conocer al citado Tribunal.
- III. Que sean materia de sentencia emitida por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, a pesar de que las violaciones alegadas sean diversas.
- IV. Respecto de las cuales hubiere consentimiento. Existe consentimiento cuando no se promovió en tiempo algún medio de defensa, o juicio ante el Tribunal Fiscal.

V. Que sean materia de un recurso o juicio pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el Tribunal.

VI. Que puedan impugnarse utilizando algún recurso o medio de defensa, excepto de aquellos cuya interposición sea optativa.

VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

VIII. Se entiende que hay conexidad, cuando las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.

IX. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

X. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

XI. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

XII. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.

XIII. Que se pueda impugnar conforme a lo establecido por el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no hubiese transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando ya haya sido ejercida.

XIV. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión surgida de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

XV. En los demás casos en que la improcedencia surja de alguna disposición del Código o de las leyes fiscales especiales.

XVI. Dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble

tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.4 EJERCICIO DE LA ACCIÓN.

Debemos hacer la pertinente e indispensable observación de qué se entiende por juicio, con independencia que en párrafos anteriores y predecesores se cite su connotación.

Consideramos en términos generales, que un juicio es un proceso que se instruye a fin de justificar el merecimiento para ciertas recompensas.

Así, tenemos que el juicio contencioso administrativo se inicia cuando se presenta la demanda.

2.4.1 LA DEMANDA Y PLAZO PARA SU PRESENTACIÓN.

Cabe mencionar que la Sala Regional competente será aquella donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto en los supuestos establecidos por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La demanda se podrá enviar por correo certificado con acuse de recibo, en los siguientes casos:

- Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la Sala, o

- Cuando la sala se ubique en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se lleve a cabo en el lugar en que resida el demandante.

2.4.2 CASOS EN QUE SE PUEDE SUSPENDER EL PLAZO PARA INTERPONER EL JUICIO.

Se suspende el plazo para interponer el juicio cuando se dan las siguientes situaciones:

Suspensión del plazo.

En caso de fallecimiento del interesado, si no se ha aceptado el cargo de representante (albacea) de la sucesión (1 año).

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia decretadas por la autoridad judicial, hasta que se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente (1 año).

También se suspenderá el plazo cuando se solicite iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

2.4.3 CONCEPTO DE DEMANDA.

La demanda, es un escrito mediante el cual, el actor ejercita su acción ante el órgano juzgador para que resuelva acerca de un hecho que le causa agravio.

Es un acto procesal, donde se plantea al juzgador, una petición sustentada en hechos y fundamentos de derecho, para que sea resuelta una vez que verifique los trámites legales correspondientes. Es el acto jurídico que inicia el proceso.

2.4.3.1 CONTENIDO DEL ESCRITO DE DEMANDA.

En términos del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, el escrito de demanda deberá indicar:

1. El nombre del Demandante y su Domicilio para oír y recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

2. La Resolución que se impugna. Debe de causar un agravio y deben ser resoluciones definitivas, es decir, que se ubiquen en la competencia de las salas regionales y resoluciones dictadas por la autoridad donde no cabe el recurso o por su naturaleza es optativo su ejercicio.

3. La Autoridad o Autoridades Demandadas, o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

4. Los hechos que den motivo a la demanda. Son los que dan origen a la resolución hasta el resultado.

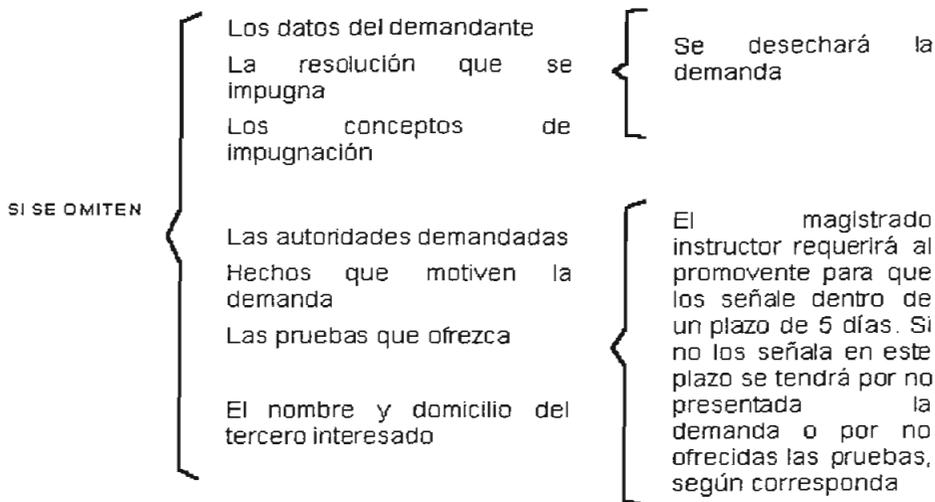
5. Las pruebas que ofrezca (tratándose de las pruebas pericial y testimonial deberá precisarse los hechos sobre los que versarán, señalando los nombres y domicilios de testigos y peritos).

6. Los conceptos de impugnación. Son aquellos hechos que causan agravio, esto quiere decir, que debe detallarse plenamente el motivo de la inconformidad del demandante.

7. Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo hubiere. Si el actor conoce la existencia de un tercero deberá señalar el nombre y domicilio y si no se conoce deberá señalar que ignora su existencia. El tercero es aquel que tiene un derecho incompatible con el actor.

8. Lo que se pida, señalando, en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

2.4.3.2 IRREGULARIDADES DEL ESCRITO DE DEMANDA.



Los requisitos de la demanda deben de ser examinados a efecto de que ésta cumplan con aquellos precisados en la ley.

2.4.4 REQUISITOS QUE SE DEBEN CUMPLIR PARA LA REPRESENTACIÓN ANTE LAS AUTORIDADES.

Es importante señalar que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procede la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra persona deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones.

La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo; o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las entidades federativas coordinadas.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

2.5 DOCUMENTOS QUE DEBEN ANEXARSE AL ESCRITO DE DEMANDA.

En términos del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, la demanda deberá contener los siguientes anexos:

1. Original de la demanda y copias de la misma, y documentos anexos suficientes para cada una de las partes.

2. Documento público con el que se acredite la personalidad.

3. Resolución impugnada.

4. Acta de notificación del acto impugnado, excepto cuando ésta no se hubiere recibido o se hubiere practicado por correo certificado, debiendo hacerse tal señalamiento.

5. El cuestionario que habrá de desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

6. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante.

7. Las pruebas documentales que se ofrezcan.

En los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será admisible toda clase de pruebas, excepto la confesión de las autoridades mediante la absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

2.6 AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.

Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

- Cuando se impugne una negativa ficta.
- Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- Contra actos no notificados o notificados ilegalmente.
- Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el actor al presentar la demanda, pero que no cambien los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.
- Pruebas documentales.
- Documentos que contienen información confidencial o comercial reservada.
- Documentos que no obren en poder del demandante.

2.7 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y DOCUMENTOS QUE SE DEBEN ANEXAR.

Una vez admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado para que conteste y manifieste lo que a su derecho convenga.

El demandado deberá adjuntar a su contestación:

a) Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

b) Cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio; el documento en que acredite su personalidad.

c) El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

d) Las pruebas documentales que ofrezca.

2.7.1 PLAZO EN QUE SE DEBE CONTESTAR LA DEMANDA Y EN SU CASO LA AMPLIACIÓN CORRESPONDIENTE.

Dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación. Contestación de la demanda.

Dentro de 20 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Contestación de la ampliación de la demanda.

Cabe mencionar que la notificación surte efectos a partir del día siguiente de notificada la demanda o la ampliación.

2.7.2 CONTENIDO DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y LA AMPLIACIÓN DE LA MISMA.

El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, debe indicar:

- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- Concretamente cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.
- Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- Las pruebas que ofrezca.
- En caso de que se ofrezca la prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Cabe señalar que en la ampliación de la contestación de la demanda no se deben anexar los documentos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

2.7.3 INCIDENTES QUE SE PUEDEN HACER VALER EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

De conformidad con el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, se pueden hacer valer los incidentes de previo y especial pronunciamiento que son los siguientes:

Incidentes de previo especial pronunciamiento.

Incompetencia en razón de territorio. La sala incompetente es la que se encuentra dentro de la jurisdicción del territorio. Cualquier problema se resuelve en la vía incidental. Trámite. Si procede, la sala respectiva se declarará incompetente de plano y remitirá los asuntos a la sala que estime competente. Recibido el expediente, la sala en cuyo favor se declaró competencia comunicará dentro de 48 horas siguientes si acepta y le remitirá los autos al presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el cual someterá dichas resoluciones al Pleno, quién decidirá cual de las salas es legalmente competente. Cuando una de las salas esté conociendo de un asunto de competencia, cualquiera de las partes puede acudir al presidente para el trámite del incidente.

La recusación por causa de impedimento. Que va hacia los magistrados, en razón de tener lazos de amistad o enemistad, familiares, se resuelve antes de que se cierre la instrucción. Podrá hacerse valer cuando el Magistrado se ubique en los supuestos del artículo 204 del Código Fiscal de la Federación. Debe de promoverse por escrito ante la sala o sea en la que se encuentre adscrito el Magistrado, siempre y cuando esté acompañado de pruebas.

Acumulación de autos. Si hay diversidad de salas procede la acumulación en vía incidental. Se necesitan que sean dos o más juicios pendientes de resolver, que las partes sean las mismas y que se invoquen dentro del agravio. Siendo diferentes las partes invocándose diferentes agravios, el acto impugnado sea uno mismo, aunque se impugnen varias partes

del mismo acto. Independientemente que las partes y los agravios sean o no diversos se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de situaciones que afecten los presupuestos procesales. Substanciación.- Se promueve ante el magistrado instructor que esté conociendo del juicio del cual la demanda se presentó y se formulará el proyecto en 10 días, el que será sometido a las salas. Decretada la acumulación, la sala que conozca del asunto más reciente deberá enviar los autos a la que conoce del primer asunto, si la acumulación se decretó en la misma sala se turnarán actas al magistrado que conoce el juicio mas antiguo.

Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia. Se interponer el incidente a partir de un año de la muerte del demandante. Respecto a la ausencia o incapacidad, se necesita que exista la declaración judicial de incapacidad o de ausencia para que proceda el incidente. La interrupción del juicio por las causas anteriores durará un año. Será decretada por el magistrado instructor a partir de la fecha en que tenga conocimiento de su existencia, transcurrido el plazo y de no comparece el albacea, representante legal, o el tutor, se acordará la reanudación del juicio, y se ordenará que las notificaciones se hagan correctamente.

Nulidad de notificaciones. Siempre y cuando ésta se haya hecho mal o no exista. Deberá promover el perjudicado cuando la notificación no fue hecha conforme a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación. Deberá promoverse dentro de los 5 días siguientes a aquel en que conoció el hecho; en el escrito en el que se haga valer deberá ofrecer pruebas. Tramitación.- se da vista a las partes por el término de 5 días siguientes se dictará la resolución correspondiente. De estimarse procedente, se declarará nula la notificación y las actuaciones posteriores y se impondrá sanción al actuario.

Cualquiera de los incidentes suspende el juicio hasta que se resuelva por interlocutoria (artículo 228-Bis).

Además de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, existen otros tales como, el incidente de suspensión de la ejecución y de falsedad de documentos.

2.8 LAS PRUEBAS.

En la etapa probatoria las partes y el juzgador realizan los actos tendentes a verificar los hechos controvertidos. Esta etapa se desarrolla normalmente a través de los actos de ofrecimiento o proposición de los medios de prueba, su admisión o desechamiento; la preparación de las pruebas admitidas, y la práctica, ejecución o desahogo de los medios de prueba admitidos y preparados;

Por pruebas se debe entender el medio del cual disponen las partes en un procedimiento para justificar sus acciones u omisiones.¹⁸

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, que pueden consistir en las declaraciones de las partes, llamada confesión, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, testimonial o sea la declaración de terceros, pericial, documentos públicos y privados, inspección judicial, fotografías, facsímiles, cintas cinematográficas, de videos, de sonido, reconstrucciones de hechos, y en general cualquier otra similar u objeto que sirva para la averiguación de la verdad, siempre y cuando no sean contrarias a la moral o al derecho (artículo 230 del Código Fiscal Federal).

Las pruebas supervenientes o sea aquellas que no existían antes de presentarse la demanda, o que bajo protesta de decir verdad, se manifieste que no se tenía conocimiento de ellas, podrán presentarse siempre que no se haya

¹⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría General del Proceso. 8ª ed., Edit. Porrúa, México, 1999, p. 117.

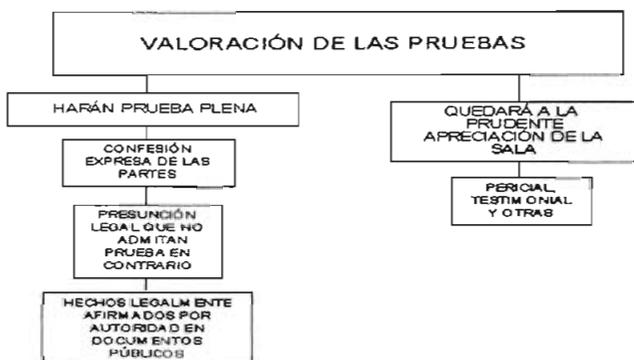
dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga, respecto a ellos.

El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

Cuando se promueve la prueba pericial y la prueba testimonial, deberán desahogarse de acuerdo con los requisitos exigidos para las mismas en el Código Fiscal de la Federación (artículo 231).

A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades administrativas tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al magistrado instructor que requiera a los omisos. Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquélla y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirá ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

2.8.1 VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS POR EL MAGISTRADO.



La valoración de las pruebas o sea su eficacia dentro del procedimiento contencioso administrativo, se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

- Hará prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridades en documentos públicos; pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

En lo conducente, y para mayor abundamiento, se menciona la siguiente tesis, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consultable en la página 185, del Tomo VII, Junio de 1991, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, que dice:

“ACTUACIONES DE LOS NOTARIOS. LA DECLARACIÓN DE UNA DE LAS PARTES RECIBIDAS POR EL FEDATARIO PÚBLICO, CONSTITUYE UN MERO INDICIO. Al tomar una declaración fuera de juicio, el notario público no hace sino recibir la manifestación de voluntad de una de las partes, sobre determinados hechos. Por tanto, dicha manifestación no puede tener más valor que el de un indicio, porque no se formula ante la autoridad jurisdiccional competente, sino en presencia de un fedatario público que no se encuentra facultado para autenticar esa clase de actos, independientemente de que se haga constar en un documento público, pues en todo caso ese documento sólo demostrará plenamente que en presencia del notario se produjo la declaración, pero no probará la veracidad de lo declarado, o sea, el mérito intrínseco del contenido.”

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderá como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.

- El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la Sala.

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en los párrafos anteriores, debiendo fundar razonablemente esta parte de su sentencia.

2.9 LOS ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN.

Por instrucción se debe entender el curso que se sigue en un procedimiento en las etapas desde la presentación de la demanda, hasta la conclusión del periodo de pruebas.

El magistrado instructor, quien es el que tiene bajo su responsabilidad que el juicio se lleve en todas sus etapas, diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito.

Para Marco Antonio Díaz de León, los alegatos son: "La exposición oral o escrita que ante el juez producen las partes o litigantes, sobre los hechos y en defensa de las pretensiones que se debaten en el proceso. Razonamiento que hace el abogado para tratar de persuadir al juzgador sobre la causa que defiende en juicio".¹⁹

¹⁹ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal, Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., México, 1986, pág. 171.

Los alegatos son los razonamientos con los que pretenden convencer al Tribunal de la pretensión sobre la que deba decidir. Los alegatos presentados en tiempo deberán considerarse al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.

2.10 LA SENTENCIA.

Sentencia es la decisión que se emite en cualquier controversia, dentro de un procedimiento. Siendo definitiva la que resuelve el juicio en lo principal, y es interlocutoria, la que resuelve un incidente.²⁰

En el procedimiento contencioso administrativo, la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

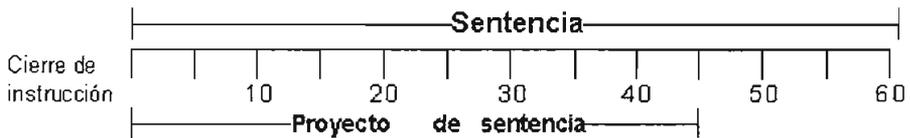
Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundará en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, 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 y en la contestación.

²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Tratado teórico práctico de los recursos administrativos. 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002, p. 99.

Es la resolución administrativa que pone fin a un juicio en una instancia, en un recurso o en un incidente que resuelva lo principal.²¹

En el juicio contencioso administrativo la sentencia se debe pronunciar en un término de 60 días después de cerrada la instrucción. Dentro de los primeros 45 días de dicho término se formulará el proyecto respectivo. Tal y como se ejemplifica en el esquema siguiente:



2.10.1 SENTIDO EN QUE SE PUEDE DICTARSE UNA SENTENCIA DEFINITIVA.

La sentencia definitiva que se dicte dentro del procedimiento contencioso administrativo, podrá:

- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- 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.

Las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundaran en derecho y examinaran todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado.

Las Salas, podrán corregir los errores en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de

²¹ *Ibidem*, p. 201.

ilegalidad así como los razonamientos de las partes pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Si la Sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando haya transcurrido los plazos señalados para concluir una visita o hayan caducado las facultades de comprobación de las autoridades fiscales.

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.

2.10.2 EL SOBRESEIMIENTO.

En palabras de Refugio de Jesús Fernández Martínez, por sobreseimiento debe entenderse: *“La forma de terminar un juicio, sin entrar al fondo del asunto planteado. O sea, que el juicio concluye, dejando la resolución impugnada como si no hubiera sido impugnada, con todos sus efectos y consecuencias, en consideración de la causa de sobreseimiento, el cual puede ser total o parcial.”*²²

Consideramos, entonces que el sobreseimiento es la finalización de un juicio antes de su conclusión normal por faltar alguno de sus elementos constitutivos, lo que origina la extinción de la acción, de tal forma, que más adelante no será posible legalmente iniciar un nuevo juicio sobre la misma acción.

El sobreseimiento puede ser parcial o total y procederá en los siguientes casos:

1. El demandante por voluntad propia renuncia a continuar con el proceso.

²² FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús. Derecho Fiscal, Edit. McGraw-Hill, México, 2001, págs. 408 y 409.

2. Durante el juicio aparece o sobreviene alguna de las causales de improcedencia.

3. La autoridad deja sin efectos el acto impugnado.

4. Por muerte del demandante durante el juicio:

a) Si su pretensión es intransmisible.

b) Si su muerte deja sin efectos el acto impugnado.

5. Los demás casos en que por disposición legal exista impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

2.11 RECURSOS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El recurso de reclamación.

El recurso de revisión.

2.11.1 PROCEDENCIA DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El recurso de reclamación procederá en contra de las siguientes resoluciones del magistrado instructor:

a) Que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba;

b) Las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o

c) Aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero.

2.11.2 AUTORIDAD ANTE QUIEN SE PROMUEVE EL RECURSO Y PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN.

La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

2.11.3 TRÁMITE DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN.

Cuando se interponga este recurso, el magistrado instructor ordenará que se dé aviso a la contraparte por el término de para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámites dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días.

En caso de desistimiento del demandante, cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, no será necesario dar aviso a la contraparte.

2.11.4 EL RECURSO DE REVISIÓN.

El recurso de revisión procederá en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y sentencias definitivas.

Podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

2.11.5 PLAZO EN QUE SE DEBE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN.

Se interpondrá el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta

efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

La cuantía del asunto 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.

Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en el párrafo anterior, o de cuantía indeterminada. Para efectos de la admisión del recurso el recurrente deberá razonar dicha circunstancia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos 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 período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

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

B) 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 el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

C) El recurso de revisión también procede en contra de sentencias o resoluciones dictadas por la Sala Superior o alguna de sus Secciones, en los casos en que se ejerce la facultad de atracción.

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

DE LA QUEJA POR INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA.

En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

- Procederá en contra de los siguientes casos:

a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la ley.

-Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. En el supuesto de que la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considere que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la

queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

- En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere este párrafo se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario.

-Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales se deberá cumplir.

-Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además procederá notificando al funcionario responsable e imponiendo la multa arriba señalada.

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

La queja por incumplimiento de la sentencia se encuentra regulada en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.

CAPÍTULO III

EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL.

3.1 GENERALIDADES.

Este medio de impugnación paralelo al juicio de amparo en materia administrativa tuvo su origen en el recurso de súplica establecido por el texto primitivo del artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal de 1917, el que fue suprimido en la reforma constitucional de 1934, ya que, al crearse el Tribunal Fiscal Federal en 1936, las autoridades tributarias no podían acudir al juicio de amparo para impugnar sus fallos como lo hacían los particulares afectados, de acuerdo con el criterio de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, lo que motivó que la Secretaría de Hacienda insistiese en su desigualdad procesal frente a los administrados. Finalmente, logró una nueva modificación a la citada fracción I del artículo 104 constitucional, según decreto del 30 de diciembre de 1946, en la que se estableció en el fondo la antigua "súplica", pero calificada ahora de revisión fiscal, es decir, limitada exclusivamente a la materia tributaria.²³

3.2. PROCEDIBILIDAD DEL RECURSO.

Para poder entender completamente como se maneja el recurso de revisión, es necesario que sepamos su entorno de procedibilidad, es decir, el marco jurídico dentro del cual se puede encontrar dicho recurso.

²³ El texto de la reforma de diciembre de 1946 establecía lo siguiente: "en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos...".

La formación de dicho recurso tiene su base jurídica en el artículo 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el decreto del 30 de diciembre de 1946 el cual fue reformado cuatro años después, el 30 de diciembre de 1950, y la procedencia del recurso de revisión se integró en el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación dentro del juicio de nulidad.

El artículo 104 constitucional fracción I-B, en vigor, dice:

“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 señalan 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 resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.**”*

Este juicio se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a petición de la persona afectada por aquéllos actos de autoridad que se consideren contrarios a derecho, con la intención de determinar y resolver la validez y legalidad o no de dichos actos, y en su caso obtener la nulidad de los mismos.

Ahora bien, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según el artículo 11 de su Ley Orgánica, es competente para conocer:

“ARTÍCULO 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I.- Las dictadas por las autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

III.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

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

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

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

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

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

VIII.- Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal,

así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX.- Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, así como sus organismos descentralizados.

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

XI.- Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

XII.- Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII.- Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

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

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.”

El medio de impugnación que no ocupa es el recurso de revisión, que constituye un medio impugnativo de carácter unilateral, toda vez que sólo lo pueden interponer las autoridades, por conducto de la unidad jurídica encargada de su defensa, sean parte actora o demandada.

Así, conforme al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, el recurso de revisión es procedente en contra de los siguientes actos jurisdiccionales:

- a) Resoluciones de la sala que decreten el sobreseimiento.
- b) Resoluciones de la sala que nieguen el sobreseimiento.
- c) Sentencias definitivas.

Tal dispositivo legal, literalmente enuncia:

"ARTÍCULO 248. *Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los 15 días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:*

I. Sea de cuantía que exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario en el área geográfica correspondiente al D.F., vigente en el momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a 12 meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el 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.*
- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.*
- c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado 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 trascienda 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 aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos de trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, 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 e ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

3.3 CAUSAS DE PROCEDIBILIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN.

En esta medida, el recurso de revisión no procederá en todos los casos, sino únicamente en los siguientes supuestos:

I. Sean de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces al salario mínimo diario en el 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 períodos 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 período 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 primera, 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.

b). La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

c). Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado 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 el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

De lo anteriormente expuesto tenemos que el recurso de revisión por regla general será procedente cuando el asunto tenga la cuantía señalada, y como excepciones a dicha regla se establece como supuestos de procedibilidad del recurso el que el asunto sea de importancia y trascendencia, cuando la cuantía sea inferior a lo señalado o de cuantía indeterminada; así como cuando se trate de una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales siempre que el asunto se refiera a los supuestos antes mencionados. De igual manera, el recurso de revisión será procedente cuando la resolución o sentencia verse sobre un acto administrativo dictado en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o se hayan dictado en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre los casos mencionados.

Fuera de los casos de excepción anotados, el precepto en comento no establece regla alguna para determinar la acepción que deba darse a los términos de importancia y trascendencia, tópicos éstos últimos que más adelante serán materia de análisis.

Como complemento a lo anterior, se precisa lo siguiente:

a) Plazo para interponerlo: el escrito de revisión se presentará dentro de los quince días a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución o sentencia definitiva impugnada.

b) Autoridad que conoce del recurso: el Tribunal Colegiado de Circuito en la Sede de la Sala Regional respectiva.

c) Partes que lo pueden interponer: este recurso de revisión es de carácter unilateral, al ser exclusivo para las autoridades que figuran como partes, ya sea como actor o demandado en el juicio.

d) Resoluciones en contra de las cuales procede el recurso: en contra de las resoluciones dictadas por las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas.

e) Requisitos de procedibilidad del recurso: que el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secretaría del Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado a que el asunto corresponda, y por lo mismo, el escrito de interposición será firmado por el titular de la secretaría, departamento u organismo, y en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlos; por cuantía, por resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público u otras autoridades, por resolución en materia de la ley federal de responsabilidad de los servidores públicos, por resoluciones en materia de aportación de seguridad social, por resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La procedencia del recurso de revisión ha dado lugar a una diversidad de criterios por parte de los tribunales revisores, sobre todo en lo que se refiere a cuestiones donde la ley es omisa; así, la problemática comienza con el requisito de importancia y trascendencia.

Se cita al caso, la tesis VI.3o. J/1, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, página 442, Tomo II, Diciembre de 1995, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“REVISIÓN FISCAL. CONCEPTO DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO. La importancia y trascendencia a que se refiere el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación radica en el asunto en sí mismo considerado y no en la forma en que se resolvió. Ahora bien, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, las acepciones gramaticales de importancia y trascendencia son las siguientes: Importancia: Calidad de lo que importa, de lo que es muy conveniente o interesante o de mucha entidad o consecuencia. Trascendencia: Resultado,

consecuencia de índole grave o muy importante. Estas acepciones, dan como resultado que deba considerarse que se está en presencia de un asunto que reúne los requisitos de importancia y trascendencia en aquel negocio respecto del cual se puede justificar la necesidad de ser revisado en segunda instancia, mediante razones que no puedan ni podrían formularse en la mayoría de los negocios y menos en la totalidad de los asuntos, porque de aceptar lo contrario, se trataría de un asunto común y corriente y no de importancia y trascendencia en el sentido que establece la ley.”

Así también, resulta ilustrativa la tesis XVI.4o.8 A, respaldada por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, consultable en la página 1146, del Tomo XVII, Febrero de 2003, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación, que reza:

“REVISIÓN FISCAL. PARA SU PROCEDENCIA ES INDISPENSABLE RAZONAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA EN FUNCIÓN DEL TÓPICO CUYO EXAMEN SUSTENTÓ LA NULIDAD DECRETADA. Como se advierte de la lectura del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, concretamente de sus fracciones I y III, las autoridades demandadas se encuentran facultadas para interponer el recurso de revisión cuando la cuantía del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal o cuando el asunto sea de importancia y trascendencia. En este último caso, la recurrente se encuentra constreñida a razonar el porqué el negocio reviste tales características, es decir, en virtud de qué es importante y trascendente, razonamientos que deben encauzarse precisamente a partir de las consideraciones en que la Sala Fiscal se cimentó para declarar la nulidad, pues son precisamente éstas de donde pudieran derivarse la importancia del negocio y la trascendencia del criterio adoptado por la resolutora. Por ello, si la inconforme razonó tales conceptos en función de un tema diverso, el recurso debe declararse improcedente.”

De igual manera, el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 45, Tomo 90 Tercera Parte, Séptima Época, del Semanario Judicial de la Federación, que es del tenor siguiente:

“REVISIÓN FISCAL IMPROCEDENTE. IMPORTANCIA DEL ASUNTO. RADICA EN SI MISMO CONSIDERADO Y NO EN LA FORMA EN QUE SE RESUELVA POR EL TRIBUNAL FISCAL. VIOLACIONES DE CARACTER PROCESAL NO BASTAN PARA JUSTIFICAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL NEGOCIO. El hecho de que la autoridad recurrente estime que el Tribunal Fiscal de la Federación, durante la tramitación del juicio, cometió violaciones de carácter procesal, de ninguna manera es apto para determinar que se está en presencia de un asunto de importancia y trascendencia en el sentido precisado en la tesis de jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Tercera Parte, Volumen CXXXVIII, página 59; o sea, los argumentos en que se trata de apoyar la importancia del asunto y que se refieren, en suma, a que en el mismo se han cometido violaciones procesales que pudieran trascender al resultado del fallo definitivo, pueden convenir a una gran cantidad de asuntos, pues con mucha frecuencia las partes afectadas aducen, independientemente de que sea o no cierto, que se han violado en su perjuicio determinadas normas que rigen el procedimiento o que se han resuelto indebidamente determinados puntos de derecho. La cuestión planteada relativa a que el Tribunal Fiscal de la Federación aplicó indebidamente algunas disposiciones procesales, no atribuye al asunto el carácter de verdaderamente “excepcional”, en el sentido precisado por la tesis jurisprudencial citada, ya que la “importancia” radica en el asunto en sí mismo considerado y no en la forma como se resuelva.”

De lo anterior podemos concluir que por importancia debe entenderse que el asunto se trata de un caso notoriamente excepcional.

Y, por trascendencia: implica que la resolución que se dicte se reflejará con consecuencias de índole grave o muy importante en casos posteriores.

f) Trámite procesal del recurso: el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación regula el trámite del recurso, requiriendo que:

1. Se interpondrá el recurso sea por escrito dirigido al Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación de resolución o sentencia definitiva impugnada.

2. Si procede, el magistrado instructor admitirá el recurso, y mandará correr traslado a la parte contraria por el término de cinco días, para que manifieste lo que en derecho convenga. Vencido dicho término, el magistrado instructor, dentro del plazo de un mes, formulará el proyecto de resolución que someterá al Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito.

3. Se sujetará a la tramitación dictada por la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, fijada para la revisión de amparo indirecto (artículo 104, I-B, de la Constitución Federal).

4. El recurso de revisión en el proceso fiscal, sólo procede para impugnar las resoluciones de sobreseimiento y las sentencias definitivas dictadas por las salas regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Conoce del mismo el Tribunal Colegiado de Circuito.

5. El recurso de revisión, es un medio de impugnación de carácter unilateral, toda vez que sólo pueden interponerlo las autoridades, por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica y se debe tratar de un asunto de importancia y trascendencia a juicio del titular de la secretaría, departamento administrativo u organismo descentralizado que corresponda, así como por las violaciones procesales que afecten las defensas del recurrente y

trasciendan el sentido del fallo.

3.4 FORMALIDADES DEL RECURSO DE REVISIÓN.

Todos los actos tendentes a la substanciación de un medio de defensa, al tener una vivencia real, deben exteriorizarse, y al hacerlo adoptan una forma. En otros términos, al realizar el juez, las partes y demás sujetos intervinientes en aquellos medios de defensa, ciertos actos y hechos jurídicos, así como actos materiales, le dan un cierto aspecto exterior a sus actividades. Allí están, en ese aspecto externo que presentan, las formalidades procesales.

Otro problema que se presenta con el recurso que nos ocupa, es el relativo a que la ley no señala las formalidades que debe contener el libelo de revisión, no obstante ello, apoyados en la teoría general del proceso, podemos sintetizar las siguientes formalidades, tales como:

- a). Rubro del escrito (número de oficio y lugar y fecha).
- b). Autoridad a la que se dirige el ocurso.
- c). Autoridad recurrente y en que carácter acude.
- d). Fundamentos legales y reglamentarios que lo legitimen.
- e). Domicilio para oír notificaciones.
- f). En la parte central del escrito:
 - 1. Mención de que interpone recurso de revisión.
 - 2. Fecha de notificación de la sentencia.
 - 3. Sala que dictó la sentencia.
 - 4. Materia acerca de la que versó el juicio.

- g). El o los agravios que le causa la resolución impugnada.
- h). Cita de Tesis Jurisprudenciales o criterios que apoyen la pretensión.
- i). Pruebas supervenientes, si las hubiera.
- j). Puntos petitorios.
- k). Firma del recurrente.

El recurso de revisión, deberá interponerse mediante oficio, requisitado debidamente, señalando el número de oficio, lugar y fecha del asunto o rubro, en este caso es favorable que se identifique correctamente el juicio como antecedente, el promovente del mismo, seguido de la leyenda "se interpone recurso de revisión". Como destinatario, el nombre de la Sala del conocimiento, su dirección.

El cuerpo del oficio inicia con el nombre de la autoridad que interpone el recurso, a manera de comparecencia, se indicará la sentencia que se recurre indicando su fecha de emisión y en su caso, de notificación.

Ahora, se inicia el primer capítulo, con la procedencia del recurso, indicando los preceptos legales en los que se pretende encuadrar. Es correcto y conveniente que se transcriba la parte considerativa de la sentencia que se va a combatir en el recurso, con la finalidad de fijar la procedencia y la materia de revisión -fijación de la litis-.

Se continua, con un capítulo de agravios, que constituyen los argumentos lógico-jurídicos encaminados a combatir o desvirtuar todas las consideraciones que la Sala tomó en cuenta para emitir su fallo. Estos argumentos deben ser una verdadera confrontación de carácter legal, apoyándose para ello de ser necesario y posible, con doctrina, jurisprudencia e incluso criterios aislados a fin de que robustezcan sus argumentaciones.

Cabe destacar que no pueden hacerse valer argumentos novedosos, argumentos que no fueron planteados en el juicio original en contestación de demanda, ello no implica que no se pueda reforzar la posición que se alegó en el juicio, siempre y cuando se mantengan como sustancia de la defensa original, ello obedece sin duda a que el acto reclamado debe apreciarse tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, esto así, porque se siguen las reglas de la substanciación del juicio de amparo aplicado según mandato legal (artículo 104, I-B, de la Constitución Federal) al recurso de revisión en materia fiscal.

3.5 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL.

Desde la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1937 y hasta la reforma de 1946, las autoridades hacendarias no tenía acceso al juicio de amparo para impugnar las sentencias definitivas, desfavorables para ellas, dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación. Ello fue posible mediante la reforma de 30 de diciembre de 1946 al artículo 104-I que estableció el recurso de revisión fiscal, bastante similar al desaparecido recurso de súplica, pero limitado al campo fiscal.

Dos leyes reglamentaron el recurso de revisión fiscal: una de fecha 30 de diciembre de 1946 (reformada el 30 de diciembre de 1949), y otra de fecha 28 de diciembre de 1946 (reformada el 30 de diciembre de 1950), y restringida al ámbito local del Distrito Federal, de conformidad con las cuales se podían impugnar ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, de cualquier monto en materia local, y de más de veinte mil pesos de cuantía en materia federal, mediante el procedimiento establecido para la segunda instancia del amparo biinstancial, esta "nueva apelación federal", provocó que casi en forma automática las autoridades tributarias impugnaran cualquier fallo que les resultara adverso, sin embargo, la más de las veces era confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Código Fiscal de 1987, que sobre el particular sustituyó a las leyes de 1946 y 1948, arriba mencionadas, impuso algunas restricciones al uso del recurso de revisión fiscal, cuya utilización se contrajo notablemente mediante un estrecho cauce procedimental. La procedencia del citado recurso se sometió a dos criterios de selección: a) El recurso de revisión ante el Pleno del entonces Tribunal Fiscal de la Federación (y posteriormente ante la Sala Superior a partir de la ley de 1978), y b) La trascendencia e importancia del asunto sobre una base económica de quinientos mil pesos.

La reforma de veintiocho de octubre de mil novecientos sesenta y ocho a los párrafos tercero y cuarto del artículo 104-I de la carta constitucional señaló la procedencia del recurso de revisión fiscal únicamente a los casos previstos por las leyes federales y en contra de las sentencias de los tribunales administrativos dictadas al final de un proceso "contencioso administrativo".

Los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación que regulaban la revisión ante la Sala Superior de las sentencias definitivas y de las resoluciones de sobreseimiento dictadas por las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, para lo cual el titular de la secretaría o departamento de Estado, o el titular del organismo descentralizado debían justificar la importancia del asunto.

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

3.5.1 EL DECRETO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1946.

El decreto a analizar fue publicado el 31 de diciembre de 1948 en el Diario Oficial de la Federación, que entró en vigor según su artículo transitorio, diez días después de que se publicara el decreto que reformó la fracción I del artículo 104 constitucional, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis. Disponía:

“ARTÍCULO PRIMERO.- *Las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación en los distintos negocios de su competencia, contra las que no proceda recurso, de acuerdo con las leyes que rigen el funcionamiento de dicho Tribunal, serán revisables, a petición de parte por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando el interés del negocio no se haya precisado, no sea precisable o sea de \$20,000.00 o mayor”.*

“ARTÍCULO SEGUNDO.- *El recurso se propondrá y substanciará en los términos, forma y procedimientos que señala la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, para la revisión de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito en amparo indirecto, la Procuraduría Fiscal podrá interponer el recurso en nombre de la Secretaría de Hacienda e intervenir en todos los aspectos procesales del mismo.”*

“ARTÍCULO TERCERO.- *La suspensión del procedimiento otorgada durante el juicio ante el Tribunal Fiscal continuará en vigor al tramitarse el recurso creado por esta ley mientras se mantenga la garantía del interés fiscal.”²⁴*

Lo antes transcrito, permite concluir que originalmente el legislador pensó o diseñó este recurso para ambas partes como lo mencionó en el artículo primero: *“Las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación... serán*

²⁴ DOF, 31 de diciembre de 1948, pág. 09

revisables, a **petición de parte** por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Es decir, tanto la autoridad administrativa que dictó la resolución impugnada (actuando ahora como parte en el juicio de nulidad), como el contribuyente tenían derecho para interponer el recurso de revisión que ahora es exclusivo para las autoridades.

Cambiando de opinión el legislador cometió un gran error al otorgarle el carácter de unilateral al recurso de revisión, esto es, sólo la autoridad podía interponerlo, creando con ello, un desequilibrio procesal entre las partes en el juicio, algo que es contra la naturaleza jurídica del proceso.

3.5.2 EL DECRETO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1950.

Decreto por el que se reforma el artículo primero del 29 de diciembre de 1948.

“ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 1° del decreto del 29 de diciembre de 1948 que establece el recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal Federal, dictadas en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades que manejan la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal para quedar como sigue:

ARTÍCULO PRIMERO.- Las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal Federal en los que declare la nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades que manejan la Hacienda del Departamento del Distrito Federal, **se revisarán a petición de éste, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**”

El procedimiento para la tramitación de este recurso será el que establece la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la tramitación y resolución del recurso de revisión de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito en el juicio de amparo indirecto. No son equiparables el juicio de amparo y el recurso

a que se refiere este artículo y, por lo mismo, las promociones relativas a la tramitación de este último podrán ser hechas conjunta o separadamente, por el Tesorero del Distrito Federal, por el Subtesorero del mismo Distrito y por el Jefe del Departamento Legal de la Tesorería de la propia entidad.

En relación con el texto anterior, sirve de apoyo la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

“2097. RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. Decreto de 29 de diciembre de 1948, reformado en 1950. Sólo puede interponerlo las autoridades que manejan la Hacienda Pública del Distrito Federal y no los causantes.

Esta sala tiene sentado el criterio de que los decretos de 30 de diciembre de 1946, reformado, 29 de diciembre de 1948, reformado se refieren a negocios fiscales federales y locales del Distrito Federal, respectivamente, por lo que cuando se trata de juicios enderezados contra resoluciones promovidas por las autoridades que manejan la Hacienda Pública del Departamento del Distrito federal, el recurso de revisión relativo debe apoyarse en el segundo decreto, y que por, consecuencia, no es exacto que los ordenamientos relacionados reglamentan 2 clases de diversos negocios, según el carácter federal o local de las autoridades que hubiesen dictado las resoluciones impugnadas de nulidad.”²⁵

No obstante la multiplicidad de irregularidades que presenta el recurso de revisión en estudio, es importante aterrizar las siguientes:

La naturaleza jurídica de un recurso, menciona que éstos se deben interponer ante la autoridad que emite la resolución que se impugna, y en este caso, el artículo 248 del Código en comento, está diciendo que se interpondrá el recurso ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, el cual es un

²⁵ Reclamación en revisión fiscal 117/955ª.- IMSS. Fallado el 08 de julio de 1959. Unanimidad de 4 votos.

Tribunal que ventila cuestiones de inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de cualquier tipo de autoridades, y no los recursos que se puedan dar en el ámbito administrativo.

Así, desde el Código Fiscal de 1938, hasta la reforma fiscal que entró en vigor el 15 de enero de 1988, conoció del recurso de revisión el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; a partir de dicha reforma, la facultad de conocer este recurso se otorgó a los Tribunales Colegiados de Circuito, con lo cual el Poder Judicial de la Federación incursionó como órgano revisor en segunda instancia en materia de juicio de nulidad, hasta la fecha.

Podemos aplicar al recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito competente, el mismo razonamiento que respecto del recurso de revisión fiscal ha formulado Héctor Fix Zamudio.

Para el citado autor, la revisión fiscal no constituía más que un amparo directo disfrazado, pues debido a la orientación tradicional que considera que el juicio de amparo sólo sirve para tutelar garantías individuales, y al no tener las autoridades administrativas garantías individuales, no podía acudir a él. Sin embargo, lo cierto es que las autoridades administrativas, si bien no poseen garantías individuales, sí tienen una esfera de atribuciones susceptibles de ser afectadas por otras autoridades.

Ante el proceso, los particulares y las autoridades son iguales; en consecuencia deben ser tratados de igual manera y darles los mismos derechos y el recurso de revisión en materia fiscal se niega a una de las partes, (he aquí la principal contradicción) y precisamente la más débil como es el causante a quien sin duda se deja en estado de indefensión. Por lo tanto, es obvio que tal artículo es inconstitucional.

Debido a que los autores como Porras y López plantean que, la revisión es un recurso de legalidad; al respecto la corte ha dicho: "Como la Suprema

Corte actúa con el carácter de Tribunal de segunda instancia al conocer de las revisiones fiscales su intervención está limitada a estudiar y resolver a través de los agravios que se le propongan, si la Sala del Tribunal Fiscal que dictó la sentencia respectiva apreció debidamente los hechos que le fueron planteados y aplicó correctamente las normas de derecho y preceptos legales correspondientes, sin estudiar el aspecto constitucional, cuyo conocimiento no es de competencia del Tribunal indicado".²⁶

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha querido justificar la presencia de este recurso con varias opiniones que ha emitido a cerca del tema diciendo entre otras:

"Quiso el legislador equiparar a los particulares, quienes pueden acudir al juicio de amparo, y al estado, privado de poder llegar a la Suprema Corte para defender sus intereses y de ahí la creación del recurso de que se trata".

"El recurso se dio para el Estado con la finalidad ya señalada atendiendo a la categoría de este alto tribunal como supremo vigilante de la estricta aplicación de las leyes federales principalmente las de materia tributaria".

"La revisión tiende a los actos de aplicación y ejecución de la ley pero no a su inconstitucionalidad".²⁷

Ahora bien, ante esta aseveración por parte de la Suprema Corte de Justicia, es necesario cuestionarnos: ¿si la función del Tribunal Colegiado de Circuito (que es ante quien se interpone el recurso de revisión), no es la de ventilar cuestiones de inconstitucionalidad?, y si esto es correcto, entonces que hace un Tribunal Colegiado de Circuito resolviendo cuestiones de legalidad; va en contra de su naturaleza jurídica.

²⁶ En sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 28 de diciembre de 1945, se dio lectura al dictamen emitido por la comisión a la que se turnó el proyecto de reformas a la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y presenta a la consideración de la H. Cámara.

²⁷ FIX ZAMUDIO, Héctor. *Introducción a los recursos administrativos "estudios comparados"*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972. Pág. 268.

Según J. Kayé, “independientemente de que se haya abusado o no del recurso de revisión debe señalarse que esta constituye una forma de equilibrio procesal entre el particular y la autoridad administrativa, pues mientras que aquel cuenta con el amparo en contra de sentencias que le fueron contrarias, ésta en caso de no existir el recurso que se comenta, no tendría medio alguno para hacer valer una segunda instancia en contra de sentencias que le perjudicaran.”²⁸

Pero en contradicción a lo dicho por Dionisio J. Kayé, podemos darnos cuenta de que, es realmente desigual el trato que se le da al particular, debido a que la autoridad tiene la obligación de emitir sus resoluciones con total apego a la ley, en cambio el particular solo se encuentra a la expectativa de que la autoridad resuelva del asunto de que se está tratando en base a derecho confiando en la honestidad de la autoridad, aun cuando a ésta le sea desfavorable la resolución que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esto es, se presupone que la autoridad actúa conforme a derecho, y realiza una exacta aplicación de la ley; y si se da a la autoridad la oportunidad de recurrir al recurso de revisión se está dudando de la honestidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para dictar sus fallos.

Más aún, si recordamos que el mencionado juicio de amparo se estableció para los particulares precisamente por cualquier anomalía o abuso de poder que se pudiese presentar de parte de la autoridad y crear así una igualdad entre ambas partes, y con la creación del recurso se está volviendo a lo mismo.

²⁸ J. KAYE, Dionisio. Breviario de Procedimientos fiscales de defensa. 3ª ed., Ed. Ediciones Fiscales ISEF, México, 1986. Pág. 197.

3.6 COMPARACIÓN ENTRE EL RECURSO DE REVISIÓN ORIGINAL Y EL ACTUAL.

El recurso de revisión en materia fiscal se estableció por Decreto expedido por el Presidente Miguel Alemán Valdés el 30 de diciembre de 1946, publicado el treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho y en dicho decreto se leía: " (...) *las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación serán revisables a petición de parte por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*".

Así, se advierte que anteriormente este recurso se otorgaba a las dos partes en el proceso, es decir, lo mismo a las autoridades que a los particulares –igualdad procesal-. A diferencia del vigente en el Código Fiscal de la Federación (artículo 248) donde los particulares tendrán derecho a recurrir al juicio de amparo indirecto y en su caso la revisión que se da dentro del mismo proceso, es decir, se obliga al particular a instaurar dos instancias, lo que no sucede con las autoridades que en este sentido su situación es privilegiada, pues solo tendrán una sola "instancia" por el conocimiento que de la revisión tiene el más alto Tribunal del país; esto es, el recurso de revisión en materia fiscal es de carácter unilateral, situación a todas luces injusta por desigualdad en el trato de las partes dentro del proceso fiscal.

Lo razonado anteriormente es la diferencia esencial entre el recurso original y el actual, además de las cantidades, que ahora varían por el paso del tiempo, lo cual resulta obvio. Además de que se agregó el concepto de "importancia y trascendencia", pues indiscriminada se hacía valer el citado recurso ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no obstante que la mayoría se declaraban infundados, logrando con esto una saturación de trabajo para la Suprema Corte. Sin embargo, subsiste el problema que se ha venido tratando en el presente trabajo, la desigualdad procesal. Los motivos dados por la Cámara de Diputados y Senadores son

completamente rebatibles, principalmente porque le resta importancia a los intereses de los particulares y prepondera los públicos, cuando en la esfera jurídica del gobernado hay una afectación en su patrimonio.

CAPITULO IV

EL JUICIO DE AMPARO.

4.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO DE AMPARO.

En nuestro afán de elaborar un concepto más general y exacto acerca del juicio de amparo, determinando a la par su naturaleza jurídica, procederemos a establecer su género próximo, es decir, aquella nota o característica propia de su esencia que es común a otras especies y que está comprendida en el concepto de mayor extensión inmediato, para determinara en seguida su diferencia específica.

A) El control de constitucionalidad.

El juicio de amparo, que tiene como finalidad esencial la protección de las garantías del gobernado y del régimen competencial existente entre las autoridades federales y la de los Estados, extiende su tutela a toda la Constitución a través de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional. Es cierto que esta tutela se imparte siempre en función del interés particular del gobernado, ya que sin la afectación de éste por un acto de autoridad el amparo es improcedente, pero también es verdad que por modo concomitante o simultáneo, al preservar dicho interés, mantiene y hace respetar el orden constitucional. De ahí que el control de la Constitución y la protección del gobernado frente al poder público, sean los dos objetivos lógica y jurídicamente inseparables que integran la teleología esencial del juicio de amparo. Este, por ende, se ostenta como el medio jurídico de que dispone cualquier gobernado para obtener, en su beneficio, la observancia de la Ley Fundamental contra todo acto de cualquier órgano del Estado que la viole o pretenda violarla. Es en esta última propensión donde se destaca el carácter de orden público del amparo como juicio de control o tutela de Constitución, ya que

el interés específico del gobernado se protege con vista o con referencia siempre a un interés superior, el cual consiste en el respeto a la Ley Suprema.²⁹

B) El control de legalidad.

Ahora bien, el control de la legalidad se ha incorporado a la teleología del juicio de amparo desde que el principio de legalidad inherente a todo régimen de derecho, se erigió a la categoría de garantía constitucional, como acontece en México, en función de los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema. De ahí que cualquier acto de autoridad, independientemente de la materia en que se emita o del órgano estatal del que provenga, al no ajustarse o al controvertir la ley secundaria que deba normarlo, viola por modo concomitante dicha garantía, haciendo procedente el amparo, cuyo carácter extraordinario como medio de tutela de legalidad en general se traduce en la circunstancia de que, antes de su interposición, deben promoverse todos los recursos ordinarios o medios de defensa de que normativamente disponga el gobernado para obtener la invalidación del acto de autoridad que lo agrave (principio de definitividad).

No quisiéramos continuar este capítulo sin antes elucidar una cuestión que ha tenido cierta importancia jurídica, sobre todo por lo que atañe a las consecuencias derivadas de la solución que se le dé. Nos referimos al problema de si el amparo es un recurso *stricto sensu* (pues ya sabemos que en sentido amplio sí lo es, o sea, tomando dicho concepto de su acepción genérica de medio jurídico), o un "juicio" propiamente dicho, en el sentido que generalmente se atribuye a esta idea. Aparentemente, parece que se trata de una mera cuestión de denominación; mas en doctrina suscita no poco interés y propiamente, el diverso nombre de juicio o recurso con que se designe a

²⁹ El maestro *Alfonso Noriega* considera que el amparo "no es un sistema de defensa total de la Constitución, sino que está limitado expresamente a los casos consignados en el artículo 103, o sea, a la violación de garantías individuales y a la invasión de soberanías". (Cfr. "Lecciones de Amparo", edición 1975, pág. 50). La apreciación de dicho autor se funda en la interpretación literal y aislada del invocado precepto constitucional, sin tomar en cuenta, según lo hemos aseverado, que a través de la garantía de legalidad instituida en el artículo 16 de la Ley Suprema, dicho juicio protege a favor de todo gobernado todas las disposiciones constitucionales.

nuestro medio de control constitucional, es el efecto del análisis jurídico que se emprenda sobre el particular.

El recurso, supone siempre un procedimiento anterior, en el cual haya sido dictada la resolución o proveído impugnados, y su interposición suscita una segunda o tercera instancia, es decir, inicia, un segundo o tercer procedimiento, seguido generalmente ante órganos autoritarios superiores con el fin de que éstos revisen la resolución atacada, en atención a los agravios expresados por el recurrente. Se considera como un medio de prolongar un juicio o proceso ya iniciado, y su objeto consiste, precisamente, en revisar la resolución, bien sea confirmándolos, modificándolos o revocándolos. Siendo la revisión un acto por virtud del cual se vuelve a ver una resolución, mediante el estudio y análisis que se haga acerca de la concordancia con la ley adjetiva y sustantiva de la materia de que se trate, es evidente que el recurso, que tiene como objeto esa revisión especificada en las hipótesis procesales ya apuntadas, implica un mero control de legalidad.

No sucede lo mismo con el amparo, pues su fin directo no consiste en revisar el acto reclamado, es decir, en volverlo a considerar en cuanto a su procedencia y pertinencia legales, sino en constatar si implica o no violaciones constitucionales, en los casos previstos por el artículo 103 de la Constitución. El amparo no pretende establecer directamente si el acto de autoridad que le da nacimiento se ajusta o no a la ley que lo rige, sino si engendra una contravención al orden constitucional, por lo que se considera como un medio de control de constitucionalidad, a diferencia del recurso que es un medio de control de legalidad.

La finalidad del recurso, es la revisión de la resolución atacada, declarar la procedencia o improcedencia de ambas y sus consecuencias procesales en sus respectivos casos. El amparo trata de reparar la violación cometida en perjuicio personal contra el orden constitucional, es decir, tiene por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, para lo

cual se deben restablecer las cosas al estado que guardaban antes de que se cometiera esa trasgresión.

De las anteriores consideraciones se infiere que el tribunal o el órgano administrativo que conoce del recurso, se sustituye, en cuanto a sus funciones decisorias, al inferior que pronunció el proveído recurrido, confirmando, revocando o modificando a éste. Tratándose del amparo, el órgano jurisdiccional al cual incumbe su conocimiento, la autoridad responsable, la que juzga por lo que atañe a su actuación inconstitucional califica sus actos conforme al ordenamiento supremo sin decidir acerca de las pretensiones originarias del quejoso, cuando el acuerdo recaído a ellas no implique contravenciones a la ley fundamental. Esto es así, porque el juicio de amparo no es una tercera instancia que supla a la autoridad de origen en actividad jurisdiccional.

Dada la radical diferencia que media entre la finalidad tutelar del amparo y la del recurso, se suele llamar al primero, como lo ha hecho la Suprema Corte en varias ejecutorias, un "*medio extraordinario*" de impugnar jurídicamente los actos de las autoridades de los Estados, pues sólo procede cuando existe una contravención constitucional en los consabidos casos contenidos en el artículo 103, contrariamente a lo que acontece con el segundo, que es un "*medio ordinario*", es decir, que se suscita por cualquier violación legal en los términos especificados por el ordenamiento correspondiente y con independencia de cualquier infracción a la Ley Suprema.

Bastan las anteriores diferencias entre el amparo y el recurso stricto sensu, para reputar a aquél como un verdadero juicio o acción sui generis distinto e independiente del procedimiento en el cual surge el acto reclamado, pues se constriñe sin duda a cuestiones de constitucionalidad.

4.1.1. CONCEPTO.

Por tanto, al considerar al amparo como un juicio, el concepto de este vocablo partirá de este punto, así tenemos que existen varios conceptos, como expresaremos a continuación.

En palabras del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela el juicio de amparo "es medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo".³⁰

Carlos Arellano García menciona en su libro "El Juicio de Amparo:

*"El amparo en México es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viola, asegurando en su favor el sistema competencial existente entre la autoridad federal y la de los Estados y protegiendo también en su beneficio toda la Constitución y todo ordenamiento integrante del derecho positivo mexicano, con vista a la garantía de legalidad instituida en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico específico del propio gobernado."*³¹

Ambos conceptos coinciden en que el juicio de amparo es un medio de control constitucional encaminado a proteger las garantías individuales de los gobernados.

4.1.2 ELEMENTOS.

Los elementos que integran el Amparo, son:

a) El Quejoso.- En todo amparo es esencial la presencia de un sujeto actor, titular de la acción de amparo. El promovente del amparo es denominado agraviado por la fracción I del artículo 5º de la Ley de Amparo.

b) Derecho de Acción.- El derecho de acción es una parte importante en el amparo debido a que sin éste el quejoso (o partes en el juicio) no podrían

³⁰BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Ob. cit.*, p.173.

³¹ARELLANO GARCIA, Carlos. *El Juicio de Amparo*. 2a. ed., Ed. Porrúa. México, 1983. p. 311.

pedir la protección de la Justicia Federal, debido a que de hacerlo procedería el sobreseimiento.

c) Órgano Jurisdiccional Federal o Local.- Este constituye al órgano de control, encargado de impartir la justicia federal que exige el quejoso en el juicio; que generalmente es federal y excepcionalmente local.

d) Autoridad Responsable.- Es la presunta realizadora del acto que se combate por vía del amparo. Es aquella a la que se le imputan los actos violatorios de la esfera jurídica de los particulares, y se califican como "responsables" por la fracción II del citado artículo 5º de la Ley de la Materia, debiendo considerarse como tales no sólo a las que ejecutan, sino también a las que ordenan los actos y disposiciones generales que se reclaman (artículo 11 de la Ley de Amparo).³²

e) Acto Reclamado.- Debe haber un acto de autoridad estatal que se imputa por el quejoso a la autoridad responsable, el cual le cause perjuicio o detrimento a su esfera jurídica.

f) Vulneración de Garantías Individuales o del Sistema de Distribución Competencial.- Es presupuesto incondicional del amparo que se impute a la autoridad responsable una presunta vulneración de garantías individuales o del sistema de distribución competencial.

g) Agotamiento previo de los Medios de Impugnación Ordinaria.- Antes de ir el quejoso al amparo debe agotar los recursos o medios de defensa que le otorgue el sistema jurídico del que emane el acto o ley reclamado.

h) Tercero Perjudicado.- "Persona que tiene derechos opuestos a los del quejoso y, consiguientemente, interés en que subsista el acto reclamado".³³ Se califica como "tercero perjudicado" (en realidad, tercero interesado) a aquél que

³² El texto actual del artículo 11 de la Ley de Amparo dispone: "es autoridad responsable la que dicta, promulga, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado".

³³ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México, 1988.

tiene interés en la subsistencia del acto o resolución reclamadas, ya que le benefician.

4.1.3. FINES.

La finalidad del Juicio de Amparo, es hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio del gobernado.

Al Amparo le corresponde, la finalidad de garantizar las libertades públicas, como objetivo fundamental, que a su vez tiene dos objetivos:

“1. Coadyuvar a mantener los poderes dentro de la esfera constitucional de sus funciones, porque el amparo procede en caso de extralimitación federal o local.

2. Proporcionar a la Corte la oportunidad de establecer con obligatoriedad, mediante la jurisprudencia, la interpretación de las normas constitucionales y la interpretación de las leyes secundarias, en relación con la Constitución.”³⁴

También podemos agregar lo que al respecto menciona la Ley de Amparo en su artículo primero:

“ARTÍCULO 1. *El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:*

I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.”

El autor Eduardo Pallares señala que “el amparo tiene un doble objeto, uno mediato y general que consiste en mantener el orden constitucional y el

³⁴ AZUELA, Mariano, citado por ARELLANO GARCIA, Carlos. El juicio de amparo. 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 1983. Pág. 299.

principio de legalidad; el otro inmediato, estriba en conceder a la persona que lo solicita la protección de la Justicia de la Unión. En efecto, a través de las garantías de legalidad plasmadas en los artículos 14 y 16 constitucional se actualiza el primer objetivo del amparo y por esta razón, el amparo mantiene la legalidad pues, al violarse alguna disposición legislativa, simultáneamente se viola la garantía de legalidad que se encuentra establecida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.”³⁵

Sirve de apoyo a lo manifestado, la tesis jurisprudencial emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 137, del Tomo 90 Sexta Parte, Séptima Época, del Semanario Judicial de la Federación, que a continuación se transcribe:

“AMPARO, FINALIDAD DEL. *Los tribunales de amparo, al examinar las cuestiones que les son planteadas, no deben enfatizar las conveniencias de que los gobernados cumplan con sus obligaciones legales, y de que los mandatos legales sean estrictamente cumplidos, pues ésta es la función propia del Poder Ejecutivo, conforme a los artículos 49 y relativos de la Constitución Federal. Y la misión esencial de los tribunales de amparo, conforme a los artículos 103, 107 y relativos de dicha Constitución, consiste en la protección de las garantías individuales de los gobernados frente a los gobernantes, y lo que dichos tribunales deben enfatizar es la conveniencia de que las autoridades se ciñan a los preceptos legales que rigen su actuación, cuando realizan su tarea de vigilar y hacer que los gobernados cumplan, a su vez, con sus obligaciones legales. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial del Juez de amparo, al hacer de él un auxiliar de las autoridades administrativas, en vez de actuar como órgano tutelar de las garantías de los ciudadanos. Y si bien es importante que los gobernados cumplan con las leyes, también lo es que sean respetadas sus garantías individuales cuando se trata de hacerlas cumplir. O sea,*

³⁵ PALLARES, Eduardo. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. Tomo H-0 y P-T. Ed. Porrúa. México, 1967.

que cada poder debe actuar dentro de la esfera de las metas que tiene asignadas, de donde se desprende que debe también enfatizar diferentes aspectos de las cuestiones legales a que debe atender.”

4.2 PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.

Desde el punto de vista etimológico, “la voz parte proviene del sustantivo latino pars, partis, que corresponde a porción o fracción en nuestro idioma. De manera general, es toda persona física o moral, a quien la ley da facultad para deducir una acción, oponer una defensa en general o interponer cualquier recurso, o a cuyo favor o contra quien va a operar la actuación concreta de la ley, con la característica principal del interés jurídico e inherente que le resulte al ser sujeto activo o pasivo de la relación procesal.”³⁶

Las partes en el juicio, son las que figuran en la relación procesal, activa o pasivamente; la calidad de “parte” se determina fundamentalmente por el planteamiento contenido en la demanda misma.

Parte en general, “es la persona que, teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone un recurso.”³⁷

Lo que caracteriza a la parte, es el interés en obtener una sentencia favorable. Las partes consideran que les asiste un derecho que deben defender en el juicio, y actuar en beneficio propio resulta consubstancial a tal carácter (artículo 73, fracción V de la Ley de Amparo).

En ese orden de ideas, la conceptualización de parte es estrictamente legal, toda vez que tal carácter se desprende de lo que el artículo 5°, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, cuando señala que son parte en el juicio de amparo: I. El agraviado o agraviados; II. La

³⁶ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría general del proceso. 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, p. 165.

³⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO, 2ª ed. Actualizada, Ed. Themis, S.A. de C.V., México, 1998. Pág. 21.

autoridad o autoridades responsables; III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter: a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento; b) El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad; c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado; y IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que ley señala.

El artículo 5º de la Ley de Amparo, señala las partes en el proceso, en 4 fracciones:

1. Agraviado o agraviados
2. La autoridad o autoridades responsables
3. El tercero o terceros perjudicados
4. El Ministerio Público

1. QUEJOSO.- El agraviado también llamado “quejoso”, es quien promueve el juicio de garantías, quien demanda la protección de la Justicia Federal, quien ejercita la acción de constitucionalidad, el que equivale, en un juicio ordinario, al actor.

“Es aquél que ataca un acto de autoridad que considera lesivo a sus derechos, ya sea porque estime que viola en su detrimento garantías individuales; o porque, proveniente de autoridad federal, considere que vulnera o restringe la soberanía de los Estados; o, por el contrario, porque haya sido emitido por las autoridades de éstos con invasión de la esfera que corresponde a las autoridades federales (artículo 103 Constitucional, reproducido por el 1° de la Ley de Amparo)”.³⁸

No existe un concepto claro que defina la acepción quejoso, sin embargo, en esta materia, es posible manejar como tal a quien es titular de la acción constitucional de amparo, es decir, quien hace uso del derecho subjetivo público consignado en la Constitución, por virtud del cual excita la función jurisdiccional, con el objeto de que se reparen las violaciones cometidas en su contra en las diversas hipótesis previstas en el artículo 103 Constitucional, en pocas palabras, quien con motivo del actuar de la autoridad o de una ley, reciente un perjuicio o afectación en sus derechos legítimamente tutelados, promoviendo por ello, el juicio de amparo, solicitando la protección de la Justicia Federal.

Así, se denomina quejoso a quien ataca un acto de autoridad que considera lesivo a sus derechos, ya sea porque estime que viola garantías individuales o porque, proveniente de autoridad federal, considera que vulnera o restringe la soberanía de los Estados; o por el contrario, porque haya sido emitido por las autoridades de estos con invasión de la esfera que corresponde a las autoridades federales (Artículo 103 constitucional).

³⁸ *Ibidem*. Pág. 22.

En tal virtud, es quejoso la persona, física o moral, todo gobernado, con independencia de sexo, nacionalidad, estado civil y edad y puede promover por sí o por interpósita persona.

De lo anteriormente, dicho se infiere que pueden figurar como quejosos en el juicio de amparo, las personas físicas, las personas morales de derecho privado, como sociedades y asociaciones; las personas morales de derecho social, como sindicatos y comunidades agrarias; las personas morales de derecho público, como la Nación, las Entidades Federativas y Municipios y cualquier corporación de carácter público reconocidas por la ley.

Es importante hacer notar, que el Estado puede figurar como quejoso, sin embargo no es tan sencillo, puesto que para pueda tener ese carácter, se requiere que el acto de autoridad reclamado, afecte sus intereses patrimoniales, los cuales se entienden constituidos por el conjunto de bienes propios que le pertenecen en dominio, respecto de los cuales tienen un derecho real semejante al que puedan tener los particulares de los suyos; es decir, para que pueda promover el juicio de amparo, cuando un acto o una ley afecten aquellos bienes, debe conducirse con ellos como verdadero propietario, es decir, en términos análogos a los que existen en la relación de propiedad en el derecho común, por ejemplo, en materia civil, en tratándose de cumplimiento de contratos de arrendamiento, así como en materia laboral, cuando el Estado tiene el carácter de patrón, en resumen, cuando actúa con el carácter de gobernado.

En efecto, lo anterior deriva de la forma de actuar de este ente jurídico, dado que el Estado manifiesta su voluntad imponiendo unilateral y soberanamente sus decisiones a los gobernados; pero también actúa sin los atributos mencionados, es decir como mero sujeto de derecho privado, con lo cual puede estar sujeto, también, a la autoridad encargada de normar el desarrollo en su relación con los particulares, en un plano de igualdad jurídica, como todo gobernado.

Conforme al artículo 6° de la Ley de Amparo, el menor de edad también puede pedir amparo. Las personas morales privadas deben pedir amparo por medio de sus legítimos representantes; las oficiales por conducto de los funcionarios o representantes que conforme a la ley tengan tal representación.

2. AUTORIDAD RESPONSABLE.- Es la parte contra la cual se demanda la protección de la justicia federal; es el órgano del Estado, que forma parte de su gobierno, de quien promueve el acto que se reclama (ley o acto en sentido estricto) que se impugna por estimar el quejoso que lesiona las garantías individuales. Es obvio, que la personalidad del Estado en este caso será la de carácter público, cuyo acto reclamado satisfaga las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad.

El artículo 11 de la Ley de Amparo menciona que "es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o acto reclamado.

De lo anterior se infiere que existen dos tipos de autoridades: 1) las que ordenan, mandan, resuelven o sientan las bases para la creación de derechos y obligaciones; y, 2) las que obedecen, las que ejecutan; diferencia que suele ser trascendental para los efectos de la suspensión del acto reclamado y para el estudio de fondo de la cuestión debatida en el juicio de garantías.

Ahora bien, expuesto el concepto de autoridad responsable en el artículo transcrito, se abstrae del mismo que tiene tal denominación todo órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa;

Conforme a lo anterior y atendiendo al contenido del dispositivo expuesto, resulta inconcuso que el término "Autoridad" para los efectos del Amparo, corresponde a todas aquellas personas que en virtud de circunstancias

legales, de hecho, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública el poder del que están investidos, en otras palabras, las notas que definen a todo acto de autoridad, son la imperatividad, coercitividad y unilateralidad; toda vez que los efectos de dicho acto, al desdoblarse de alguna manera o en alguna medida modifiquen, restrinjan o alteren los derechos de los gobernados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado el concepto de autoridad diciendo al respecto que "El termino Autoridad para los efectos del Amparo comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen"³⁹, así como que tales autoridades "Lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el Amparo".⁴⁰

Sin embargo, es preciso hacer una excepción, entratándose de Organismos Descentralizados, que forman parte de la Administración Pública y, por ende, del Estado, y que si bien presentan una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia atiende únicamente a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido, lo que no significa de manera alguna, su disgregación de la estructura estatal, toda vez que los atributos predichos, están sumergidos en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringidos además a los fines de éste, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio presta. Bajo este entendido y los argumentos examinados, se concluye, que siempre que dichos organismos

³⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Manual del juicio de amparo. 2ª ed., actualizada, Ed. Themis, S. A. de C. V., México, 1998, p. 302.

⁴⁰ *Ibidem*. Pág. 304.

públicos ejerzan un poder jurídico, por virtud del cual afecten por sí, ante sí y de manera unilateral la esfera jurídica de los particulares, con independencia de que puedan o no hacer uso directo de la fuerza pública, deben considerarse como autoridad para los efectos del juicio de amparo. En resumen, serán considerados como autoridades solamente si la ley que les da vida y regula su funcionamiento los faculta a ordenar o ejecutar por sí mismos, sin tener que acudir al auxilio de otra autoridad.

Por último, no obstante la redacción del artículo 103 constitucional y 1º de la Ley de Amparo, los Estados no pueden pedir amparo contra las Leyes o Actos de la Autoridad Federal que renueven o restrinjan su soberanía ni las Autoridades Federales contra Leyes o Actos de los mencionados Estados que invaden la esfera de la Autoridad Federal.

Las contiendas o controversias que se susciten entre la Federación y los Estados; las que surjan entre dos o más Estados; o entre los poderes de un mismo Estado, jamás son dirimibles mediante Juicio de Amparo; se tramitan a través del procedimiento enmarcado por el artículo 105 constitucional, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En apoyo a lo anterior, se cita la tesis P. XXVII/97, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 118, del Tomo V, Febrero de 1997, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente:

"AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y

examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.”

3. TERCERO PERJUDICADO.- “Es el sujeto, que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés que se revela en que no se conceda al quejoso la protección federal o en que se sobresea el juicio de amparo respectivo.”⁴¹

El tercero perjudicado, es quien resulta beneficiado con el acto que el quejoso impugna en el juicio de amparo y tiene interés en que tal acto subsista y no sea destruido por la sentencia que en el mencionado juicio se pronuncie. Por ello debe ser llamado a juicio y tener en cuenta la oportunidad de probar y alegar en su favor.

Todo tercero interesado directamente en la supervivencia del acto reclamado, tiene el carácter de parte.

El artículo 5° fracción III estatuye que pueden intervenir con tal carácter:

“a).- La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento. ...”

Cuando menciona “*cualquiera de las partes en el mismo juicio*” el legislador quiso decir que en el anterior supuesto serán terceros perjudicados tanto el actor como el demandado, los dos; ya que ambos tienen interés en la sentencia que llegare a pronunciarse en el juicio de garantías y, por lo mismo, en aportar pruebas y hacer valer los alegatos que a sus derechos convengan.

⁴¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de amparo. Edit. Porrúa, 40ª ed. actualizada, México 2004, pág. 343.

“b).- El ofendido o persona que, conforme a la Ley, tenga derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad.”

Se le da el carácter de tercero perjudicado, al ofendido en el caso de un amparo penal, porque la ley otorga al Ministerio Público en el artículo 21 constitucional, el ejercicio de la acción penal, y el ofendido solo puede comparecer con tal carácter. En los demás casos es cualquier particular que encuadre en este supuesto.

“c).- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintos de la judicial o del trabajo.”

4. MINISTERIO PÚBLICO.- Su interés primordial, es velar por la observancia del orden constitucional, vigilando y propugnando el acatamiento de los preceptos constitucionales y legales que consagran las garantías individuales y el régimen competencial.

Así, el Ministerio Público Federal, intervendrá cuando el caso afecte el interés público, supuesto en que podrá interponer los recursos relativos.

El mencionado representante de la sociedad siempre debe ser llamado al juicio constitucional como parte; a él atañe la facultad de decidir si interviene o no, según estime que el caso afecta o no el interés público.

El juzgador no debe hacer caso omiso de los pedimentos del Ministerio Público; dado su carácter de parte tiene derecho a promover.

4.3. AUTORIDADES ANTE LAS QUE SE INTERPONE EL JUICIO DE AMPARO.

Es mediante el conocimiento de los juicios de amparo, como el Poder Judicial Federal, con exclusión de los Tribunales Unitarios de Circuito, realiza la función de control constitucional con que está investido por la Ley Suprema y leyes reglamentarias u orgánicas. Pues bien, dentro de la función jurisdiccional de control constitucional que ejercen los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia, opera un sistema de competencia entre dichos órganos por lo que atañe al juicio de amparo, y que está instituido por la Constitución Federal, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Para determinar la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito –ante los que se tramita el recurso de revisión en materia fiscal-, es indispensable citar el artículo 158 de la Ley de Amparo, el textualmente enuncia:

***“ARTÍCULO 158.** 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 los 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 ellas 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.”*

Como se desprende de esta disposición, 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 los 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 todos, por omisión o negación expresa.

Ahora, en caso de 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 solución que ponga fin al juicio.

Tal y como lo tipifica el numeral 37, fracción I y V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mismo que reza:

“ARTÍCULO 37, FRACCIÓN I y V DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

I. De los juicios de Amparo Directo contra sentencias definitivas o 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 en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad, 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 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 sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios de orden común o federal, y*
- d) En materia laboral, de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales laborales federales o locales.*

...

IV. 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.”

Por último, para efectos de este estudio, corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de cualquiera otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas; y de las demás que expresamente le confieren las leyes, ello, de conformidad con las fracciones I, II, VII, IX y XII, del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

CAPITULO V

EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL ANTE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

5.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO DE AMPARO Y DEL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL.

La naturaleza jurídica de estas dos figuras jurídicas (Amparo y Recurso de Revisión Fiscal), se discute y no sólo por el interés teórico, sino también por el interés práctico en atención a que la postura que al respecto se adopte, contribuirá a la solución de cuando menos algunos de los múltiples problemas que plantea el Amparo, si éste es un recurso o un verdadero "juicio", entendiéndose por tal un proceso. El Juicio de Amparo, tiene varias discrepancias en su naturaleza jurídica en cuanto a si es un juicio o un recurso, pero haciendo referencia a lo aportado en capítulos anteriores, estamos de acuerdo con el punto de vista que toma al amparo como un verdadero juicio, puesto que es un proceso que se da fuera de un procedimiento ya establecido; además de como bien lo puntualiza la jurisprudencia que se cita con anterioridad, la finalidad del amparo es vigilar que no se violen las garantías constitucionales de los gobernados, mientras que en el recurso se ventilan cuestiones que versan sobre el mismo punto de que se trató el litigio o el acto de la administración controvertido o impugnado, esto quiere decir, que se reconsidere la resolución que se dio respecto al acto impugnado.

El Recurso de Revisión en materia fiscal se interpone debido a una inconformidad que el recurrente haga valer ante una resolución dictada por la Sala Regional correspondiente, esto quiere decir, que se cuestionan los principios de legalidad del acto reclamado y, ante esta circunstancia estamos

ante un recurso, según lo que hemos estado analizando.

Cabe señalar que el recurso y el juicio son diferentes en su connotación, entonces ante tales conclusiones, se hace la siguiente pregunta, ¿porqué el Recurso de Revisión se desahoga o tramita como un juicio y no como lo que es, un recurso?.

Esta afirmación, se puede concluir claramente cuando vemos la tramitación que le da el Código Fiscal de la Federación en su artículo 248, en el momento en que dice "interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva".

Por la autoridad ante la que se interpone, se maneja al recurso de revisión como un juicio, ya que el Tribunal Colegiado de Circuito conoce sólo cuestiones en las que se ventile un amparo directo, y no entra en asuntos en los que se trata una controversia dentro de un procedimiento como es en el caso del recurso de revisión en materia fiscal.

Desde el momento en que es redactado el decreto de 1946, en donde se publica la creación del recurso de revisión, se denota la intención del legislador de que el recurso pudiera interponerse por ambas partes; posteriormente cambió a una sola de las partes (según el decreto del 30 de diciembre de 1950) o sea, a la autoridad fiscal.

Pero hasta ese momento el error cometido por los legisladores no era completo, pues todavía en 1988, el recurso de revisión lo conocía la Sala superior del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual, bajo ese supuesto de competencia, se estima correcto ya que se trata de un recurso y no de un juicio como para que se interponga ante el Tribunal Colegiado de Circuito como se ve en la actualidad según lo redactado en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

Ahora, a parte de que no hay equilibrio procesal, tampoco se tramita como lo que es, un recurso.

La Suprema Corte en su jurisprudencia argumenta que se creó el recurso de revisión exclusivamente para las autoridades ante la imposibilidad de éstos de acudir al Juicio de Amparo por tratarse de una autoridad; pero reflexionando sobre el asunto, cuando se entabla un Juicio de Nulidad, las partes son el particular y la autoridad administrativa, el actor puede recaer en cualquiera de los dos y por consiguiente ambos se sujetan a una autoridad superior, entonces ¿porqué si es parte en un juicio no se le toma en cuenta para llegar al amparo?.

También, cabe mencionar la postura que asumen los legisladores en su exposición de motivos de la segunda reforma a la fracción I del artículo 104 constitucional cuando dice "para que cese la actual injustificada situación en que a través del amparo, el negocio más insignificante puede llegar a la Suprema Corte de Justicia, mientras esté negado el acceso al Tribunal supremo o negocios importantísimos en que los intereses públicos están de por medio." Tal argumento está completamente fuera de contexto, puesto que para el particular las cosas no son "insignificantes", porque existe una afectación a su esfera jurídica y sobre todo patrimonial.

Como podemos ver, varias anomalías se presentan en el Recurso de Revisión desde el momento de su concepción hasta el día de hoy y en dos vertientes: en su tramitación y en su naturaleza jurídica.

5.2. REVISIÓN DE LAS SENTENCIAS EMANADAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Según los legisladores de 1945, es necesario un mecanismo de defensa de parte de las autoridades, en virtud de que se deben salvaguardar los intereses públicos (dejando a un lado las garantías individuales de los particulares); aunque a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal

procedencia sólo opera cuando el asunto sea de real importancia y trascendencia a su juicio.

Tal premisa a nuestro criterio es rebatible, pues si bien es cierto, que se puede dar el caso de que la autoridad revisora equivoque su resolución al darle la razón al contribuyente, también lo es que generalmente el fallo es en contra del particular; lo injusto de esta situación es precisamente esto, que se le da la oportunidad de tener justicia administrativa sólo a la autoridad fiscal y no al particular.

El argumento que la Cámara de Diputados y Senadores sostuvieron en la segunda reforma del 30 de diciembre de 1946, fue que existían asuntos de suma importancia para la Federación que no podían llegar a la Suprema Corte de Justicia debido a la naturaleza misma del amparo, que sólo admite la interposición de éste por el particular o gobernado y viéndose ante esta imposibilidad la Federación optó por crear un medio de defensa que le permitiera tener las mismas oportunidades que el gobernado; sin tomar en cuenta que en realidad la autoridad aún siendo parte en un juicio de nulidad no se le debe de dar la igualdad que tanto discute, por tener desde un principio la posibilidad de aplicar la ley con exactitud y precisión, oportunidad que no tiene el gobernado, en el sentido de que tienen que emitir sus resoluciones con estricto apego a derecho. Esto es, la autoridad pretende aparentemente una igualdad procesal con el particular; pero debemos percatarnos, primeramente que las partes en el juicio (autoridad y gobernado) no tienen la misma naturaleza. La autoridad tiene la obligación de emitir sus actos con estricto apego a la ley (porque sino nuestro país no se sustentaría en un estado de derecho) y desde allí se supone que no cae en ninguna arbitrariedad o error legal; el particular en cambio espera la resolución de la autoridad y sólo se puede defender de las supuestas infracciones que haya cometido por medios de defensa legales que se encuentran contemplados en la ley; y después de todo esto que la autoridad quiera tener una instancia más que el particular, es

injusto y deja al gobernado en un estado de indefensión jurídica, al permitirle a la autoridad alargar mas el procedimiento.

Además, es un hecho notorio y, por ende, no necesita demostrarse, que la autoridad cuenta con muchos mas recursos materiales, humanos y presupuestales, que con los que pudiera contar el particular.

Mientras el Estado Mexicano no sea capaz de garantizar a todos el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y calidad, existirá un enorme rezago respecto de las aspiraciones de la sociedad. Para ello deberán apoyarse todas las acciones que garanticen tal acceso, para que puedan obtenerse fallos que diriman el fondo de la cuestión de que se trate, pues no debe perderse de vista que el estado de derecho descansa en la aplicación estricta de la ley, por ello, es importante hacer hincapié en la simplificación de los procesos y la supresión de tecnicismos, que permitirá sin duda una más pronta impartición de justicia, evitando así, rezagos y dilaciones, márgenes de discrecionalidad, negligencia o mala fe.

Así las cosas, creemos que no existe la necesidad de parte de la autoridad de contar con un recurso de este tipo, puesto que con anterioridad ha tenido todo lo necesario para dictaminar con los suficientes fundamentos legales como para que se equivoque o viole alguna de las garantías individuales del gobernado, cayendo así en una arbitrariedad.

Debido al desequilibrio procesal que presenta el Recurso de Revisión en materia fiscal, al establecerse sólo para la autoridad fiscal, existe la apremiante necesidad de suprimirlo; por ende, derogar la fracción I-B del artículo 104 constitucional, ya que de ahí resultaría que se derogaran los artículos 248 del Código Fiscal de la Federación y la fracción V del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, que lo proveen.

5.3 LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 104, FRACCIÓN I-B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE DEROGAR LO RELATIVO AL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL.

Expuestos los antecedentes del tema que ahora nos ocupa, cabe razonar el por qué se estima que debe suprimirse el citado Recurso de Revisión en Materia Fiscal y no sólo reformar los preceptos que lo regulan.

1. *Viola el principio de igualdad procesal entre las partes.*

Las dependencias de la Administración Pública Federal, tendrían dentro del procedimiento contencioso administrativo, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera. Así lo ordena el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles cuya aplicación es supletoria al Código Fiscal de la Federación por disposición expresa de su artículo 197.

El principio y precepto enunciados, no se cumplen con el establecimiento del Recurso de Revisión en Materia Fiscal, pues en primer lugar, sólo la autoridad puede promoverlo sin que se dé al particular la posibilidad procesal formal de comparecer ante el Tribunal Colegiado en defensa de sus legítimos intereses, aunque el gobernado goce del juicio de amparo.

Lo anterior significa que al crear un medio de impugnación sólo en favor de una de las partes de un procedimiento contencioso, se rompe con el principio de igualdad procesal.

2. *Se deja al particular en estado de indefensión.*

Para acreditar este postulado, analicemos dos situaciones, a saber:

Primero.

a) El particular promueve demanda de nulidad en contra de un acto administrativo y hace valer tres diversos agravios.

b) La Sala Regional estima fundado uno de ellos y suficiente para anular el acto combatido.

c) El Tribunal Colegiado al resolver el "Recurso de Revisión en Materia Fiscal" cuya supresión se estima correcta, revoca la sentencia recurrida y reconoce la validez del acto administrativo controvertido.

En esta hipótesis, el particular contribuyente quedó en estado de indefensión, pues no le fueron analizados sus dos restantes agravios que quizá también eran fundados y que oportunamente hizo valer en su escrito inicial de demanda, violándose en su perjuicio la garantía de audiencia.

Segundo.

a) Partiendo de los supuestos a que se hizo referencia en el punto I anterior, el particular quedó sin la posibilidad de hacer valer el juicio de amparo, pues la resolución final fue expedida por el Tribunal Colegiado, y según el artículo 104, fracción I-B, Constitucional, en contra de las resoluciones de revisión que ellos dicten no procederá juicio o recurso alguno.

Ante tal situación, resulta que las leyes han establecido un procedimiento contencioso administrativo, dentro del cual no es dable al particular, en última instancia, su acceso al juicio de amparo, lo que indudablemente viola las garantías de audiencia y de legalidad previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

b) El establecimiento y mantenimiento del "Recurso de Revisión en Materia Fiscal" hace nugatoria la posibilidad de que el particular haga valer el

juicio de garantías, cuando se le aplique una ley que estime inconstitucional, dentro del supuesto que prevé el artículo 73 fracción XII, tercer párrafo de la Ley de Amparo, haciendo que unos particulares lleguen a ser quejosos y otros no tengan tal posibilidad.

Lo anterior es así, pues si el particular controvierte un acto de la autoridad fiscal mediante la interposición del juicio de amparo ante un Juez de Distrito, alegando la inconstitucionalidad de la ley que funda el primer acto concreto de su aplicación en relación a ese quejoso, tendrá un pronunciamiento en primera o en segunda instancia sobre la ley que reclama de inconstitucional.

En cambio, el particular que optó por agotar los medios ordinarios de defensa según lo permite el ya citado artículo 73 fracción XII de la Ley de Amparo, restringe su posibilidad de ser oído en un juicio de garantías para impugnar la constitucionalidad de la ley reclamada, pues si en última instancia el Tribunal Colegiado revoca la resolución de la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahí habría concluido la contienda en favor de la autoridad fiscal.

3. Es un recurso que impide impartir justicia pronta y expedita.

La historia ha demostrado que la existencia del "Recurso de Revisión en Materia Fiscal" impide que se imparta justicia en forma acelerada, como fue la idea del Constituyente al aprobar el artículo 17 de la Carta Magna, pues la interposición de tal recurso, hace que la resolución final de la contienda se dicte mucho tiempo después de iniciado el Juicio Fiscal. Pues, no debe perderse de vista que la autoridad tiene la obligación de emitir sus actos con estricto apego a la ley (porque sino no estaríamos en un estado de derecho) y desde allí se supone que no cae en ninguna arbitrariedad o error legal; el particular en cambio espera la resolución de la autoridad y sólo se puede defender de las supuestas infracciones que haya cometido por medios de defensa legales que se encuentran tipificados en la ley; y después de todo esto que la autoridad quiera tener una instancia más que el particular, es injusto, pues ello implica sin

duda perdida de tiempo y recursos del particular.

Durante todo el transcurso del problema, si se trató de una persona jurídica colectiva (empresa), sus estados financieros se pudieron ver afectados por tal contingencia.

Los honorarios y gastos legales posiblemente se incrementen en forma considerable.

Debe agregarse además, que el Fisco no suele indemnizar a los particulares por los daños y perjuicios que le ocasionan por la expedición de actos ilegales.

En este orden de ideas, debe concluirse que resulta conveniente suprimir el recurso de revisión en materia fiscal en aras de la preservación de los principios constitucionales y procesales esbozados en este trabajo de tesis profesional.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Opinamos que la justicia contencioso administrativa en México ha tenido una evolución hacia el desarrollo de tribunales administrativos especializados. La jurisdicción administrativa impartida por órganos independientes tanto del poder Ejecutivo como del Judicial se inició en nuestro país con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación (Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936) el cual ha evolucionado de la jurisdicción delegada a la hacia la plena autonomía para emitir sus fallos.

SEGUNDA. Afirmamos que el conjunto de tribunales competentes en materia administrativa que existen en México derivan del carácter federal del Estado mexicano. En razón de este rasgo, existe una doble división de competencias: entre los tribunales federales y los locales, por una parte; y por otra parte, repartición de competencias entre los dos órdenes de jurisdicción (judicial y administrativa) sea en la esfera federal o en la local. Por cuanto a la división de competencia entre lo federal y lo local: la competencia federal corresponde, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA); de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

TERCERA. Creemos que los tribunales del Poder Judicial Federal son competentes para juzgar en el ámbito contencioso administrativo los actos de autoridad que escapan de la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CUARTA. Cercioramos que en el ámbito local, existen 21 estados de la Federación que cuentan con tribunales contenciosos administrativos. Así, existe en México una separación de competencias entre los tribunales administrativos

(federales y locales) y los tribunales que forman parte del Poder Judicial Federal.

QUINTA. Conceptuamos que las determinaciones de los tribunales administrativos pueden ser sometidas al control de los tribunales de amparo. De este modo, los tribunales judiciales Federales intervienen para conocer de actos administrativos para garantizar el respeto de los derechos de los administrados en dos hipótesis: a) En primera instancia, de casos en los cuales los Tribunales Contencioso Administrativos no son competentes; b) Los tribunales judiciales federales conocen en última instancia, por la vía de juicio de amparo directo, así como de los recursos de revisión (casación) presentados en contra de las sentencias definitivas de los tribunales administrativos (federales o locales).

SEXTA. Entendemos que el juicio de nulidad, que se interpone ante la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un medio de defensa que tiene el particular que estima afectado su interés jurídico, por algún acto o resolución emitido por una autoridad fiscal federal, a efecto de que una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dirima las controversias que surjan entre la autoridad y los contribuyentes, y determine si la actuación de ésta se ajustó o no a los lineamientos legales de actuación y, en todo caso, obtenga la nulidad de los mismos.

SÉPTIMA. Consideramos que el recurso o de la jurisdicción de lo contencioso administrativo surgió de la necesidad de que el propio órgano gubernamental demuestre a los administrados no solamente la legalidad de sus actos sino la legitimidad auténtica de los mismos, concibiendo la idea, que para justificarlos, podrían ser analizados por un organismo que no dependiera directamente de la administración y que sin embargo, fundara su acción en leyes, sin sujetarse al control del órgano jurisdiccional.

OCTAVA. Creemos que al crearse un recurso contra las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, que son

los actos de mayor trascendencia dentro de un juicio de nulidad es de esperarse que este sea para ambas partes, o en todo caso crear algo similar para la contraparte, porque por lógica deducción, si se le da oportunidad a una de las partes, la contraria debe tener también esa oportunidad al alcance de su manos, y en este caso en particular, el recurso de revisión en materia fiscal sólo es para la autoridad fiscal y no para el contribuyente (que constituyen las partes en el juicio de nulidad). Porque según la segunda reforma al artículo 104 constitucional, existen asuntos importantísimos que no llegan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la imposibilidad de las autoridades de llegar al juicio de amparo.

NOVENA. Proponemos que el recurso, supone siempre un procedimiento anterior, en el cual se dictó la resolución o proveído impugnados. En cambio, la revisión en materia fiscal es un acto por virtud del cual se vuelve a ver una resolución, mediante el estudio y análisis que se haga sobre la concordancia de la resolución impugnada, con la ley adjetiva y sustantiva de la materia de que se trate, el recurso tiene por objeto un mero control de legalidad.

DÉCIMA. Aseguramos que el amparo directo que puede promover el particular contra las resoluciones definitivas emitidas en un juicio de nulidad, su fin directo no consiste en revisar el acto reclamado, desde el punto de vista de su legalidad, sino constatar si en su emisión se violaron garantías individuales constitucionalmente tuteladas. Esto es, el amparo no pretende establecer directamente si el acto de autoridad que le da nacimiento se ajusta o no a la ley que lo rige, sino si engendra una contravención a las garantías tuteladas a favor de los particulares en el orden constitucional, por lo que se considera como un medio de control de constitucionalidad, a diferencia del recurso que es un medio de control de legalidad.

DÉCIMA PRIMERA. Estamos convencidos que el recurso de revisión pretende declarar la procedencia o improcedencia de la ilegalidad reclamada en el acto y sus consecuencias procesales en sus respectivos casos, sustituyendo

la autoridad revisora a aquella que emitió el acto. El amparo trata de reparar la violación cometida en perjuicio personal contra el orden constitucional, es decir, tiene por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, para lo cual se deben restablecer las cosas al estado que guardaban antes de que se cometiera esa transgresión; sin embargo, la autoridad de amparo se limita a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad.

DÉCIMA SEGUNDA. Reforzamos que el tribunal o el órgano administrativo que conoce del recurso, se sustituye, en cuanto a sus funciones decisorias, al inferior que pronunció el proveído recurrido, confirmando, revocando o modificando a éste. Tratándose del amparo, el órgano jurisdiccional al cual incumbe su conocimiento, la autoridad responsable, la que juzga por lo que atañe a su actuación inconstitucional califica sus actos conforme al ordenamiento supremo sin decidir acerca de las pretensiones originarias del quejoso, cuando el acuerdo recaído a ellas no implique contravenciones a la ley fundamental. Esto es así, porque el juicio de amparo no es una tercera instancia que supla a la autoridad de origen en actividad jurisdiccional.

DÉCIMA TERCERA. Establecemos que la Suprema Corte argumenta que se creó el recurso de revisión exclusivamente para las autoridades ante la imposibilidad de éstos de acudir al juicio de amparo por tratarse de una autoridad; pero reflexionando un poco sobre el asunto, cuando se entabla un juicio de nulidad, las partes son el particular y la autoridad administrativa, el carácter de actor puede recaer en cualquiera de los dos y por consiguiente ambos se sujetan a una autoridad superior, entonces ¿porqué si es parte en un juicio no se le toma en cuenta para llegar al amparo?.

DÉCIMA CUARTA. Aseveramos que no es factible dar a la autoridad, aún siendo parte en un juicio de nulidad la igualdad que justifican las reformas, por tener desde el principio la posibilidad de aplicar la ley con exactitud y precisión, oportunidad que no tiene el gobernado, quien no tiene emitir sus

resoluciones con estricto apego a derecho.

DÉCIMA QUINTA. Ratificamos que no existe la necesidad de parte de la autoridad de contar con un recurso de este tipo, puesto que con anterioridad ha tenido todo lo necesario para dictaminar con los suficientes fundamentos legales como para que se equivoque o viole alguna de las garantías individuales del gobernado, cayendo así en una arbitrariedad.

DÉCIMA SEXTA. Manifestamos el legislador pretende aparentemente una igualdad con el recurso de revisión en materia fiscal, procesalmente, a la autoridad con el particular; pero debemos percatarnos, primeramente que las partes en el juicio (autoridad y gobernado) no tienen la misma naturaleza. La autoridad tiene la obligación de emitir sus actos con estricto apego a la ley (porque sino no sería nuestro país un estado de derecho) y desde allí se supone que no cae en ninguna arbitrariedad o error legal; el particular en cambio espera la resolución de la autoridad y sólo se puede defender de las supuestas infracciones que haya cometido, por los medios de defensa legales que se encuentran tipificados en la ley (en caso de que se hayan violado garantías en su agravio acudir al juicio de garantías); y después de todo esto que la autoridad quiera tener una instancia más que el particular, es injusto y deja al gobernado en un estado de indefensión jurídica.

DÉCIMA SÉPTIMA. Estamos seguros que el recurso de revisión en materia fiscal viola el principio de igualdad procesal entre las partes. Lo anterior significa que al crear un medio de impugnación sólo en favor de una de las partes de un procedimiento contencioso, se rompe con el principio de igualdad procesal.

DÉCIMA OCTAVA. Declaramos que la autoridad con anterioridad ha tenido todo lo necesario para dictaminar, con los suficientes fundamentos legales, como para que se equivoque o viole alguna de las garantías individuales del gobernado, cayendo así en una arbitrariedad, por ello no debe

de contar con un medio de defensa como lo es el recurso de revisión en materia fiscal.

DÉCIMA NOVENA. Afirmamos que debido al desequilibrio procesal que presenta el Recurso de Revisión en materia fiscal, al establecerse sólo para la autoridad fiscal, existe la apremiante necesidad de suprimirlo; por ende, derogar la fracción I-B del artículo 104 constitucional, ya que de ahí resultaría que se derogaran los artículos 248 del Código Fiscal de la Federación y la fracción V del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, que lo proveen.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) ARELLANO GARCÍA, Carlos. El juicio de amparo. 2a ed., Porrúa. México, 1983, págs. 1120.
- 2) ARMIENTA CALDERÓN Gonzalo. El proceso tributario en el derecho mexicano. Ed. Textos Universitarios, México, 1977. Págs. 657.
- 3) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de amparo. 32ª ed., Porrúa, México 1995, págs. 1110.
- 4) DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México, 1988. Págs. 504.
- 5) DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. Diccionario de derecho procesal penal. Tomo 1, Ed. Porrúa, México, 1986. Págs. 171.
- 6) FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio Jesús. Derecho Fiscal, Ed. McGraw-Hill, México, 2001. Págs. 506.
- 7) FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción a lo recursos administrativos. "estudios comparados". Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972, páginas 382.
- 8) KAYE J. Dionisio. Breviario de procedimientos fiscales de defensa. 3a. Ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 1986, Págs. 321.
- 9) LÓPEZ Ríos, Pedro. La justicia administrativa en el Estado de Guanajuato. Boletín del Departamento de Investigaciones Jurídicas, Guanajuato México, número especial, 1984. Págs. 56.
- 10) NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho procesal administrativo. Ed. Porrúa, México, 1959. Págs. 365.
- 11) NAVA NEGRETE, Alfonso. Legislación comparada de justicia administrativa. México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1987. Págs. 437.
- 12) NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo. Ed. Porrúa, México, 1975. Págs. 872.
- 13) OVALLE, José. Reformas y adiciones a la "Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia, México, número 26, enero-abril, 1979. Págs. 91.
- 14) REVISTA INDETEC, Nuevo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en

Jalisco. Número 36, octubre-noviembre 1984, Guadalajara, México. Págs. 97.

15) REVISTA DE ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO. El derecho administrativo y algunos aspectos constitucionales, editada por FUNDAP, Querétaro, número 1, dedicado a la "Justicia administrativa en México y en Iberoamérica", 2002. Págs. 98.

16) RUÍZ, Tomás. El Tribunal Fiscal del Estado de México, Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Número 1, 1977. Págs. 67.

17) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. 48. ed., Ed. Porrúa, México, 1968. Págs. 1182.

18) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Manual del juicio de amparo. 2ª. ed., actualizada, Ed. Themis, SA de C.V., México, 1998. Págs. 503.

19) DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES. H. CÁMARA DE DIPUTADOS. LV LEGISLATURA. TOMO X, 48 ed. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.

20) ESCAMILLA G., Gloria. Manual de Metodología y Técnica Bibliográfica. 2ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 1988. Págs. 161.

21) AZÚA REYES, Sergio. Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica. 3ª ed., Ed. Porrúa. México 1999. Págs. 121.

22) HEDÚAN VIRUÉS K. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Edit. Porrúa, 2ª ed., México 1999. Págs. 232.

LEGISLACIÓN

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Código Fiscal de la Federación.
- 3) Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 4) Ley de Amparo.
- 5) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- 6) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

HEMEROGRAFÍA

- 1) Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946.
- 2) Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1950.

JURISPRUDENCIA

- 1) Semanario Judicial de la Federación, Tomo VIII, Noviembre de 1991, Octava Época, pág. 185.
- 2) Semanario Judicial de la Federación, Tomo XVII, Febrero de 2003, Novena Época, pág. 1146.
- 3) Semanario Judicial de la Federación, Tomo 90, Tercera Parte, Séptima Época, pág. 45.
- 4) Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, Febrero de 1997, Novena Época, pág. 118.
- 5) Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Junio de 1991, Octava Época, pág. 185.