



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

E N E P

ARAGON

**LOS RECURSOS CONTRA ACTOS DEL
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN
EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Tesis que presenta el
C. JOSE MANUEL C. LIMA CASTILLO
para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
México, 1982



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LOS RECURSOS CONTRA ACTOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION
EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

P R O L O G O . - - - - - I

C A P I T U L O P R I M E R O

INTRODUCCION AL OBJETO DE ESTUDIO. - - - - - 1

- 1.- El artículo 14 Constitucional y sus antecedentes históricos. - - - - - 2
- 2.- Las etapas del Procedimiento Fiscal Mexicano.- - 21

C A P I T U L O S E G U N D O

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. - - - - - 33

- 1.- Antecedentes Históricos. - - - - - 33
- 2.- Su ubicación actual en el Derecho Positivo Mexicano.- - - - - 42
 - a).- Las Comisiones Secretariales y el Presupuesto
 - b).- Fundación del Tribunal Fiscal de la Federación
 - c).- Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación.
- 3.- Su integración.- - - - - 61
- 4.- Su competencia.- - - - - 68
- 5.- El proceso que conoce, substancia y resuelve.- - 79

C A P I T U L O T E R C E R O

LOS RECURSOS CONTRA ACTOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA
FEDERACION EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINIS-
TRATIVO.- - - - - 90

- 1.- Distinción de la noción jurídica del "RECURSO" respecto de otros medios de impugnación.- - - - - 90
- 2.- Los Recursos en materia de Derecho Procesal Fiscal. - - - - - 97
- 3.- Los recursos ejercitables en la etapa contenciosa administrativa contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación. - - - - - 119
 - a).- Recurso de Queja.
 - b).- Recurso de Excitativa de Justicia.
 - c).- Recurso de Reclamación.
 - d).- Recurso de Revisión.
 - e).- Recurso de Revisión Fiscal.

C O N C L U S I O N E S . - - - - - 145

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

P R O L O G O

Conforme avanza el día, el sendero se cubre de más luz; la obscuridad y la confusión, paulatinamente, van cediendo terreno a la claridad que -- proporciona el conocimiento; el paso se afianza con energía, y los sentidos, -- siempre hipersensibles, se educan con la realidad del objeto por conocer.

Todo estudiante universitario, orienta su destino, por un sendero -- siempre ascendente; con la esperanza reflejada en el rostro; la emoción ani-- dada en su pecho y la fé fijada en su pensamiento como norma insoslayable de-- sus actos; signos característicos de un anhelo largamente acariciado; la -- transformación del estudiante en profesionista universitario.

El examen profesional, representa el punto de transición del uni- -- versitario que siendo alumno, se convierte en profesionista; que teniendo la- facultad de preguntar, posteriormente tienen la obligación de responder. De -- la butaca de clase en actitud receptiva, se traslada al foro jurídico, a la -- mesa de debates o a la tribuna parlamentaria, con la obligación de sostener -- dignamente su noble origen: LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

Ahora me encuentro en este punto crucial de una maravillosa aventu- -- ra intelectual y para lograr avanzar con éxito, pongo a consideración del -- lector el presente trabajo que será el apoyo de otros cada vez más ambiciosos a los cuales la sana crítica les dará el lugar que merecen en el momento his- -- tórico que nos ha tocado vivir.

El tema del cual nos ocupamos en esta ocasión relativo a los recur- -- sos ejercitables contra los actos del Tribunal Fiscal de la Federación, es -- tan apasionante que desde la propisición de un título es objeto de largas e -- irreconciliables discusiones.

A pesar de lo controvertido, aquí se procura exponer el tema en -- forma sencilla, clara y precisa, sin afectarlo con prejuicios u orientaciones políticas, pues debe considerarse que lo más acertado es el ánimo esencial- -- mente científico para exponer en su justa medida, la realidad de las cosas.

A T E N T A M E N T E

EL AUTOR.

LOS RECURSOS CONTRA ACTOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCION AL OBJETO DE ESTUDIO

1.- El artículo 14 Constitucional y sus antecedentes históricos.- 2.- Las etapas del procedimiento fiscal mexicano.

La belleza, del universo cultural del hombre, sólo puede ser percibida por quien posee cierto adiestramiento intelectual. A menudo, las grandes creaciones de la cultura sólo pueden ser gustadas en su máxima expresión por los estudiosos atrevidos a conocer las verdades por éstas contenidas, y a enfrentar la complejidad que entraña necesariamente la función de conocer.

El Derecho, es una de las manifestaciones más grandes de la cultura y encuentra en el Derecho Tributario o Fiscal una de sus expresiones fundamentales.

Es generalizada la opinión en el sentido de que el estudio del Derecho Fiscal es extremadamente arduo, por estar destinado a ser conocido por los espíritus que desean enfrentarse a los retos, para vencerlos.

El Derecho Fiscal, implica diversos aspectos característicos de la administración pública, como lo es entre otros,-

el control de los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, el control interno de la legalidad de los actos de autoridad en forma preventiva o correctiva, la protección del patrimonio fiscal respecto de conductas delictivas de los particulares y de las autoridades, pero quizá, el aspecto más apasionante lo constituya el procedimiento -- contencioso que se substancia por el Tribunal Fiscal de la Federación y dentro de éste, lo referente a la impugnación de los actos por medio de los recursos señalados en el título IV, capítulo IV del Código Fiscal de la Federación, porque es cuando se contrapone el razonamiento de la parte afectada, a la decisión del tribunal, con la intención de modificarla o anularla. Es aquí donde los contendientes esgrimen y hacen valer su verdad, apoyada en una minuciosa exposición de argumentos con lo más refinado de su técnica jurídica.

1.- EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL Y SUS ANTECEDENTES -- HISTORICOS.

Si se habla de "recursos" en su connotación jurídica, -- necesariamente debe hacerse mención de un procedimiento, y -- si deseamos hablar de éste, necesitamos referirnos a el fundamento que le dá apoyo para manifestarse en el campo del de recho, y éste fundamento, se encuentra contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos --

Mexicanos que a la letra dice:

"A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho".

De la lectura del precepto transcrito es evidente, siendo el RECURSO una figura jurídica de naturaleza procesal, se deba concentrar la atención al segundo párrafo del numeral citado.

Para comprender la razón de ser del precepto, es necesario indagar en su origen, las causas que le dieron vida y los motivos por los cuales a la fecha se encuentre redactado en los términos expuestos.

La causa originaria de este precepto, se localiza necesariamente, en un aspecto eminentemente sociológico, pues el hombre, en su evolución organizativa, se ha dirigido de la venganza por su propio mano, hasta el sometimiento de su-

conducta a normas prescriptivas y obligatorias, y el sometimiento de los litigios a autoridades jurisdiccionales. En -
tonces, podemos concluir; los derechos fundamentales en el -
actual artículo 14 Constitucional, se encuentran en la Car -
ta Magna como resultado de la necesidad del hombre de vivir -
armoniosamente en Sociedad.

La evolución hacia el perfeccionamiento de nuestro sis -
tema jurídico, y en particular en lo referente al artículo -
14 de la Constitución de 1917, ha sido dolorosamente reali -
zada; en ocasiones se necesitó el derramamiento de sangre --
y la explosión de armas de fuego, así como el titánico com -
bate en la tribuna parlamentaria.

En nuestro México, y a nivel Constitucional, encontra --
mos el primer antecedente de numeral de referencia, en la --
Carta Magna de 1814, la cual tuvo como apoyo el documento --
preparado por José María Morelos y Pavón, conocido con el --
nombre de "Sentimientos de la Nación", y si bien es cierto, -
no tuvo vigencia práctica por razones de la guerra de inde -
pendencia, es un documento de suma importancia por lo audaz -
para su tiempo, en cuanto se refiere a sus pretenciones de -
independencia política. En este documento encontramos el em -
brión del art. 14 constitucional, como se puede observar del
texto del "DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AME

RICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGAN A 22 DE OCTUBRE DE 1814", en sus artículos 28, 31 y 37 a la letra dicen:

"Art. 28. Son tiránicos y arbitrarios los actos -- ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de ley".

"Art. 31. Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente".

"Art. 37. A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública".

De los preceptos citados, se puede concluir; en esta primera Constitución Mexicana, se esbozaban los principios o garantías de legalidad y de audiencia, como garantías de seguridad jurídica.

Pero es necesario hacer notar lo estéril de una Constitución si estableciera ciertos derechos mínimos de los individuos, y no tuviera un mecanismo por el cual se pueda hacer cumplir las normas de la Carta Fundamental.

En el presente caso, la Constitución de Apatzingán, -- depositó el Poder Judicial en un órgano denominado Supremo-Tribunal de Justicia y además estableció la creación del -- Tribunal de RESIDENCIA cuya facultad principal, era sancionar los actos de autoridad cometidas contra los particulares y así, estableció:

"Art. 224. El Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supre -

mo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia".

"Art. 225. Dentro del término perentorio de un mes, después de erigido el Tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado este tiempo no se oirá ninguna, antes bien se darán aquellos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el Tribunal a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección".

En los preceptos citados, encontramos una forma de control constitucional, de las conductas de las autoridades de cualquiera de los poderes, asegurándose de esta manera la observancia de los derechos mínimos establecidos en favor de los gobernadores.

Otro antecedente, se halla en el Acta Constitutiva de la Federación de 24 de enero de 1824 y específicamente en su artículo 19.

"Art. 19. Ningún hombre será juzgado, en los Estados o territorios de la federación, sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se le juzgue. En consecuencia, quedan para siempre prohibidos todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva".

Como puede observarse se estableció la garantía de la irretroactividad de las leyes, la de legalidad y la de auidiciencia, sin embargo, causa extrañeza, que al aprobarse la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 3 de octubre de 1824, no se plasmaron en ésta los lineamientos del artículo 19 de la citada acta Constitutiva y se limitó -

a establecer su título V, sección séptima "reglas generales a que se sujetarán en todos los Estados y territorios de la Federación, la administración de Justicia", donde no estableció las mencionadas garantías.

Más adelante, siguiendo el curso de la historia, en el año de 1836, tenemos las LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA, decretadas por el Congreso General de la Nación, donde no se registra antecedente alguno del artículo 14 de nuestra actual Carta Magna, según se desprende de la primera Ley Constitucional, promulgada el 15 de diciembre de 1835 al referirse a los "DERECHOS DEL MEXICANO". Fue hasta la Carta Magna de 1857, cuando se habla de "Garantías Individuales" y en su artículo 14, está el antecedente directo del actual; el precepto de la Constitución de 57 expresaba:

"No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado; sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley".

El numeral transcrito, tuvo como precedente a la Constitución de los Estados Unidos de América y el proyecto de Constitución, presentado al Congreso de 1856, por una comisión encargada de formularlo y en lo conducente señalaba:

"4o. No se podrá expedir ninguna ley retroactiva, ex postfacto, o que altere la naturaleza --

de los contratos".

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

"26. Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sen- tencia dictada por autoridad competente y según - las formas expresamente fijadas en la ley y exac- tamente aplicadas al caso".

Estoy de acuerdo con Emilio Rabasa (1), cuando hace no- tar algunas de las imprecisiones cometidas en la formulación del artículo 14 de la Constitución de 57, como sucede por -- ejemplo en el artículo 4o. del proyecto en donde comete la - redundancia de referirse a una ley retroactiva y señalar que para estar prohibida su expedición debería ser ex postfacta.

Es evidente de igual manera, la redundancia de los artí- culos 21 y 26 del citado proyecto, cuando podrían reducirse a uno solo.

Estas observaciones fueron hechas en la discusión del - proyecto en cita y dejó como consecuencia que se integrara - el artículo 14 de la Constitución de 1957 ya transcrito. De- acuerdo con Emilio Rabasa, (2) la redacción de este numeral- en 57 fué muy defectuosa, como se puede advertir de la no -- ción de "sentenciado", en realidad se trata de una incorrec-

(1).- CFR.- El Artículo 14 y el Juicio Constitucional.
pp. 3-124.

(2).- CFR. Opus. cit. pp. 3-124.

ción gramatical, pues una persona no puede ser "Sentenciada" porque éste vocablo se refiere necesariamente a la formulación de un acto procedimental y no un acto hecho en alguna persona, pues el acto de sentenciar corresponde a una formulación derivada de un juicio.

El hecho de sentenciar, implica otras dos funciones como la de absolver y la de condenar, entonces, conforme a esta consideración, sólo la condena es objeto de una garantía individual y no la absolución, pues una garantía protege a los particulares contra actos de las autoridades y sería absurdo protegerlos contra actos que los benefician.

En éste orden de ideas, es posible pensar lo siguiente: el legislador usó la palabra "sentenciado" como sinónimo de "condenado" y así debe entenderse, aun cuando en cualquier caso es suficiente con expresar la palabra "juzgado", porque la sentencia es un acto necesario como resultado de un proceso.

Otro problema se presenta con el vocablo "exactamente" al referirse una forma de aplicación de la ley, dudándose sobre la extensión de su aplicación, porque si se aplicaba genéricamente, entonces en todo asunto, debía de aplicarse la ley en su sentido gramatical, sin recurrir a la interpretación o a los principios generales del derecho y como consecuencia se ocasionaría la existencia de litigios sin resolu-

ción al no encontrarse exactamente previsto el caso concreto por la norma o no se expresara claramente su forma de solución, significando una deficiencia extremadamente grave en un Estado de Derecho.

Durante mucho tiempo, al referirse a los "juzgados y sentenciados", se hacía necesariamente a los sujetos a proceso penal, pues esta rama se refiere principalmente a penas aplicadas directamente sobre la persona sujeta a proceso, pero de aceptar este razonamiento, necesariamente se llegaría, por -- elemental lógica a la conclusión de aceptar la garantía de audiencia, con existencia sólo para la materia criminal y los litigios distintos de ésta materia, podrían ser resueltos sin la aplicación de leyes ni intervención de tribunales establecidos con anterioridad.

Al respecto, el gradilocuente tribuno parlamentario, José María Lozano expresó:"... la segunda parte del artículo 14, sólo constituye una garantía individual en los juicios -- criminales; en los civiles ese debe estar garantizado por la primera parte del mismo artículo que prohíbe que puedan expedirse leyes retroactivas, prohibición que es absoluta y que -- por lo mismo abraza tanto a la materia criminal como la civil".(3)

A pesar de ello, debe hacerse notar la forma de control-

(3).- TRATADO DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE p. 252.

establecida por la ley fundamental para garantizar la observancia de los derechos fundamentales, mediante la existencia del juicio de Amparo en sus artículos 101 y 102.

Con la evolución de nuestra ley fundamental, se llega -- hasta la actual Carta Magna promulgada el 5 de febrero de -- 1917 y vigente desde el primero de mayo de ese mismo año con el nombre de "Constitución Política de los Estados Unidos -- Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857".

El precepto en estudio, desde la promulgación de nuestra actual ley fundamental, no ha sufrido modificación alguna por ello, el texto desde su origen, es el transcrito.

Del análisis detenido del mismo, ya no se encuentran los errores cometidos en la Constitución de 57, al haber sido superados y, por si fuera poco, el actual artículo 14, se muestra con mayor alcance en su función prescriptiva de garantías individuales.

Una vez ubicado históricamente el numeral de referencia, es necesario señalar el lugar otorgado por la doctrina, y así de acuerdo con Ignacio Burgoa (4) en su obra "Las Garantías Individuales" expone una clasificación de las Garantías Individuales, desde el punto de vista de la índole formal de la obligación estatal y otra desde el punto de vista del conten

(4).- CFR.- opus cit. p. 193.

do mismo de los derechos públicos subjetivos.

Según Ignacio Burgoa, (5) desde el punto de vista de la índole formal de la obligación estatal, encontramos que los gobernantes tienen obligaciones de hacer, de no hacer o de abstención; esto es: obligaciones positivas y negativas. Entonces, con apoyo en lo anterior, tenemos que las Garantías Individuales o Derechos Fundamentales se pueden clasificar en materiales y formales. Las garantías materiales, se referirán, respecto de los sujetos pasivos, a obligaciones de no hacer o de abstención y corresponden a las libertades específicas del gobernado, a la igualdad y a la propiedad, mientras las formales se refieren a las obligaciones de hacer o positivas, y corresponden a las garantías de seguridad jurídica, destacando la de legalidad y la de audiencia.

Ahora bien, tomando en consideración el punto de vista del contenido de los derechos públicos subjetivos, las garantías individuales son: de igualdad, libertad, propiedad y de seguridad jurídica.

De acuerdo con el anterior orden de ideas y considerando nuevamente el artículo de estudio, se puede observar una prescripción de obligaciones de hacer y de no hacer o de abstención con cargo a las autoridades y en beneficio de los --

(5).- IDEM.

governados, como por ejemplo: obligaciones de no aplicar retroactivamente las leyes en perjuicio de alguna persona, no privar de la vida sin juicio previo; obligaciones de establecer procedimientos jurisdiccionales, ante los cuales se verifique una controversia antes de un acto de privación. En consecuencia, atendiendo al primer criterio de clasificación del maestro Ignacio Burgoa, es posible apreciar en el artículo 14 constitucional, garantías tanto en sentido formal como material, y atendiendo al segundo criterio de clasificación, es posible apreciarlo con garantías de seguridad jurídica (6).

Ya ubicado el artículo 14 Constitucional en cuanto a su momento histórico, y el dado por la doctrina a nivel de Teoría jurídica, es menester precisar con más exactitud el objeto de estudio, pues al consistir en los recursos ejercitables contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación, debe concentrarse a su segundo párrafo, en tanto el "recurso", es

(6).- Antes de plantear una clasificación de garantías individuales, Ignacio Burgoa, consideró adecuadamente una clasificación de garantías en sentido más amplio, éstas es, distinguiendo las garantías individuales de las Sociales, contenidas en los artículos 3o., 27, 28, 123 y 130 Constitucionales.

una figura jurídica propia del Derecho Instrumental.

De acuerdo con Flores Zavala, (7), el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, contiene las garantías de - audiencia y legalidad en tanto para Ignacio Burgoa "La ga - rantía de audiencia, en nuestro artículo 14 Constitucional, se integra mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes y que son: el -- JUICIO PREVIO al acto de privación; que dicho juicio se siga ante TRIBUNALES PREVIAMENTE ESTABLECIDOS; el cumplimiento a la observancia de las FORMALIDADES PROCESALES ESENCIALES; y la decisión jurisdiccional ajustada a las LEYES VI-- GENTES CON ANTELACION A LA CAUSA que origine el juicio. --- Formándose la garantía de audiencia mediante la conjunción indispensable de tales cuatro garantías específicas" (8). - "La garantía de audiencia se compone en los términos del artículo 14 constitucional de cuatro garantías específicas, - necesariamente concurrentes, y que son: el juicio previo -- a la privación; que dicho juicio se siga ante tribunales -- establecidos con antelación; que en el mismo se observen -- las formalidades procesales esenciales, y que el hecho que diere origen al citado juicio se regule por leyes vigentes con anterioridad" (9)

(7).- CFR.- ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS. p.176.

(8).- Opus. cit. pp. 548-549.

(9).- IDEM, pp. 560-561

De acuerdo con Ignacio Burgoa, y pasando al análisis del artículo 14 Constitucional en su segundo párrafo, la interpretación correcta de la palabra "Juicio", debe ser entendida como denotativa de función jurisdiccional, porque el "concepto de 'juicio' se manifiesta o traduce en un procedimiento - en el que realice una función jurisdiccional tendiente, como el término lo indica, a la dicción del derecho en un positivo y real conflicto jurídico en el que se otorgue o haya otorgado ocasión para que tal conflicto surja o hubiere surjido" (10).

Con respecto a la noción de "tribunal", debe entenderse como un órgano investido de la función jurisdiccional que no necesariamente debe estar ubicado en el ámbito del poder judicial, debiendo estar previa y generalmente establecido al conjunto de hechos sobre los cuales se va a resolver.

En relación a las formalidades esenciales del procedimiento, debe hacerse la distinción entre proceso y procedimiento. Rafael de Pina señala: "La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónimo de la de enjuiciamiento como la de proceso lo es de la de juicio". (11) Por su parte, Eduardo Pallares, señala: "No hay que identificar el procedimiento y el proceso.

(10).- IDEM p. 561.

(11).- DICCIONARIO DE DERECHO. p. 315.

Esto último es un todo o si se quiere una institución.- Está formado por un conjunto de actos procesales que inicia con la presentación y admisión de la demanda y termina cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite. El procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso los trámites a que está sujeto, la manera de substanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima o en varias instancias, con período de pruebas y sin él y así sucesivamente" (12).

Por nuestra parte, se entiende por proceso el conjunto de actos - - relacionados entre sí, llevados a cabo para la solución de un litigio; por procedimiento, debe considerarse como la secuencia de actos llevados ante una autoridad -- para un fin tal vez diverso de la solución de un litigio, y así se puede concluir: todo proceso implica un procedimiento pero no todo procedimiento implica un proceso.

Se entiende por violación a las leyes esenciales del procedimiento, al tenor de lo dispuesto por la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, en su artículo - 159 lo siguiente:

"En los juicios seguidos ante tribunales Civiles, administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes

(12).- DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. p. 635.

del procedimiento y que afectan las defensas del quejoso.

I.- Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley;

II.- Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate;

III.- Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente ofrezcan o cuando no se reciban conforme a la ley;

IV.- Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado;

V.- Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;

VI.- Cuando no se le concedan los terminos o prorrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley;

VII.- Cuando sin culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes a excepción de las que fueren instrumentos publicos;

VIII.- Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos;

IX.- Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;

X.- Cuando el juez, tribunal o junta de Conciliación y-

Arbitraje continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrando, o miembro de la junta de Conciliación y Arbitraje impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder;

XI.- En los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda;"

En relación con lo anterior, el artículo 74 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal señala: - "Las actuaciones serán nulas cuando les falta alguna de las formalidades esenciales, de manera que quede sin defensa -- cualquiera de las partes, y cuando la ley expresamente lo determine; pero no podrá ser invocada esa nulidad por la parte que dio lugar a ella", se puede concluir: se falta a las formalidades esenciales del procedimiento, cuando en contravención a la ley adjetiva, se deja sin oportunidad a alguna de las partes, para la defensa de sus intereses.

Por cuanto se refiere a las leyes expedidas con anterioridad al hecho a regular, es evidente; se refiere a las leyes sustantivas, porque debe aplicarse la hipótesis normativa vigente en el momento en que se realiza el hecho por regular; pero si cambian las leyes adjetivas cuando se lle-

va el asunto ante la autoridad jurisdiccional, debe, por estricta lógica, aplicarse la nueva ley instrumental, posterior a la realización del hecho y vigente en la presentación de la demanda.

En este sentido se encuentra redactado el artículo 17 -- del Código Fiscal de la Federación al señalar en lo conducente:

"Artículo 17.- La obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales.

Dicha obligación se determinará y liquidará conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su nacimiento; pero le serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad".

Es necesario agregar, en relación con el párrafo del numeral que citado; de su lectura se desprende que la titularidad de las garantías en él contenidas corresponde a todo gobernado, nacional o extranjero, persona física o moral que se encuentra en el territorio nacional en términos del artículo -- primero de nuestra Constitución.

El acto de autoridad condicionado por la garantía de audiencia es el de 'privación' y los bienes jurídicos protegidos son la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos.

Estas garantías de seguridad jurídica no tendrían vigen-

cia práctica si no fuera por el juicio de control constitucional previsto por los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna y su ley reglamentaria; estas normas de derecho -- hacen posible el ajustamiento de los actos de autoridad a la carta fundamental, y en consecuencia al artículo 14 Constitucional y, como se ha visto, es uno de los pilares sobre el cual descansa nuestro Estado de Derecho.

Por todo lo expuesto, siendo el artículo 14 Constitucional, el que obliga a las autoridades en beneficio del gobernado, en forma positiva a crear los organos idoneos de función jurisdiccional (en sentido material) y en forma negativa a no impedir a los particulares acudir ante éstos para hacer valer sus derechos, y no sólo eso, sino además, obliga a las autoridades a impedir a los particulares a hacerse justicia por su propia mano. Conforme ha transcurrido el tiempo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha -- considerando como un criterio cada vez mas amplio, que la garantía de audiencia, va dirigida a un conjunto cada vez más grande de autoridades, como lo afirma Sergio Francisco de la Garza al decir: "Originalmente, la garantía de audiencia, estuvo enderezada hacia las autoridades judiciales; -- posteriormente se hizo extensiva a las autoridades administrativas y en 1942, la Suprema Corte de Justicia, la amplió

al poder Legislativo" (13).

El artículo 14, en fin, al contener la garantía de audiencia, es el apoyo y punto de partida para internarse en el estudio de problemas de indole jurídico - instrumental.

2.- LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO FISCAL MEXICANO.

Una vez establecida la diferencia entre los conceptos -- de 'proceso' y 'procedimiento' y considerando a este último -- como un cauce integrado por actos que se ordenan a una finalidad que puede ser jurisdiccional o no, mientras el proceso -- implica siempre litigio, composición; podemos internarnos al conocimiento del procedimiento fiscal mexicano para el efecto de determinar su parte que corresponde a nuestro objeto de estudio.

Si el procedimiento es una secuencia de actos, y si el fiscal corresponde a una especie del administrativo, entonces para comprender con exactitud la naturaleza del procedimiento fiscal mexicano, es necesario estudiarlo a nivel 'celular', -- esto es de acto administrativo para después, atendiendo a la forma de expresión de estos y de su finalidad, sea posible -- intentar establecer una distinción entre las etapas del procedimiento fiscal mexicano.

(13).- DERECHO FINANCIERO MEXICANO. p. 285.

Ante todo, no existe un criterio uniforme para definir --
al acto administrativo; Jorge Olivera Toro (14) en su obra --
'Manual de Derecho Administrativo', al ocuparse de este, no --
da una definición; sin embargo establece como cualidades: --
a). La ejecutoriedad, en cuanto hace cumplir con las normas --
dispositivas de naturaleza administrativa, en términos del ar-
tículo 89 fracción I de nuestra Constitución Política, ejecu-
ción realizada el Presidente de la República, por medio de --
los organos de la administración pública centralizada y del --
sector paraestatal, en términos del artículo primero de la --
Ley de la Administración Pública Federal, b).- La de LEGITI--
MITAD, referida por los artículos 13, 14 y 31 Fracción IV de-
la Constitución Federal.

De acuerdo con el autor en cita, (15) el acto administra-
tivo tiene dos características: a).- La UNILATERALIDAD del po-
der público al expresar su voluntad en uso de su potestad so-
berana, para satisfacer los intereses generales y teniendo --
su favor la presunción de ser legítimas (art 89 del Código --
Fiscal de la Federación) y B).- La producción de EFECTOS JURI-
DICOS SUBJETIVOS y así señala: "Los efectos jurídicos subje-
tivos, son concretos, de alcance individual, puesto que de lo
contrario se estaría en presencia de un acto materialmente --

(14).- C.F.R. Opus. cit. pp. 141-149.

(15).- IDEM

legislativo y no administrativo". (16)

Por su parte, Armando Porras y López, afirma: "Los elementos del Acto Administrativo son: 1.- Un sujeto Público. - 2.- Un objeto determinado. 3.- El motivo. 4.- Oportunidad o mérito y 5.- La forma". (17)

En lo referente al sujeto público -- explica --, A. Porras y López (18), es el dedicado al ejercicio de la función administrativa, esto es el sujeto activo de la relación administrativa; en relación al objeto del acto administrativo, es la creación, reconocimiento, modificación o extinción de una situación jurídica; en relación con el motivo, es la situación de hecho correspondiente a una hipótesis de derecho trayendo como consecuencia la expresión del acto administrativo; en lo referente a la oportunidad, se integra: -- a) de los medios idóneos, específicamente previstos en la ley y b).- De los fines previstos en la misma ley y, luego entonces, en una relación de causalidad se configura la oportunidad del acto administrativo que se reduce en forma substancial a la manera escrita de expresión y en particular a las formas señaladas por las leyes para los casos concretos.

(16).- Opus. cit. p. 145.

(17).- DERECHO PROCESAL FISCAL, pp. 54-55.

(18).- CFR. Opus cit. pp. 55-57.

Se ha dicho, el procedimiento fiscal es un conjunto de --
actos administrativos y por razones de orden aqui se señalan--
las etapas de que se forma.

Por razones de método, previamente a la distinción de --
las etapas del procedimiento Fiscal Mexicano, es necesario --
hacer notar, la vision de Agustín Pérez Carrillo cuando se--
refiere al lenguaje utilizado en el campo del Derecho.

De acuerdo con Agustín Perez Carrillo (19) hay tres ni--
veles del lenguaje en nuestro campo jurídico; el primero de --
ellos se refiere al prescriptivo, el cual se encuentra conte--
nido en la misma norma de derecho; el segundo nivel correspon--
de al lenguaje descriptivo y es el correspondiente a la Cien--
cia Jurídica, en tal virtud, se concreta a la exposición de --
lo dicho por la norma jurídica; y por último el tercer nivel--
es el de un lenguaje analítico, correspondiendo a la Teoría --
General del Derecho o Filosofía Juridica; denomina al lengua--
je de cada uno de estos tres niveles, respectivamente: Len --
guaje, meta lenguaje y meta meta-lenguaje.

Por lo anterior, para la distinción de las etapas del --
procedimiento fiscal partiremos del nivel de Ciencia Jurídica,
hasta el de Teoría General del Derecho.

A primera vista la totalidad del Universo normativo del--
Área del Derecho Fiscal, en el Código Fiscal de la Federación
es ordenamiento alrededor del cual gravitan los ordenamien --

(19).- CPR. Apuntes tomados de sus conferencias en el III Cur--
so de capacitación para abogados de la S.H.C.P. feb. -
1981.

tos reguladores de situaciones jurídicas en especial, y del análisis de su contenido se desprenden dos puntos: El derecho Penal Fiscal, del derecho puramente fiscal, y de este último, el derecho fiscal objetivo, y el adjetivo.

En este orden de ideas, tenemos dentro del Derecho Fiscal en General, un Derecho Penal especial, penal por naturaleza y fiscal por calificación.

Los capítulos III y IV del título II del Código Fiscal de la Federación, están dedicados a la prescripción de las infracciones y de los delitos, íntimamente, relacionados con los capítulos correlativos del Código Aduanero, con la peculiaridad de que éste ordenamiento define y establece como infracción, lo que el Código Fiscal de la Federación prevee como delitos, en tal virtud, la autoridad fiscal tiene la opción de seguir la vía administrativa para sancionar la infracción, la vía penal para sancionar el delito o bien ambas, convirtiéndose así el derecho penal especial en una arma de política tributaria.

El resto del Código Fiscal de la Federación, se refiere a la materia fiscal y así en el título primero, se dan las disposiciones generales respecto de los conceptos fundamentales del régimen tributario, así como la dinámica de las leyes y créditos fiscales.

Los capítulos I y II del Título Segundo, así como el capítulo II del título Tercero, se refieren al derecho objetivo o sustantivo, regulando la calidad de los sujetos su domicilio, nacimiento y extinción de los créditos fiscales, así como de los derechos y obligaciones de los sujetos pasivos -- de la relación tributaria.

El título tercero del Código Fiscal, se encuentra dedicado en sus capítulos I, III, IV, V y VI, al procedimiento puramente administrativo, comprendiendo desde las atribuciones de las autoridades, hasta la satisfacción del crédito fiscal, -- en el procedimiento administrativo de ejecución y por último, en su título cuarto, trata sobre el procedimiento contencioso ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Es este último título, el objeto de nuestro estudio adquirirá paulatinamente mayor profundidad analítica, por encontrarse previstos aquí los recursos susceptibles de oponerse contra los actos del Tribunal Fiscal de la Federación; -- órgano jurisdiccional -- conocedor del "Juicio de Nulidad".

Al nivel de la Teoría Jurídica, se considera importante transcribir lo expresado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Subsecretaría de Ingresos, respecto de las fases de la actividad tributaria, y conforme al criterio Sergio Francisco de la Garza, se considera así:

"FASES INTEGRANTES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA FISCAL

(S.H.C.P.)

- A).- Fase de Planeación.
- B).- Función de estudio, planeación y evaluación.
- C).- Función de decisión.
- D).- Elaboración de reglamentos y anteproyectos de ley.
- E).- Fase de ejecución.
- F).- Identificación y registro de causantes.
- G).- Recaudación.
- H).- Administración de los impuestos y otros ingresos-corrientes.
- I).- Fiscalización.
- J).- Contencioso administrativo.
- K).- Fases auxiliares (función de apoyo).
- L).- Informática.
- M).- Orientación y Servicios al contribuyente.
- N).- Administración Interna.
- Ñ).- Consultoría Jurídica" (20).

Desde el punto de vista de esta clasificación, nuestro estudio se concentrará en la fase de lo contencioso administrativo.

Por su parte, el propio maestro Sergio Francisco de la

(20).- Opus. cit. pp 629-630.

Garza, propone la siguiente clasificación:

- "a).- Procedimientos preparatorios y de control.
- b).- Procedimiento de determinación.
- c).- Procedimientos de reembolso y de extinción de créditos fiscales.
- d).- Procedimientos coercitivos.
- e).- Procedimiento de ejecución forzosa.
- f).- Procedimientos de impugnación" (21)

Dentro de esta clasificación, nuestro estudio se dirigirá a los procedimientos de impugnación.

Flores Zavala, desde su punto de vista, explica: "En materia tributaria, dijimos, se deben distinguir tres fases: - la oficiosa, la ejecutiva y la contenciosa" (22) que es la forma más común en que se distingue el procedimiento tributario, sin embargo, el maestro Armando Porras y López, (23) -- en su obra "Derecho Procesal Fiscal", al exponer el tema incluye en la fase oficiosa, lo que Flores Zavala distingue -- como "ejecutiva" y así, distingue una fase oficiosa, de una contenciosa, encontrándose en la última, el objeto de estudio.

Por razones de exposición nuestro trabajo se basará en -

(21).- IDEM. p. 632.

(22).- Opus. cit. p. 178.

el criterio de Flores Zavala.

Por lo anterior, la fase oficiosa contiene todos los actos procedimentales comprendidos desde la realización del hecho generador del impuesto, hasta la determinación de la existencia del crédito fiscal, dando las bases para su liquidación o fijarlo en cantidad líquida la parte ejecutiva comprenderá el procedimiento administrativo de ejecución el cual se inicia con el requerimiento de pago y concluye en última instancia con el remate o la adjudicación de los bienes en favor del Fisco Federal, y por último, la etapa contenciosa comprenderá la substanciación de la contienda seguida ante el Tribunal Fiscal de la Federación y ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso del recurso de Revisión Fiscal.

Todo procedimiento Fiscal, gira alrededor del pago de los impuestos, pues la existencia del Derecho tributario se debe a la necesidad del financiamiento del gasto público.

Nuestro sistema tributario, para el pago de los impuestos, ha tomado como regla general lo que en la doctrina italiana se conoce como "autoacertamento" y consiste en depositar la carga de la determinación, liquidación y pago de los créditos fiscales a los sujetos pasivos de la relación tributaria como se desprende de los artículos 18, 23 y 80 del Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo, el Fisco Federal tiene la facultad de revisar el cumplimiento de las obligaciones Fiscales, como lo es el pago del impuesto, así como obligaciones secundarias consistentes en actividades con cargo a los particulares, y -- así el Fisco Federal estará en posibilidades de revisar el cumplimiento exacto del pago citado. (Presentación de declaraciones, llevar un solo juego de libros de contabilidad autorizados, permitir la realización de visitas domiciliarias).

Si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de los medios de control, se encuentra con la inexistencia del pago correspondiente, o el pago inadecuado en perjuicio del interés fiscal, entonces está facultado para determinar la obligación fiscal principal en cantidad líquida y exigir el entero correspondiente. (art. 18, 19, 22, 80, 82, 83, 84 A del Código Fiscal y 16 Constitucional).

La determinación de la existencia de los créditos fiscales, dar las bases para su liquidación o fijarlos en cantidad líquida, se perfecciona con la notificación al contribuyente, al cual se le concede un término de 15 días para realizar el pago correspondiente, y de no hacerlo pasados cinco días, a partir de la fecha de exigibilidad se iniciará -- el procedimiento administrativo de ejecución, con el requerimiento de pago y, termina en sus últimas consecuencias con la aplicación del producto del remate de bienes del deudor,--

o la adjudicación de éstos en favor del fisco, para satisfacer los créditos principal y accesorios, derivados con motivo de la falta de pago y el procedimiento administrativo de ejecución (Arts. 18-II, 108 a 111 del Código Fiscal Federal).

El legislador consideró la posibilidad de la existencia de una secuela de procedimiento oficioso y ejecutivo, ilegal, efectuado por parte de la autoridad, y en consecuencia, estableció medios por los cuales se pudieran corregir los actos administrativos, medios a los que llamó equivocadamente 'recursos' (por las razones asentadas anteriormente). Estos quedarían identificados con mayor exactitud, si se les denominaran simplemente:

I.- Revocación.

II.- Oposición al Procedimiento Ejecutivo.

III.- Oposición de Tercero.

IV.- Reclamación de Preferencia.

V.- Nulidad de notificaciones.

Los anteriores medios correctivos de los actos administrativos los trataremos con mayor detenimiento, cuando se haga la distinción de la noción "recursos", de otros medios de impugnación.

Por último, la etapa contenciosa, se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación y se inicia con la presentación de una demanda enderezada en contra de autoridades administra-

tivas, o en contra de gobernados quienes han obtenido una resolución administrativa favorable, en términos del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; este procedimiento concluye con la resolución firme, hecho en lo general, por el propio Tribunal Fiscal de la Federación, y excepcionalmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso previsto por los artículos 242, 243 y 244 del Código Fiscal de la Federación; procedimiento que se analizará con posterioridad, ya que el legislador estableció verdaderos recursos ejercitables contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación, para ajustarlos a la Ley, en forma correctiva como son:

I.- Recurso de Queja.

II.- Recurso de Excitativa de Justicia.

III.- Recurso de Reclamación.

IV.- Recurso de Revisión.

V.- Recurso de Revisión Fiscal.

CAPITULO SEGUNDO.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

1.- Antecedentes históricos. 2.- Su ubicación en el Derecho-Positivo Mexicano.- a).- Las Comisiones Secretariales y el--presupuesto. b).- Fundación del Tribunal Fiscal de la Federación. c).- Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación. 3.- Su integración. 4a.- Su competencia. 5.- El proceso que conoce, substancia y resuelve.

I.- Antecedentes Históricos.

La humanidad, en diferentes momentos de la historia, ha sufrido las arbitrariedades cometidas mediante el uso excesivo del poder. La esclavitud y la muerte ordenada por los poderosos, son -- los resultados de un "ESTADO AUTORITARIO" encontrando en la expresión; " El Estado soy yo ", su fórmula más acabada.

La revolución francesa, es la manifestación de la voluntad humana para evolucionar de un "Estado autoritario" a un " ESTADO DE DERECHO".

En la época moderna, se señala con índice de fuego a los sistemas políticos basados en la verdad omnipotente de un jefe de Estado, sin más limitaciones que sus propias decisiones; actualmente-- por diversos medios, se pretende llegar a un sistema político, y-- así, el Derecho regula las atribuciones y la competencia de los órganos de gobierno, a través de leyes justas, asegurando la observancia y cumplimiento de la Ley, tanto por los particulares como -- por las autoridades.

Actualmente la mayor parte de los Estados de la tierra, para-- llegar al Estado de Derecho, siguen la doctrina francesa del poder

soberano cuyo ejercicio se distribuye entre los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial; coordinados y controlados recíprocamente.

El pueblo mexicano es digno ejemplo para el resto de la humanidad en la dolorosa lucha sostenida contra la arbitrariedad de los gobernantes quienes abusaban de su autoridad para proteger - mezquinos intereses personales, en perjuicio de su Patria.

Los guerreros mexicas fueron sometidos a la esclavitud por la cruz y la espada españolas, y trescientos años más tarde, los descendientes de los Caballeros Tigre y Aguila, lucharían por su independencia política. El Clero, en tiempos de Juárez, alcanzó - fueros y privilegios, destruidos por éste, en la Guerra de Reforma, derrotando al Partido Conservador, quien trajo soldados extranjeros, expulsados por los caudillos liberales; más tarde, Porfirio Díaz traicionó su trayectoria liberal y por lo tanto también sucumbió ante el coraje del pueblo mexicano, el cual se sublevó en Cananea y Río Blanco y más tarde con el Plan de San Luis, como bandera, marcando definitivamente su destino hacia un " Estado de Derecho" en la Ciudad de Querétaro, en el año de 1917.

La Carta Magna elaborada por el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, garantiza a los gobernados el goce de los derechos fundamentales contenidos en los primeros veintinueve artículos de la citada Ley Fundamental; y el goce de los Derechos Sociales, garantizados primordial y tradicionalmente por los artículos 3o., 27 y 123 Constitucionales, como forma de equilibrio

político establece la distribución del poder soberano en tres órganos gubernamentales independientes y coordinados entre sí, como lo son: el Legislativo, cuya función principal es la elaboración de Leyes y sus modificaciones, así como su forma de extinción por medio del procedimiento legislativo, el Judicial, tiene como función principal la substanciación de los procedimientos encaminados a resolver las controversias jurídicas expuestas en vía jurisdiccional y, el Ejecutivo es el órgano encargado de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en términos del artículo 89 fracción I, de la Constitución.

El órgano ejecutivo de la Unión, en consecuencia, tiene contacto directo con los gobernados.

Todos los pueblos de la tierra, como el nuestro, se han relacionado directamente con el Ejecutivo o su equivalente. En la antigüedad con los Magistrados y Emperadores; en la Edad Media, con los Reyes y Señores Feudales y en nuestros días con Reyes y Presi- dentes. Por lo tanto, del ejercicio de la fuerza popular contra el abuso del poder, nació la "justicia administrativa" que en México administra ésta, las Comisiones Agrarias Mixtas, Tribunales de Trabajo y el Tribunal Fiscal de la Federación.

De los órganos citados, con función de control de la legalidad del acto administrativo, es el Tribunal Fiscal de la Federación; esta función implica, necesariamente, la tramitación de un procedimiento contencioso administrativo, cuyos presupuestos según Armando Porras y López son;

- " 1.- Un Acto administrativo.
- 2.- Que el acto administrativo sea definitivo.
- 3.- Que el perjuicio ocasionado -- viole o desconozca un derecho.
- 4.- El agraviado o perjudicado." (23)

Por cuanto se refiere al acto administrativo, debe ser realizado por la autoridad en funciones de Derecho Público y no como particular; la definitividad del acto de autoridad, es semejante al principio correlativo en materia de amparo y así se afirma, para ser un acto definitivo, debieron haberse agotado previamente los medios por los cuales se pueda modificar o nulificar; el acto debe ocasionar un perjuicio por violar o desconocer un derecho -- como consecuencia directa de la realización del acto; debe existir además un agraviado o perjudicado, esto es, una persona interesada en hacer valer el acto.

Además de los elementos señalados por Armando Pórras y López, considero, se deben admitir como presupuesto de lo contencioso administrativo a una autoridad distinta de las partes ante quien se ha sometido la contienda.

Así Pórras y López, define al Procedimiento Contencioso Administrativo Fiscal como " La legítima controversia por violación o desconocimiento de un derecho, entre causantes y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante las autoridades administrativas -- que resuelve conforme a Derecho". (24)

(23) Derecho Procesal Fiscal. P. 107.

(24) Opus. Cit. P. 108.

Por su parte Andrés Serra Rojas expresa: " Se constituye el--
Contencioso Administrativo material con los siguientes elementos"

- "1.- Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad por su propia naturaleza, o porque se hayan agotado los--recursos que establecen las leyes.
- 2.- Provocado por un acto de la Adminis---tración Pública en uso de sus facultades regladas por la realización de sus fines;
- 3.- Que lesiona a un particular, o a otra-persona o autoridad autárquica;
- 4.- Que vulnera derechos subjetivos de ca-racter administrativos;
- 5.- O agravia intereses legítimos.
- 6.- Que infringe la norma administrativa--que regula una actividad.
- 7.- A la vez protege tales derechos e in--tereses y ;
- 8.- Finalmente, este procedimiento permite que el Estado asegure el interés público.
- 9.- Hemos de comprender el procedimiento--de lesividad, el promovido por la pro--pia administración pública contra un--particular." (25)

La sistematización de lo Contencioso Administrativo, se encuentra apoyada en una de dos corrientes doctrinarias diametralmente--opuestas: La anglosajona y la francesa.

En el sistema anglosajón, el contencioso administrativo, se --desarrolla en la esfera del órgano judicial para el efecto de ---respetar la división de poderes. La crítica formulada en contra --de este sistema no admite la posibilidad del poder judicial para--juzgar los actos de otro poder y lógicamente sentenciarlo, porque--

implicaría superioridad y no igualdad de uno de los poderes sobre los restantes.

Por otra parte, el sistema francés sostiene, el criterio de un sistema contencioso administrativo seguido ante un tribunal-- materialmente jurisdiccional y formalmente administrativo. De -- acuerdo con Alfonso Nava Negrete, ⁽²⁶⁾ en su obra " DERECHO PROCE-- SAL ADMINISTRATIVO", afirma que el contencioso francés descansa en dos principios fundamentales:

PRIMERO.- Separación de la jurisdicción administrativa de la jurisdicción ordinaria.

SEGUNDO.- Separación de la jurisdicción Administrativa de la administración activa.

De este orden de ideas, se desprende que lo Contencioso Admi-- nistrativo se lleva ante un tribunal ubicado en la esfera del -- ejecutivo. La crítica sostenida contra éste sistema se basa en -- la división de poderes pues al ejecutivo no le corresponde juz-- gar sus propios actos, porque equivaldría a unir dos en uno solo, violándose además el principio universal: " nadie puede ser juez y parte al mismo tiempo " .

Ha sido importante citar las anteriores posiciones doctrina-- les por haber tenido gran influencia en el momento de decidir, en México, sobre la naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación, cuya ubicación se analizará con posterioridad.

(26) .- Cfr.- Opus Cit P. 397.

Los sistemas jurídicos de lo contencioso administrativo, tanto francés como anglosajón, sirvieron de apoyo respectivamente, a conservadores y liberales, en una lucha que dividió alternativamente la victoria para uno y otro bando, en ese movimiento pendular de la historia, alcanza resonancia hasta nuestros días.

En efecto, en la historia del Derecho Administrativo, los tradistas mexicanos reconocen en la Ley decretada el 25 de mayo - de 1853, estructurada por el jurista TEODOSIO LARES, el establecimiento en México del sistema Contencioso Administrativo, la -- cual a la letra decía:

"Art. 1o.- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

"Art. 2o.- Son cuestiones administrativas las relativas:

"I.- A las obras públicas.

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

III- A las rentas nacionales.

IV.- A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.

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

VI.- A su ejercicio y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil."

Art. 3o.- Los ministros de Estado, el Consejo y los Gobernadores de los Estados y Distrito, y los Jefes Políticos de los Territorios, conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el Reglamento que se expedirá con esta Ley."

"Art. 4o.- Habrá en el Consejo de Estado una sección que conocerá DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ESTA SECCION-SE FORMARA DE CINCO CONSEJEROS ABOGADOS QUE NOMBRARA DES DE LUEGO EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

"Art. 5o.- La sección tendrá un Secretario, que nombra-

rá también el Presidente de la República de entre los---
Oficiales de la Secretaría del Consejo."

"Art.6o.- Las competencias de atribución entre la autori-
dad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán
en la primera Sala de la Suprema Corte compuesta para---
este caso de dos Magistrados propietarios y dos conseje-
ros, designados unos y otros por el Presidente de la Re-
pública. Será Presidente de este Tribunal el que lo fue-
re de la misma Sala y sólo votará en caso de empate para
decidirlo.

"Art.7o.- En los negocios de la competencia de la autori-
dad judicial nadie puede intentar ante los Tribunales,--
una acción de cualquiera naturaleza que sea, contra el--
gobierno, contra los Estados, corporaciones o estableci-
mientos públicos que dependan de la administración sin--
haber antes presentado en la misma, una memoria en que--
se exponga el objeto y motivos de la demanda. El regla--
mento determinará la manera en que deberá ser presentada
la memoria y sus efectos."

La descrita ley es el primer antecedente del establecimiento-
del Contencioso- Administrativo en México, pues anteriormente és-
te se encontraba integrado a la " Corte Suprema de Justicia", en-
lo contencioso civil; al efecto, la Constitución de 1824 en su --
artículo 137 expresó:

"TITULO V .- DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.- Sección
tercera DE LAS ATRIBUCIONES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTI--
CIA.- Art. 137 .- Las atribuciones de la Corte Suprema de-
justicia son las siguientes:... II.- Terminar las disputas
que se suscitan sobre contratos o negociaciones celebrados
por el gobierno supremo o sus agentes."

Por otra parte, en las Siete Leyes Constitucionales del 29 de
Diciembre de 1836, se expresa en la Ley Quinta;

"QUINTA....del PODER JUDICIAL DE LA REPUBLICA MEXICANA....
...Art. 1o.- El Poder judicial de la República Mexicana se

ejercherà por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales superiores de los Departamentos, por los de hacienda que establecerá la Ley de la materia y por los juzgados de primera instancia." " Art. 12.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son: ... VI.-Conocer de las disputas judiciales que se promuevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa."

Más adelante, en las Bases Orgánicas de la República Mexicana" de 12 de junio de 1843 se estableció:

"TITULO VI.- DEL PODER JUDICIAL, Art.115.- El Poder Judicial se depositará en una Suprema Corte de Justicia en los Tribunales Superiores y jueces inferiores de los Departamentos y en los demás que establezcan las leyes.--- Subsistirán los Tribunales de Hacienda, comercio y minería, mientras no se disponga otra cosa por las leyes."

"ATRIBUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA...

Art.118... IV.- Conocer en todas las instancias, de las disputas que se promueban en tela de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno.-V.- Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro o los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso."

Con la citada Ley de Lares de 25 de mayo de 1853 y su Reglamento, se establece en México, el sistema Contencioso Administrativo, siguiendo el Partido Conservador la doctrina francesa, por cuestiones políticas, establecía una administración de justicia retenida en la cual, en términos de la correspondiente Ley reglamentaria, contra la resolución de la sección de lo contencioso,-- cabía su impugnación ante el Consejo de Ministros, sin ulterior-- recurso, así de esta manera, se aseguraba en última instancia la protección de intereses políticos sobre el respeto a la norma jurídica.

En el transcurso de la historia, con la guerra de Reforma y al triunfo del Partido Liberal, se derogaron todas las leyes expedidas por los Conservadores y por el Imperio.

Los juristas liberales como Vallarta y Pallares, al comentar la Constitución de 1857 afirmaban la existencia de la Ley Lares, como violatoria el artículo 50 (actual 49) de la Ley Fundamental, sobre la división de poderes, ya que, alegaba invasión de facultades y así el artículo 97 de la Constitución de 57 expresaba:

"TITULO III.- DE LA DIVISION DE PODERES, Sección II, DEL PODER JUDICIAL, Artículo 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer... I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales... III.- De aquellas en que la Federación fuere parte."

2.- SU UBICACION ACTUAL EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

Al final de las contiendas doctrinarias y políticas, hasta la actualidad, se decidió seguir el criterio de la Doctrina francesa para el efecto de establecer en definitiva la naturaleza del contencioso administrativo mexicano, tanto a nivel local como federal.

En efecto, la doctrina francesa reconoce cuatro formas del contencioso administrativo: El de plena jurisdicción, el de anulación, el de interpretación y el de represión.

Los dos últimos no se han recogido por el Derecho Mexicano.- Por el contencioso de interpretación, se fija el sentido de una Ley o Reglamento aplicados por la administración y el contencioso

so de represión, es un procedimiento dirigido a revisar imponer--
modificar las sanciones administrativas.

El de anulación tiene como presupuesto esencial la previa --
existencia de un acto de autoridad administrativa cuya legalidad
ha de calificarse y el cual no permite al Tribunal, sustituir al
órgano actuante ni conminado para cumplir el fallo, ni ejecutar--
éste.

El de plena jurisdicción, no requiere tal acto previo y per-
mite tanto la sustitución, como la conminación y la ejecución.

La realidad del Derecho Positivo Mexicano, actualmente, conside
dera al Tribunal Fiscal de la Federación como un órgano corres--
pondiente an la Doctrina Francesa a un contencioso administrati-
vo de anulación, ubicado en la esfera del Poder Ejecutivo, pero-
con autonomía absoluta al emitir sus fallos.

a).- Las Comisiones Secretariales y el Presupuesto.

Las contiendas a nivel teórico, ya apuntadas, respecto de la
ubicación del contencioso administrativo y la decisión de tomar--
partido en favor de una de las fuerzas contendientes trae consigo
a nivel práctico, repercusiones económicas en lo que se refiere--
principalmente al presupuesto del Tribunal Fiscal de la Federa --
ción.

Así, la noción gramatical de " Presupuesto" significa: " Plano
o instrumento en que se encuentran por medio de cálculo o estima-
ciones numéricas de los hechos a producirse, las previsiones en-

materia de recursos y erogaciones de una hacienda en un determinado período de tiempo." (sic) ⁽²⁷⁾ .

Por otra parte, para el economista mexicano Francisco Zamora, presupuesto es: " Un plan de operaciones para un periodo determinado de tiempo (sic), que contiene por una parte, la tabla de--ventas, reducidas a términos monetarios, que se harán; y por la otra, los costos que implicará la producción de cada una de las cantidades de mercancías a esas ventas previstas" (28) .

Tanto gramatical como puramente económica, no operan en relación con la noción de "presupuesto" en materia política hacendaria y en especial con aquella partida referente al Tribunal Fiscal de la Federación.

Por su parte, Sergio Francisco de la Garza, al referirse al Derecho Presupuestario, define el concepto de " Presupuesto, por programas" y de " actividades" de tal suerte sostiene: " El presupuesto por programas, es un proceso integrado de formulación, --ejecución, control y evaluación de decisiones, tendiente a lo --grar una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva --la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutar se; la selección de las más adecuadas; su agrupación en progra--mas, su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades." (29)

(27) .-DICCIONARIO ENCICLOPEDICO "QUILLET" t VII p. 254.

(28) .-TRATADO DE TEORIA ECONOMICA. p.- 540.

(29) .-DE LA GARZA, Sergio Francisco. opus. cit. p. 88.

Según el artículo 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se adopta este sistema presupuestal al señalar el gasto público se basará en presupuestos formulados con apoyo en programas los cuales señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución fundándose en costos.

Define el presupuesto de egresos como " el acto legislativo (decreto) aprobado por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar durante el periodo de un año, a partir del primero de enero, las actividades, las obras y los Servicios Públicos previstos en los programas a cargo de las unidades que en el propio presupuesto se señalen (art. 15) Comprende las previsiones del gasto público que deben realizar las diversas autoridades centralizadas y descentralizadas del Gobierno Federal... La Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, continúa la tradición mexicana de restringir el concepto de presupuesto al acto de previsión de los egresos, por tanto, sin incluir a las previsiones de ingresos." (30) .

La noción de un "presupuesto de egresos" es una idea concomitante con la de " gasto público" misma que la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público señala : "... gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan;

(30) .- Opus cit. p. 88.

- I.- El Poder Legislativo.
- II.- El Poder Judicial.
- III.- La Presidencia de la República.
- IV.- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V.- El Departamento del Distrito Federal.
- VI.- Los Organismos descentralizados.
- VII.- Las empresas de participación estatal mayoritaria y
- VIII.- Los fideicomisos en los que el fideicomitante, sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones".

El Tribunal Fiscal de la Federación tendrá, en consecuencia, su renglón presupuestario en lo previsto por la anterior fracción III.

Para elaborar el programa y anteproyecto de presupuesto de las diversas entidades, se hace en forma global, primero, en una entidad, pormenorizando la labor desde la cúspide del nivel jerárquico, hasta su base.

El presupuesto, se encuentra condicionado, necesariamente de una planeación conómica, y más aún cuando por evolución de la sociedad se torna más compleja la relación económica y política entre sus componentes." Es necesario planear. La planeación es necesaria en cualquier forma de organización humana.

La administración del Estado, como la administración de una empresa, no puede llevarse a cabo sin una serie de propósitos pre-

concebidos.

El concenso general entre los estudios de la materia, coincide en destacar que el objetivo de la planeación es lograr el desarrollo económico; elevar el nivel de vida de la población, lograr un incremento sostenido en el nivel de empleo de la fuerza de trabajo y, sobre todo en los países en proceso de desarrollo, la independencia política, cultural, económica y tecnológica.... Ha sido fuente de impulso para las técnicas de planeación, la necesidad de coordinar la acción gubernamental en sus múltiples manifestaciones. Las condiciones institucionales determinan el nivel de participación estatal pero en cualquier caso, para dar eficacia a los actos de gobierno, es preciso programarlos". (31)

Para lograr un correcto y benéfico presupuesto, es indispensable la planeación y para llevarla a cabo necesitamos de recursos humanos, financieros y jurídicos.

El General Lázaro Cárdenas del Río, quien fuera un ilustre hombre, ocupó el cargo de Jefe del Ejecutivo de la Unión, decidió con base en la planeación, la formulación de un instrumento jurídico para crear el Tribunal Fiscal de la Federación, otorgándole un presupuesto, para hacer posible su existencia.

" El General Lázaro Cárdenas, llegó al poder como el primer -- Presidente que gobernaría durante seis años, con un vasto programa formal, estructurado en el Plan Sexenal, el primero con que -- contó un gobierno posrevolucionario" .

(31).- LOPEZ ROSADO, Diego G.- PROBLEMAS ECONOMICOS DE MEXICO.p.-443

" Durante su gestión presidencial, Cárdenas buscó el establecimiento de los instrumentos letales y los mecanismos institucionales que, a nivel nacional y en forma coherente, fuesen capaces de coordinar y transmitir las demandas y aspiraciones de los grupos sociales, que surgían en el proceso revolucionario." (32)

Normalmente en los últimos tiempos, se han creado comisiones secretariales momentanea o permanente', para realizar los trabajos necesarios para la realización y la satisfacción de la necesidad administrativa como por ejemplo, en 1933 se elaboró el --- " Plan Sexenal" por técnicos del gobierno federal y la Comisión del Programa del Partido (Nacional Revolucionario).

"Durante el gobierno del Presidente Ruiz Cortinez, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, preparó un plan de inversiones del sector público con proyecciones a 1958. Para esto todas las dependencias organizadas y empresas del gobierno federal, que daron obligadas a proporcionar a dicha Secretaría sus programas de inversión para el sexenio. Para analizar estos informes, la antigua Comisión de Inversiones se constituyó en 1954, como un organismo de apoyo directo a la Presidencia de la República." (33)

Para nosotros, la Comisión más importante lo fué la formada -- por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año de 1936 integrada por Antonio Carrillo Flores, Manuel Sánchez y Alfonso-

(32) .- CARRILLO CASTRO, Diego G.-LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.- p. 83.

(33) .- IDEM. P. 449.

Cortina, por orden del entonces Secretario Narciso Bassols, para estudiar las modificaciones a la Ley de la Tesorería de la Federación, pero esta comisión sería más importante de lo que se suponía, al elaborar el proyecto de la Ley de Justicia Fiscal.

b).- Fundación del Tribunal Fiscal de la Federación.

Desde la culminación de la guerra de Reforma, hasta el año-- de 1936, la justicia administrativa estaba encomendada al Poder Judicial de la Federación, siguiendo el esquema anglosajón.

Antes de la fundación del Tribunal Fiscal de la Federación-- esto es, con anterioridad al año de 1936, encontramos como antecedentes y como preámbulo a su creación: La Ley Orgánica de la Tesorería, Ley para la calificación de las infracciones a las leyes fiscales y la legislación y jurisprudencia sobre el juicio de amparo. Por si fuera poco lo anterior, el sistema anglosajón, era apoyado decididamente por los célebres jurisconsultos Ignacio L. Vallarta y Jacinto Pallares.

En la antesala de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación la realidad jurídica de nuestro país, consistía en la solución de los conflictos entre particulares y administración, en un principio, se resolvían por los Tribunales Federales, por medio de un procedimiento sumario el cual al decir de Antonio Carrillo Flores⁽³⁴⁾, era un juicio poco usado por los particulares quienes preferían usar el juicio de Amparo, por no necesitar garantizar el interés fiscal con la presentación de la demanda, --

(34).- "EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION".- Investigación Fiscal No. 12. pp. 15-30. Dic. 1966.

sino sólo para la suspensión del acto reclamado, además de la mayor efectividad del fallo en el juicio de garantías.

Por lo anterior, el ministro Arturo Cisneros logró, primero- para la materia agraria y después para toda la acción administrativa, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolviera- en el sentido de declarar inprocedente el juicio de Amparo si -- previamente no se han agotado los medios legales por los cuales- se pueda proteger el goce de las garantías de los gobernados.

En consecuencia, al verse obligadas las partes a agotar primero el juicio sumario, se observaron las siguientes desventajas:

Para el particular:

- 1.- Resultaba un procedimiento de larga duración.
- 2.- No existía una forma expedita de ejecución en los fallos.

Para la Hacienda Pública:

- 1.- Faltaba comunicación entre el Ministerio Público y las - autoridades fiscales, Los agentes eran demandados como representantes de la Hacienda Pública. Se le obligaba a contestar en tres días sobre hechos no propios.

- 2.- De acuerdo con la Ley, mediante la interposición de la-- demanda, se suspendía el procedimiento administrativo de ejecu-- ción y en consecuencia no había interés del actor para seguir el juicio hasta su terminación, con la agravante de que el Código - de 1908 no establecía rasgo alguno de un procedimiento inquisitivo.

3.- Existía una desigualdad entre las partes en perjuicio de la Hacienda Pública pues el particular, contra la sentencia de segunda instancia podría intentar el juicio de Amparo, mientras la Hacienda Pública no tenía medio de impugnación alguno.

Todo lo anterior, ocasionó en Diciembre de 1934, que el señor Bassols, en su carácter de Secretario de Hacienda, encargase al Licenciado Carrillo Flores las modificaciones a la Ley de la Tesorería de la Federación; fué así como se suprimió el Juicio Sumario y se ideó la creación de un Tribunal administrativo especializado e independiente.

Como se ha dicho, el secretario de Hacienda, acordó se formara una comisión compuesta por Antonio Carrillo Flores, Manuel Sanchez y Alfonso Cortina, quienes formularon, al efecto un proyecto en mayo de 1935 pero a causa de una crisis política trajo consigo la renuncia de Bassols y el advenimiento de Eduardo Suarez provocando la postergación del proyecto.

Afortunadamente, Suarez coincidió en la comisión que la tesis sostenida por la Corte en el sentido de que la Justicia administrativa no podía existir en México por la división de poderes, y resultaba ineficaz para su tiempo, al haber sido sostenida para negar validez a la Ley Lares de 1953, lo cual establecía un contencioso administrativo restringido y se pretendía era el establecimiento de uno autónomo.

Es importante hacer notar, la audacia implicada en el hecho de suprimir la intervención de la Justicia Federal en materia fig

cal a través del juicio Sumario de Oposición y que por casi un--siglo había existido en nuestras leyes.

Por esta razón, se pidió la opinión de Arturo Cisneros, el--entonces Procurador de la República, quien emitió una opinión ad--versa y entonces correspondió a Manuel Sánchez Cuen convencer a--Eduardo Suarez de la conveniencia de la Ley de Justicia Fiscal,--expedida el 31 de agosto de 1935, creando el Tribunal Fiscal de--la Federación, el cual jurídicamente comenzó a funcionar el pri--mero de enero de 1937 siendo el Presidente de la República el Ge--neral Lázaro Cárdenas del Río.

En la exposición de motivos de la precitada Ley, se expresó:

" El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo ello no implica ataque al princi--pio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que pre--cisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribuna--les administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de--ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de fa--cultades que la Ley le hace. En otras palabras: será un Tribunal Administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad adminis--trativa tendrán intervención alguna en los procedimientos o en -- las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así con toda presi--ción, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Eje--cutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera --

franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia--
administrativa..... El contencioso que se regula será lo que la
doctrina conoce con el nombre de Contencioso de Anulación. Será
el acto, y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción --
del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal --
no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de-
clarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbi-
ta, la Administración Pública conserva sus facultades propias y
los tribunales federales y concretamente la Suprema Corte de Jus-
ticia, en competencia para intervenir en todos los juicios en --
que la Federación sea parte."

Comentando este punto, Andrés Serra Rojas expresó: "El Conten
cioso Administrativo es el juicio o recurso que se sigue en unos-
sistemas ante los Tribunales Judiciales y en otros, ante tribuna-
les administrativos autónomos, sobre pretenciones fundadas en pre-
ceptos de Derecho Administrativo que se litigan entre particula--
res y la administración pública por los actos ilegales de está --
que, que lesiona sus derechos". (35)

En cuanto se refiere al procedimiento, este originariamente--
adoptó la forma oral con sus cinco características principales:

1.- El predominio de la palabra. (la escritura solo para --
efectos de documentación.)

2.- Contacto inmediato de los jueces con las partes y prue--
bas.

(35).- opus. cit. pp. 117-118.

3.- Identidad de los Jueces en el proceso y la resolución.

4.- Inapelabilidad de resoluciones interlocutorias.

5.- Concentración de Procedimiento.

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, funcionó por medio del Pleno, integrado por todos los magistrados que eran en número de quince, así como en Salas, teniendo cada una de las cinco un Presidente con duración en su cargo un año, y era susceptible de ser reelecto.

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en sus orígenes, se encontraba prevista por la Ley de Justicia Fiscal y la letra decía:

" CAPITULO SEGUNDO.- De la competencia.- Art.14.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, conocerán de los juicios que se inicien:

I.- Contra resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus Dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;

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

III.- Contra acuerdos que impongan sanciones por infracción a las Leyes Fiscales.

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

V.- Contra el ejercicio de la facultad económico-coactiva por quienes, habiendo sido afectados con ella afirman;

1.- Que el crédito que se le exige se ha extinguido le-

galmente; o

- 2.- Que el monto del crédito es inferior al exigido. -
- 3.- Que son poseedores, a título de propietarios de los bienes embargados o acreedores preferentes al Fisco para ser pagados con el producto de los mismos. El Tercero deberá antes de iniciar el juicio formular su instancia ante la oficina ejecutora; o
- 4.- Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la Ley. En este último caso, la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que aprueba el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

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

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

En estos casos, cuando con la nulidad deba tomar nacimiento un crédito fiscal, admitida la demanda, la Secretaría podrá ordenar que se practique el embargo preventivo, salvo que el interesado otorgue garantía en los términos de los artículos 42 y 45."

Con la evolución del Derecho Fiscal Mexicano, parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se traslada a los "Recursos Administrativos". Se encontraba plasmado lo llamado por Serra Rojas "Proceso de Lesividad" el cual en el presente caso se encuentra contemplado en la última fracción del numeral descrito.

De acuerdo con Armando Porras y López, ⁽³⁶⁾ podemos concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación, tiene como características esenciales las siguientes:

I.- Siguiendo la doctrina jurídica europea, el Tribunal Fis--

(36) .- Cfr.- Opus. Cit. pp. 117-118

cal de la Federación, desde el punto de vista formal depende del Poder Ejecutivo y por la naturaleza material de los actos jurídicos que ejecuta, realiza una actividad jurisdiccional como cualquier tribunal judicial.

II.- Desde el punto de vista legal, el fundamento (actual) -- del Tribunal Fiscal se encuentra en la norma constitucional y en disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

III.- El Tribunal Fiscal, es un Tribunal de Derecho (Jura Novit Curia, Da mihi factum dabo tibi jus).

IV.- El Tribunal Fiscal de la Federación, es un Tribunal de justicia delegada no de justicia retenida.

V.- El Tribunal corresponde al contencioso de anulación .

VI- El Tribunal no tiene facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de una Ley o de acto de autoridad.

VII-La competencia del Tribunal es limitada.

c).- Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 se consideró que el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, ubicado en la esfera del Ejecutivo, como contrario al artículo 50 de la misma Carta Magna (actual artículo 49) ya que invadía facultades que correspondía al Poder Judicial, contrario al artículo 13 que consideraba anticonstitucionales los tribunales especiales; al artículo 14 porque no se sigue un juicio ante los tribunales--

formal y materialmente jurisdiccionales, y el artículo 17 porque la administración no puede hacerse justicia por su propia mano.

En efecto, el artículo 97 de la Constitución de 1857 establecía:

"Del Poder Judicial, art 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

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

....III.- De aquellas en las que la Federación fuere parte."

De acuerdo con el texto de la Constitución de 1957, si hubiera sido inconstitucional, la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, como se desprende de argumentos antes sostenidos.

En la Constitución de 1917, encontramos cómo el artículo 104, corresponde al anterior 97 el cual en lo conducente expresó en su versión original lo siguiente:

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

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias solo afectan a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelable para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.- De las sentencias que se dicten en segunda instancia, -- podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substancándose el recurso, en los términos que determine la ley ..."

Por reforma publicada en el " Diario Oficial" de 18 de enero

de 1934, quedo la citada fracción en los términos siguientes:

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

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados -- con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán -- apelables para que ante el superior inmediato del juez conozca del asunto en primer grado."

Por reforma publicada en el Diario Oficial de 30 de Diciembre de 1946 se le adicionó un párrafo que decía:

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

En la actualidad, aparece de la siguiente manera:

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

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

Las Leyes federales podrán instituir TRIBUNALES DE LO --

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DOTADOS DE PLENA AUTONOMIA PARA DICTAR SUS FALLOS, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

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

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, que dará sujeta a las sentencias de amparo:"

De aquí se puede observar la paulatina evolución de la primera fracción del artículo 104 constitucional y cómo, de igual manera, fueron cediendo terreno los argumentos esgrimidos contra el Tribunal Fiscal de la Federación, hasta que, en nuestros días ya nadie duda que el Tribunal Fiscal de la Federación tiene apoyo constitucional. Al efecto, se transcribe el pensamiento de Andrés Serra Rojas, por considerarlo de suma importancia:

" El estado actual del problema de la constitucionalidad del contencioso fiscal, y en lo general, del contencioso-administrativo de plena jurisdicción se puede reducir a los siguientes conceptos:

a).- Después de la reforma del artículo 104, fracción I, párrafo segundo de la Constitución, es indiscutible la constitucionalidad de los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

b).- La aceptación de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación antes y después de la citada reforma del artículo 104 de la Constitución.

c).- La amplia literatura de la doctrina procesal administrativa y extranjera que apoya la creación de los tribunales administrativos.

d).- La utilidad del tribunal fiscal de la Federación (sic) y la continúa ampliación de sus facultades.

e).- El propósito de algunos países latinoamericanos para seguir el ejemplo de México, de comenzar con la experiencia del contencioso fiscal y establecer las bases generales para el contencioso administrativo de plena jurisdicción.

f).- La experiencia de otros países en el desarrollo de lo contencioso administrativo, fruto de la experiencia de sus juristas y del amplio desarrollo de su jurisprudencia.

g).- El reconocimiento de lo contencioso administrativo en los países anglosajones, especialmente en los Estados Unidos del Norte en aspectos parciales en sus leyes administrativas.

h).- Al amparo de la reforma constitucional han surgido diferentes tribunales administrativos, el último de los cuales es el que establece la ley de lo contencioso administrativo del Distrito Federal (D.O.F. del 17 de marzo de 1971).

i).- Admitido con hostilidad por unos, con grandes reservas por otros, hoy ha encontrada la franca adhesión de los juristas" (37)

Lo expresado por el maestro Andrés Serra Rojas, es una brillante exposición resumida de lo que se ha dicho en éste capítulo, por lo que en este acto manifestamos nuestra conformidad con su punto de vista y muy especialmente, en el sentido de que la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente, se en-

(37) .- SERRA ROJAS, Andrés; DERECHO ADMINISTRATIVO.t.II p. 565.

cuentra fuera de toda duda con base en el multicitado artículo--
104 fracción I del máximo ordenamiento de nuestro país.

3.- SU INTEGRACION.

La cuestión relativa a la integración del Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra resuelta por la Ley Orgánica de dicho tribunal, según lo disponen los artículos 1, 2, 8, 11, 20,--
22 principalmente.

" El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo inspirado, en parte, en la tradición de la justicia administrativa francesa. Se sitúa en el marco del Poder Ejecutivo Federal y resuelve las controversias de orden fiscal como simple tribunal de anulación, aunque el aumento progresivo de su competencia va señalando una nueva evolución hacia un verdadero tribunal de plena jurisdicción". (38)

En sus orígenes, con la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el--
Tribunal Fiscal de la Federación se integraba con cinco salas y 15 magistrados, y al respecto Briseño Sierra afirma:

" No obstante su dependencia administrativa, se encontraba en su actividad una función procesal que corresponde al juicio de nulidad. Orgánicamente se trataba como hasta hoy de un tribunal-colegiado, en cuanto puede funcionar en pleno con sus veintiún magistrados o en sus siete salas con tres miembros cada una. Pero también se encuentran actuaciones que corresponden a su Presi

(38).- IDEM. p.- 576

dente y al Magistrado Instructor de cada sala al resolver aspectos de la tramitación procedimental." (39)

En efecto, el Tribunal Fiscal de la Federación, dice el artículo segundo de su ley orgánica, se integra por una Sala Superior y por Salas Regionales.

El tribunal tiene un Secretario General de Acuerdos, que es también Secretario de Acuerdos de la Sala Superior, un Oficial Mayor, los secretarios actuarios y los peritos necesarios y empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Sala Superior, se compone de nueve magistrados, formando quorum con seis de ellos. A su vez, las Salas Regionales se encuentran integradas por tres magistrados, quienes resuelven por mayoría de votos.

Al respecto, el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación dice:

"Art. 21.- El Territorio nacional, para los efectos del artículo anterior se divide en las siguientes regiones:

I.- Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II.- Del Norte Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III.- Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

IV.- De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

V.- Del centro, con jurisdicción en los Estados de Guajalajara, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

VI.- De Hidalgo- México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.

VII.- Del Golfo Centro, con jurisdicción a los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII.- Del Páccifico Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.

IX.- Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

X.- Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XI.- Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal.

Así en términos del artículo 16, las atribuciones administrativas de la Sala Superior son:

"Art. 16.- son también atribuciones de la Sala Superior, las siguientes:

I.- Designar de entre sus miembros al presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quien lo será también de la Sala Superior;

II.- Señalar la sede de las Salas Regionales;

III.- Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las Salas Regionales y de los peritos del Tribunal;

IV.- Designar de entre los magistrados supernumerarios a los que suplan las ausencias temporales de los magistrados de las Salas Regionales;

V.- Nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor, a los secretarios y actuarios de la Sala Superior y a los peritos del Tribunal, así como acordarlo que proceda respecto a su remoción;

VI.- Acordar la remoción de los empleados administrativos a ella adscritos, cuando proceda conforme a la ley;

VII.- Conceder licencias a los magistrados, hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique al fun--

cionamiento del Tribunal, y en los términos que las --- disposiciones aplicables, a los secretarios y actuarios a ella adscritos, así como a los peritos del Tribunal;

VIII.- Dictar las medidas necesarias para el despacho-- rápido y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;

IX.- Designar las comisiones de magistrados que sean-- necesarias para la administración interna y representa-- ción interna y representación del Tribunal;

X.- Proponer anualmente al Ejecutivo Federal el pro-- yecto de presupuesto del Tribunal;

XI.- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y disposiciones necesarios para su -- buen funcionamiento;

XII.- Designar de entre sus miembros a los magistrados-- visitantes de las Salas Regionales, los que darán cuen-- ta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior, y

XIII- Las demás que establezcan las leyes.

Por otra parte, las atribuciones del Presidente del Tri-- bunal son:

"Art.- 19.- son atribuciones del presidente del Tribunal Fiscal de la Federación:

I.- Representar al Tribunal ante toda clase de autori-- dades;

II.- Despachar la correspondencia del Tribunal y de la Sala Superior.

III.- Presidir las comisiones que designe la Sala Supe-- rior;

IV.- Dirigir los debates y conservar el orden en las-- sesiones de la Sala Superior;

V.- Denunciar a la sala superior las contradicciones-- de que tenga conocimiento entre sentencias dictadas por las Salas Regionales;

VI.- Admitir a trámite los recursos de queja y dese--

char los notoriamente improcedentes; designar por turno, al magistrado instructor en los recursos de revisión y al magistrado ponente en los de queja; y dar cuenta a la Sala Superior de las excitativas de justicia y tramitar los demás asuntos de la competencia de la Sala Superior hasta ponerlos en estado de resolución.

VII.- Designar al personal administrativo de la Sala Superior, de acuerdo con las disposiciones legales y las normas de carácter general que dicte la misma Sala;

VIII.- Conceder o negar licencias al personal administrativo de la Sala Superior en los Términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que esté adscrito;

IX.- Dictar las medidas que exijan el buen funcionamiento y la disciplina de la Sala Superior e imponer las sanciones administrativas que procedan a los secretarios, actuarios, peritos y empleados administrativos de la misma;

X.- Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal;

XI.- Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos de la Sala Superior;

XII.- Firmar los engroses de resoluciones de la Sala Superior;

XIII.- Realizar los actos administrativos y jurídicos que no requieran la intervención de la Sala Superior, conforme a esta ley, y

XIV.- Rendir a la Sala Superior en la última sesión de cada año un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales tesis adoptadas por éste en sus decisiones."

El artículo 28 nos señala las atribuciones administrativas de las Salas Regionales.

"Art. 28.- Son también atribuciones de las Salas Regionales:

I.- Designar anualmente a su presidente, quien podrá ser reelecto;

II.- Nombrar a sus secretarios y actuarios, conceder les licencia en los términos de las disposiciones aplicables y acordar lo que proceda respecto a su remoción, y

III.- Las demás que establezcan las leyes."

El artículo 31 de la Ley Orgánica citada, provee como atribuciones del Oficial Mayor las siguientes. "

"Art. 31.- Corresponde al Oficial Mayor:

I.- Formular el anteproyecto de presupuesto del presupuesto del Tribunal;

II.- Ejecutar las órdenes relacionadas con el ejercicio del Tribunal;

III.- Supervisar el funcionamiento del archivo del Tribunal;

IV.- Tramitar los movimientos de personal y vigilar el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleados administrativos;

V.- Controlar los bienes del Tribunal, mantener actualizado su inventario y vigilar su conservación, y

VI.- Coordinar la prestación de los demás servicios administrativos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal ".

Respecto de las atribuciones de los secretarios de los magistrados de la Sala Superior y de los de la Sala Regional se expresa lo siguiente:

"Art. 32.- Corresponde a los secretarios de los magistrados de la Sala Superior;

I.- Auxiliar al magistrado al que esten adscrito, en la formulación de los proyectos de resoluciones que les encomiende;

II.- Suplir las faltas temporales del Secretario General de Acuerdos conforme a las reglas que determine la Sala Superior, y

III.- Desempeñar las demás atribuciones que las disposiciones legales les confieran.

"Art. 33.- Corresponde a los secretarios de las Salas-Regionales:

- I.- proyectar los autos y las resoluciones que les indique el magistrado instructor;
- II.- Autorizar con su firma las actuaciones del magistrado instructor y de la Sala Regional;
- III.- Efectuar las diligencias que les encomiende el magistrado instructor cuando éstas deban practicarse fuera del local de la Sala;
- IV.- Dar cuenta en las audiencias con los asuntos encomendados a los magistrados instructores;
- V.- Redactar las actas de las audiencias en las que -- les corresponda dar cuenta;
- VI.- proyectar las sentencias y engrosarlas en su caso conforme a los razonamientos jurídicos de los magistrados;
- VII.- Expedir certificados de las constancias que obren en los expedientes de la sala a que estén adscritos, y
- VIII.- Las demás que señalen las disposiciones legales -- aplicables. "

ORGANICAMENTE PODEMOS ESQUEMATIZARLO ASI:

4.- SU COMPETENCIA.

Para hablar de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, es necesario, antes, señalar la distinción existente entre este concepto y el de jurisdicción.

Rafael de Pina afirma:

"Jurisdicción: Potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas-generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir".

"La jurisdicción puede definirse como la actividad del estado encaminada a la actuación del derecho positivo mediante la norma general al caso concreto" (40).

Respecto de la competencia, expresa:

"Competencia. Potestad de un órgano de jurisdicción para ejercitarla en un caso concreto". (41).

Por su parte Eduardo Pallares dice:

"Etimológicamente, la palabra jurisdicción, significa decir o declarar el derecho. Desde el punto más general, la jurisdicción hace referencia al poder del Estado de impartir justicia".

Respecto de la competencia manifiesta:

"...es la porción de jurisdicción que se atribuye a los tribunales que pertenecen al mismo orden jurisdiccional". (42).

40.- opus cit. p. 256.

41.- IDEM. p. 141.

42.- IDEM. p. 162.

El maestro Cipriano Gómez Lara, por su parte, respecto a la jurisdicción expone:

"...las siguientes notas... pueden caracterizarlo definitivamente y ellos son: el acto jurisdiccional es 1.- Concreto; -- 2.- Particular; 3.- Personalizado; 4.- Declarativo o de aplicación; 5.- Necesita provocarse o excitarse por el gobernado frente a los órganos estatales; 6.- Provoca siempre una relación -- triangular entre el estado (sic) y los dos sujetos contendientes; 7.- Está destinado siempre encaminado a dirimir o resolver un litigio controversia aplicando una ley general al caso particular-controvertido". (43).

En relación a la competencia expone que esta puede ser en sentido lato o estricto. En amplio sentido, -- afirma -- la competencia es el "ámbito, esfera o campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones".

En estricto sentido --continua-- la competencia es "referido al órgano jurisdiccional". (44).

En este orden de ideas, podemos concluir, que respecto de la noción de jurisdicción podemos encontrar dos formas de definirla; la primera, desde el punto de vista etimológico y la segunda deg

43.- TEORIA GENERAL DEL PROCESO. p. 151.

44.- IDEM. p. 155.

de el punto de vista real.

Etimológicamente la palabra jurisdicción, significa "declarar o decir el derecho". Expresión precisa y que no deja lugar a dudas, sin embargo, los tratadistas se han esforzado por darle una definición real como ya hemos visto y en terminos generales, en su mayoría, afirman que la jurisdicción es la facultad estatal de impartir justicia.

Respecto de la competencia, existe un consensus entre los tratadistas al aceptar que es la limitación de la jurisdicción.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, encontramos la diferencia entre jurisdicción y competencia está en una relación de todo a parte; esto es, mientras la jurisdicción es la facultad de la autoridad para decir o declarar el derecho, la competencia es el limite específico que tiene la jurisdicción respecto de cada autoridad ya sea unitaria o colegiada.

De acuerdo con Eduardo Pallares, (45) conocemos como clases de competencia las siguientes:

- a).- Por razón del territorio.
- b).- Por razón de la cuantía del litigio.
- c).- Por razón de la función, o sea de la especial actividad que le está encomendada a un tribunal (Primera, Segunda Instancia, Casación etc.)

45.- (fr.- opus cit. pp. 162 - 164.

- d).- Por elección, (que hacen las partes).
- e).- Por prórroga tácita o expresa del territorio que hagan las partes.
- f).- Por razón de conexión de los procesos entre si.
- g).- Por acumulación de acciones.
- h).- En razón de una reconvención.
- i).- Por remisión (excusa, recusación).
- k).- Por razón de la causa o sea de las cuestiones jurídicas que constituyen la materia del proceso.
- l).- Por razón de prevención (cuando se es primero en tiempo el juez que recibe la demanda).
- m).- La que se determina por el orden numérico de los Jueces o de las salas. (46).

Se considera que el criterio sostenido por el maestro Cipria no Gómez Lara, es mejor, por ser más sencillo y tener mayor poder explicativo pues en realidad el turno y la prevención no son, como afirma Pallares, elementos determinantes de la competencia, - sino más bien Criterios afinadores y los impedimentos, excusas y recusaciones no son para determinar competencia, sino más bien, - para determinar la incompetencia, ya que la finalidad de su ejercicio no es para determinar qué autoridad debe conocer de algún -

(46).- No todas estas formas operan en el Tribunal Fiscal de la Federación.

asunto, sino para evitar que alguien conozca de éste por causa de algún impedimento subjetivo.

Ahora es menester trasladarnos a lo establecido por la norma jurídica como competencia jurisdiccional (en sentido estricto) del Tribunal Fiscal de la Federación.

La ley, a través de la historia, ha ampliado paulatinamente la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, así en el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, establece la fijación de la competencia del Tribunal en los siguientes términos:

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

- I.- Contra resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;
- II.- Contra resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder ejecutivo que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal;
- III.- Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las leyes fiscales;
- IV.- Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictadas en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo;
- V.- Contra el ejercicio de la facultad económico coactiva por quienes habiendo sido afectados con ella, afirmen:
 - 1.- Que el crédito que se les exige se ha extinguido lealmente; o
 - 2.- Que el monto del crédito es inferior al exigido; o
 - 3.- Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados o acreedores preferentes al fisco, para ser pagados con el producto de los mismos. El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su ins-tancia ante la oficina ejecutora; o
 - 4.- Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley. En este la oposición no podrá hacerse valer sino - contra la resolución que aprueba el remate; salvo que se

trate de resoluciones cuya ejecución material sea de -- imposible reparación.

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

VII.- Por la Secretaría de Hacienda para que sea nuli-- ficada una decisión administrativa, favorable a un par-- ticular.

En estos casos, cuando con la nulidad deba tomar naci-- miento un crédito fiscal, admitida la demanda, la Se-- cretaría podrá ordenar que se practique un embargo pre-- cautorio, salvo que el interesado otorgue garantía en-- los términos de los artículos 42 y 45".

En la actualidad, la competencia del Tribunal, la fija la -- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo

"Art. 23.- Las Salas Regionales conocerán de los jui-- cios que se inicien, contra las resoluciones definiti-- vas que se indican a continuación:

I.- Las dictadas por autoridades fiscales federales y-- organismos fiscales autónomos, en que se determine la-- existencia de una obligación fiscal, se fije en canti-- dad 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;

III.- Las que impongan multas por infracción a las nor-- mas administrativas federales.

IV.- Las que causen un agravio en materia fiscal, dis-- tinto al que se refiere 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 derechohabien-- tes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o-- al Erario Federal, así como las que establecen obliga-- ciones 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 es -- diversa de la que fué reconocida por la Secretaría de-- la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuan

do versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o sea las bases para su depuración;

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

VII.- las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizadas;

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

IX.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal". Por su parte el Artículo 94. señala: "Las resoluciones favorables a los particulares no podrán ser revocadas o nulificadas por las autoridades administrativas. Cuando dichas resoluciones deban ser nulificadas, será necesario promover juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación".

Aparentemente, pudiera pensarse que el Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente ya no poseé la competencia a que se refería la fracción V de la Ley de Justicia Fiscal, pero en realidad la oposición a la facultad económico coactiva del Estado (Procedimiento Administrativo de Ejecución), se encuentra contenida en los mal llamados "recursos administrativos" previstos por los artículos 158 a 165 del Código Fiscal Federal. Al emitir resolución definitiva la autoridad administrativa al recurso que se haga valer, será susceptible de ser impugnado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que no desaparece, como pu

diera pensarse, de la competencia de dicho tribunal.

Las disposiciones normativas citadas fijan la competencia global sin embargo, para hacer posible del uso de la competencia que tiene conferida, es necesaria la distribución de la misma -- a nivel interno para el despacho de los asuntos puestos a su consideración. Para este efecto, se crearon las hipótesis contenidas en los artículos 15, 16, 19, 21, 22, 24, 25, 28, 31, 32 y 33, todos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo anteriormente escrito y relacionandolo con el esquema ofrecido por Cipriano Gómez Lara tenemos que:

1.- La competencia por materia se da respecto del Tribunal Fiscal de la Federación para distinguirse de los demás organismos materialmente jurisdiccionales. Sin embargo es de considerar que (contra lo que se pudiera pensar intuitivamente) El Tribunal Fiscal Federal no tiene una competencia referida exclusivamente al Derecho Fiscal, sino trasciende de éste para internarse en la esfera del Derecho Administrativo.

Así Andrés Serra Rojas en su obra "Derecho Administrativo" afirma: "El derecho administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares,

los servicios públicos y demás actividades estatales." (47).

Aunque lo anterior, por su extensión, no es propiamente una definición, encontramos una explicación del campo que abarca lo administrativo. Mas adelante el mismo autor al referirse a las relaciones del Derecho administrativo con el financiero señala:

Considerando como una rama de Derecho Administrativo ha mantenido su autonomía. Esto determina relaciones muy estrechas y constantes, principalmente en la rama del Derecho Tributario o Fiscal, base principal de la sustentación económica del Estado.

La administración pública realiza los propósitos del Derecho Financiero". (48).

Aquí Serra Rojas, aparentemente tiene como sinónimas las descripciones de "Derecho Fiscal o tributario", ubicándolas como ramas del Derecho Financiero, autónomo del Administrativo.

Por nuestra parte el Derecho Tributario es una rama del Derecho Fiscal, este lo es a su vez del Derecho Económico y éste del Derecho Administrativo en su acepción más amplia.

Analizar las diferencias entre cada una de las nociones asentadas, equivaldría a desarrollar un trabajo distinto del que nos ocupa pues nos desviaríamos de objeto de estudio, por lo que debe tratarse en otro lugar.

47.- opus cit. t.1 pp.- 132, 133, 155-163.

48.- IDEM. T. I.- p. 155.

Sin embargo, es necesario quede aquí asentado como la competencia por materia del Tribunal Fiscal de la Federación, trasciende del Derecho Fiscal al Administrativo, como se puede observar, -- por ejemplo, en la lectura del artículo 23 fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal.

En consecuencia, siguiendo el esquema de Cipriano Gómez Lara es de considerarse que la competencia por materia del Tribunal -- Fiscal se da en razón del Derecho Administrativo.

2.- Pasando a la competencia por territorio, a nivel de Tribunal Fiscal Federal, este tiene domicilio sobre todo el Territorio Nacional y en consecuencia, no existe distinción por territorio.

Sin embargo, internamente, de la lectura del artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal, las Salas Regionales se distribuyen la competencia en razón del territorio, dependiendo del lugar de residencia de la autoridad ordenadora del acto impugnado asimilándose a ésta, las cuestiones accesorias. (49).

En relación con los juicios de Nulidad, promovidos por las -- autoridades, la competencia entre las Salas Regionales en razón -- del territorio, se da según el lugar en donde se dictó la resolu-

49.- Véase artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Federal.

ción impugnada.

3.- La competencia en razón de grado del Tribunal, es en el sentido de ser una instancia anterior a la intervención de la Suprema Corte de Justicia, pero a nivel interno las Salas Regionales corresponden al primer grado, la Sala Superior corresponde al segundo y en el caso del recurso de revisión Fiscal, la Corte tiene el conocimiento del tercer grado en el procedimiento contencioso administrativo.

4.- En razón de la cuantía, no existe distribución de la -- competencia ni a nivel de Tribunal Fiscal de la Federación, ni a nivel de los órganos que lo compone. Los asuntos de más de un millón de pesos susceptibles de tramitarse en vía de recurso de revisión o de recurso de revisión fiscal, ante la Sala Superior, o ante la Suprema Corte, respectivamente.

5.- El turno, funciona en el Tribunal Fiscal de la Federa--ción para la distribución de los asuntos internamente, como por ejemplo, entre las Salas Regionales del área metropolitana y el turno a los magistrados instructores.

6.- Por cuanto se refiere a la prevención, ésta se da plenamente según se desprende de los artículos 202, 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación.

7.- En relación a los impedimentos, excusas y recusaciones, se preveen en los artículos del 182 al 189 del Código Fiscal de la federación para evitar causas en el animo del juzgador, de ti

po personal con las partes, que pudieran influir en la emisión de la sentencia.

5.- El Proceso que conoce substancia y resuelve.

Dedicar este punto al estudio del proceso, instaurado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, significa necesariamente internarse en el estudio del procedimiento de naturaleza jurisdiccional. (50).

Esto es con exclusión de otro tipo de procedimiento, distinto al que corresponde jurisdiccionalmente al tribunal, por ejemplo, el nombramiento del personal, la adscripción de los magistrados de las salas regionales, o bien las contiendas que sostienen en los tribunales del Poder Judicial Federal.

Con base en las consideraciones anteriores es posible tratar de establecer un nivel de Teoría Jurídica, las partes en que se divide el Proceso ante el Tribunal.

El Doctor Miguel Angel Garcia Domínguez, Primer Subprocurador Fiscal de la Federación, dice que "la actividad común de todas las autoridades gubernamentales tanto a nivel federal como local, en cualquiera de los tres poderes en que se divide el Estado Mexicano, se reduce a: substanciar procedimientos y emitir resoluciones". (51).

50.- Véase la parte relativa en el estudio hecho al artículo 14 - Constitucional.

51.- GARCIA DOMINGUEZ, Miguel Angel.- Apuntes tomados de sus conferencias en la coordinación de capacitación para abogados - de la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Admitiendo el pensamiento del Doctor, podemos afirmar que és ta es la expresión mínima de la actividad de las autoridades y -- que es, por antonomasia la célula de la actividad gubernamental.

El proceso ante el Tribunal contiene los mismos elementos: - un procedimiento y una resolución. Sin embargo, a nivel de Teo-- ría Jurídica, podemos dividir el procedimiento contencioso admi-- nistrativo en dos partes: La instrucción y el enjuiciamiento.

La instrucción, comprende los momentos procesales entre la - presentación de la demanda y el de la declaración de vistos los - autos. El juicio en sentido estricto comprende, desde el momento en el cual el magistrado instructor tiene a su disposición los -- autos para el efecto de formular el proyecto de sentencia, hasta- el de la notificación de la sentencia definitiva del tribunal.

En este orden de ideas, el período procesal de la instruc-- ción se integra con la demanda, su contestación, la preparación - de las pruebas y la audiencia.

Por lo que se refiere a la demanda, cabe decir que ésta es instrumento por medio de la cual se ejercita la acción.

Su contenido lo marca el artículo 193 que a la letra dice:

"art. 193.- La demanda deberá contener:

I.- El nombre del actor y el domicilio que señale para oír notificaciones, y los del tercero interesado cuando lo haya.

II.- El nombre y domicilio del particular demandado -- cuando el juicio sea promovido por la autoridad admi-- nistrativa.

III.- La resolución o procedimiento que impugne y la - autoridad o autoridades demandadas.

IV.- Los hechos en que el demandante apoye su petición, narrándolos con claridad y precisión, e indicando aquellos que concretamente se imputen al demandado.

V.- Los conceptos de nulidad que se hagan valer en contra de la resolución o procedimientos impugnados.

VI.- Las pruebas que el actor se proponga rendir, las cuales deberá relacionar con cada uno de los hechos. -- Cuando ofrezca prueba pericial o testimonial el actor -- deberá indicar los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios que deben contestar. Sin el cumplimiento de estos requisitos no se tendrán por -- ofrecidas.

Se presentará con la demanda el documento o documentos -- que el actor ofrezca como pruebas y esté en posibilidades de obtener o indicará el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia -- de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible; para este efecto deberá identificar -- con toda precisión dichos documentos. Se entiende que el actor tiene a su disposición los documentos, siempre que legalmente pueda obtener copia autorizada de los -- originales.

El actor presentará copia de la demanda para cada una -- de las partes y copia de los documentos que presente para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y para -- la autoridad emisora de la resolución o acto impugnado -- cuando no dependa de la Secretaría mencionada".

La oportunidad para presentar la demanda, es de quince días,

(52) salvo los siguientes casos:

A).- Cuando el perjudicado reside en el extranjero, sin representante en México, el término será de 45 días.

b).- Tratándose de una resolución definitiva favorable al -- particular, será de 5 años.

c).- En los casos de negativa ficta, en cualquier tiempo, --

52.- Los términos y plazos se computan de conformidad con los artículos 97 a 107 del Código Fiscal de la Federación.

mientras la negativa subsista.

d).-- Cuando la Ley señale otro plazo.

Por otra parte el artículo 194 señala:

"art. 194.-- El demandante tendrá derecho a ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al en -- que surta efectos el acuerdo recaído a la contesta- -- ción de la misma, cuando se demande una negativa fic- ta o cuando el actor no conozca los fundamentos de la resolución impugnada, sino hasta que la demanda esté- contestada.

También podrá ampliar la demanda en el caso previsto- por el artículo 165 de éste Código".

Al presentarse la demanda, se turna al magistrado instruc-- tor quien es el encargado de proveer lo necesario para dejar el- negocio en estado para resolución.

De no encontrarse ajustada a derecho la demanda o fuere obs- cura o irregular, el magistrado instructor ordenará al actor la- aclarare o corrija en el término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo se desechará la misma.

Admitida la demanda, se corre traslado a las partes a quie- nes se les concede un término de quince días para contestarla, - al efecto la contestación deberá contener:

"art. 202.-- El demandado, en su contestación, expresará:

I.-- Las cuestiones de previo y especial pronunciamiento.
II.-- Las consideraciones que a su juicio impidan se emi- ta decisión en cuento al fondo, o demuestran que no ha - nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apo- ya su demanda.

III.-- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el actor le imputa de manera expresa, afirmándolos, - negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron.

IV.- Se referirá a cada uno de los conceptos de anulación hechos valer en la demanda, expresando las razones por las que los considera ineficaces.

V.- Las pruebas que se proponga rendir, las cuales deberá relacionar con cada uno de los hechos controvertidos. Cuando se trate de pruebas periciales o testimoniales, indicará los nombres de los peritos o de los testigos y acompañará los interrogatorios para el desahogo; sin el cumplimiento de estos requisitos no se tendrán por ofrecidas.

Se presentará con la contestación de la demanda el documento o documentos que el demandado ofrezca como prueba o indicará el archivo o lugar en que se encuentren para que se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. El demandado presentará copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. El demandado presentará copia de su contestación para cada una de las partes y su omisión dará lugar a que el magistrado lo requiera para que reciba las copias necesarias dentro del plazo de cinco días apercibiéndole de que se tendrá por no contestada la demanda en caso incumplimiento".

Con la contestación de la demanda o en su caso con la contestación de la ampliación de la demanda, se dá la fijación de la litis, en término de lo dispuesto por los artículos 202 del Código Fiscal de la Federación y 330 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En el auto admisorio debe, el magistrado instructor, en términos del artículo 199 del Código Fiscal, resolver además, la admisión de las pruebas, recepción y desahogo, ordenando su debida-preparación así como señalar día y hora para la audiencia a que se refiere el artículo 222 del Código Fiscal.

El auto que recae al escrito de la contestación, debe resolver sobre su oportunidad y las pruebas ofrecidas.

Llegado el día de la audiencia, deberá seguirse el orden siguiente:

I.- Se dará cuenta con las reclamaciones de las partes y con cualquier cuestión incidental suscitada durante la tramitación -- del juicio; al efecto, se recibirán las pruebas y se escucharán -- los alegatos de las partes sobre el particular.

Acto continuo la sala regional pronunciará la resolución procedente ordenando en su caso, la practica de las diligencias omitidas.

II.- Si la resolución de las reclamaciones o de los incidentes no trae como consecuencia la suspensión de la audiencia. Se leerán la demanda, la contestación y las demás constancias de autos.

III.- Se estudiarán, aún de oficio, los sobreseimientos que procedan respecto de las cuestiones que impidan se emita una decisión en cuanto al fondo y se dictará la resolución correspondiente.

IV.- En su caso, se recibirán las pruebas que hayan sido -- ofrecidas con relación a la validez o nulidad del acuerdo o procedimiento impugnado.

Los magistrados podrán formular toda clase de preguntas respecto a las cuestiones debatidas a las partes o a sus representantes, así como a los testigos y peritos.

V.- Se oirán los alegatos del actor, de la parte demandada, -- del tercero interesado y del coadyuvante que se pronunciarán en --

ese orden.

Las partes podrán presentar tales alegatos por escrito. Cuando se formulen de palabra no podrán presentar tales alegatos por escrito. Cuando se formulen de palabra no podrán exceder de media hora para cada una de las partes.

Las promociones que las partes formulen en la audiencia, así como sus oposiciones contra los acuerdos que en ellas se dicten, se resolverán de plano.

Habiéndose concluido las fases procesales mencionadas y declarados vistos los autos, el magistrado instructor deberá formular el proyecto de sentencia dentro de los quince días siguientes. Aquí se inicia la etapa del enjuiciamiento.

Elaborado el proyecto, deberá entregarse a los magistrados restantes quienes deberán emitir su voto en un término de diez días.

Si la mayoría se encuentra de acuerdo con el proyecto, se firmará y elevará a la categoría de sentencia. El magistrado disidente, podrá formular voto particular y al efecto tendrá los autos a su disposición por ocho días o simplemente manifestará su voto en contra.

Si el proyecto no es aceptado por los otros dos magistrados integrantes de la Sala Regional, entonces éste quedará como voto particular y se formulará el fallo con el razonamiento de la mayoría.

Para el efecto de no inclinar la balanza de la justicia hacia alguna de las partes, el artículo 228 señala:

"art. 228.- Serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo.

a).- Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado.

b).- Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado.

c).- Citación de la disposición aplicada, o no haberse aplicado la disposición debida.

d).- Desvío de poder, tratándose de sanciones".

La segunda instancia del procedimiento contencioso administrativo, se inicia mediante el ejercicio de alguno de los medios de impugnación señalados en el último capítulo del título cuarto del Código Fiscal de la Federación y por dedicarles especialmente un capítulo de éste trabajo y ser el objeto esencial de nuestro estudio, por ahora no se hace su análisis.

Es posible la existencia de procedimientos accesorios al negocio principal, como son los incidentes, señalados en la Sección VII del capítulo II del título cuarto.

En efecto, existen dos clases de incidentes, los de previo y especial pronunciamiento y los distintos de estos.

Corresponderán a los primeros, la acumulación de los autos, nulidad de actuaciones, recusación por causa de impedimentos y la incompetencia en razón del territorio.

Son de previo y especial pronunciamiento por disposición de las fracciones I y II del artículo 222 del Código Fiscal de la Fe

deración y traen como consecuencia la imposibilidad de resolver -- el fondo del negocio sin antes resolver la cuestión incidental -- planteada.

La ecuación se dá cuando "estén pendientes de resolución dos o más juicios intentados contra el mismo acto, contra varios puntos decisorios de una misma resolución, o contra actos que aunque diversos, sean unos antecedentes o consecuentes de los otros, o -- cuando las partes sean las mismas y se invoque idénticas violaciones legales" (art. 208).

En caso de acumulación, el expediente atractivo, será el que haya sido primeramente iniciado.

"art. 211....Cuando no pueda decretarse la acumulación-- por haberse cerrado la instrucción en uno de los juicios o por encontrar en diversas instancias, a petición de parte, se decretará la suspensión del procedimiento-- en el juicio de nulidad en trámite. La suspensión subsistiría hasta que se pronuncie la resolución definitiva en el otro negocio".

En los artículos 212 a 213 bis, el Código Fiscal prevé la -- substanciación de dos cuestiones incidentales, numerales que a la letra dicen:

"art. 212.- Si la autoridad niega la suspensión del procedimiento de ejecución o rechaza la garantía ofrecida, podrá promoverse, hasta antes de notificarse la resolución que ponga fin a la instancia ante el Tribunal Fiscal, el incidente respectivo ante la sala regional en -- que esté radicado el juicio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá promover el mismo incidente para combatir las decisiones dictadas por las autoridades fiscales en materia de suspensión, que no se ajusten a las normas legales aplicables".

"art. 213.- Promovido el incidente a que se refiere - el artículo anterior el magistrado instructor correrá traslado a la autoridad que haya negado la suspensión, rechazado la garantía o dictado la decisión impugnada por el término de tres días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos para dentro del décimo quinto día, en la que la sala regional decidirá la resolución que corresponda.

Si la autoridad no contesta el traslado o no se refiere a todos los hechos en su contestación, se presumirán ciertos, salvo prueba en contrario los hechos que el promovente le impute de manera precisa y se impondrá a aquella autoridad una multa de \$10.00 a \$1,000.00".

Fuera de los casos anteriores, la substanciación de los incidentes ante el Tribunal deben hacerse en términos de los artículos 358 a 364 del Código Federal de Procedimientos Civiles en aplicación supletoria, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1 y 169 del Código Fiscal de la Federación.

En efecto, los incidentes de previo y especial pronunciamiento, deben substanciarse con suspensión del procedimiento en lo principal y en la misma pieza de autos y cuando solo sean para tramitarse sin suspensión de procedimiento, deben proseguirse por cuerda separada.

Así el artículo 359 dice; "Ponen obstáculo a la continuación del procedimiento, los incidentes que tiene por objeto resolver una cuestión que debe quedar establecida para poder continuar la secuela en lo principal, y aquellos respecto de los cuales lo dispone así la Ley.

Presentada la promoción incidental, se corre traslado a las demás partes y se les concede el término de tres días para efectos

de su contestación.

Tanto en la presentación de la demanda como en la contestación, son los momentos oportunos para el ofrecimiento de pruebas.

Concluido el término mencionado, se citará a las partes a una audiencia de alegatos, la cual se celebrará concurran o nó, - al término de ella se dictará resolución en cinco días.

Existe otro procedimiento fuera de lo contencioso administrativo; por su íntima conexión, debe quedar aquí apuntado. Se trata de la ejecución de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

Como recordaremos, el Tribunal no es un órgano de plena jurisdicción sino es un simple tribunal de anulación. Esto significa que no tiene fuerza coactiva para hacer cumplir sus resoluciones.

Por las razones anteriores debe concluirse que ante el Tribunal no cabe el incidente de ejecución de sentencia. La vía correcta es la del amparo, en términos de los artículos 104 a 112 de la Ley de amparo.

El acto reclamado sería la negativa de la autoridad a cumplir con la sentencia del Tribunal Fiscal Federal. Si la sentencia de amparo protege al particular entonces el tribunal de amparo sí tendrá fuerza coactiva para hacerla cumplir, y si la autoridad incurre en la repetición del acto reclamado, entonces se estará a lo dispuesto por el artículo 107 fracción XVI constitucional.

CAPITULO TERCERO

LOS RECURSOS CONTRA ACTOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

1.- Distinción de la noción jurídica del "RECURSO" respecto de otros medios de impugnación. 2.- Los recursos en materia de Derecho Procesal Fiscal. -- 3.- Los recursos ejercitables en la etapa contenciosa administrativa contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación. a).- Recurso de Queja. b).- Recurso de Excitativa de Justicia. c).- Recurso de Reclamación. d).- Recurso de Revisión. e).- Recurso de Revisión Fiscal.

1.- DISTINCION ENTRE EL "RECURSO" Y OTROS MEDIOS DE IMPUGNACION.

Contra todos los antecedentes expuestos en el presente trabajo nos encontramos plenamente ubicados en este último capítulo, - constituyendo el núcleo de nuestro objeto de estudio.

El aspecto más excitante del Derecho Fiscal lo constituye la Teoría de la Impugnación, porque es aquí donde el razonamiento lucha por imponerse a otro, seguido de una angustiosa sensación originada ante la necesidad de vencer.

Así el Diccionario Enciclopédico "Quillet" define etimológicamente la palabra "impugnar" como aquella que proviene de los vocablos latinos "in" y "pugnare" que significa combatir, contradecir, refutar. (53)

Por su parte Eduardo Pallares señala: "Los medios de impugna

ción no sólo comprenden los recursos ordinarios y extraordinarios que pueden hacerse valer contra las resoluciones judiciales, tales como la revocación, la apelación, el juicio de amparo, la apelación extraordinaria y la queja. También hay que incluir en ellos la oposición del tercero, el incidente de nulidad, la audiencia en rebeldía, la restitución in integrum la revisión".

(54)

Rafael de Pina expresa: "MEDIOS DE IMPUGNACION". Facultades conferidas a las partes y poder del Ministerio Público, en su caso, que les permiten combatir las resoluciones de los jueces cuando entiendan que no se ajustan al derecho. Los medios de impugnación comprenden tanto los recursos como los procesos autónomos de finalidad impugnativa... La finalidad de los medios de impugnación es la de ofrecer la oportunidad de corregir los errores en que los jueces puedan incurrir en la aplicación del derecho, no ya por malicia, sino simplemente, por las dificultades propias de su función y en atención a la falibilidad humana" (55)

Desde nuestro punto de vista, la impugnación encuentra su definición más exacta en su etimología.

En efecto, encontramos en el concepto de "impugnar" sinónimos en los de "refutar, contradecir y combatir". En su connota-

54.- PALLARES, Eduardo. opus cit. p.536

55.- DE PINA, Rafael. opus cit. p.276.

ción jurídica, la impugnación se refiere a combatir las resoluciones judiciales con el objeto de anularlas o modificarlas.

Desde el punto de vista procesal, se usan diversos medios de impugnación, pues como señala Cipriano Gomez Lara "Por regla general en todo tipo de proceso existe un principio de impugnación, aún en aquellos que no tengan reglamentados recursos, ya que es muy difícil que pudiera encontrarse un proceso que no admita un medio de impugnación, inclusive a través de otro segundo o ulterior proceso". (56)

Al hablar de la impugnación lo hacemos refiriéndonos al género y cuando lo hacemos respecto de los medios por los cuales se puede hacer valer, nos referimos a aspectos específicos.

Así, los medios de impugnación lo constituyen el juicio, el incidente y el recurso.

El juicio tiene como presupuestos, las partes, el objeto, la acción y el órgano jurisdiccional, éste es un medio de impugnación porque no se parte del proceso primario sino de un proceso específico impugnativo. Otro típico medio de impugnación lo es el de nulidad, objeto de nuestro estudio, seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación como ya hemos visto.

La mayoría de los autores convienen que algunos procedimientos se enderezan con fines impugnativos, pero donde difieren es

56.- GOMEZ LARA, Cipriano. opus cit. p. 325.

al tratar de exponer una definición.

Así, R. de Pina nos dá la definición real de juicio al decir que es "sinónimo de proceso" (57) "PROCESO. Conjunto de actos regulados por la aplicación judicial del Derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente..." (58)

Por su parte Eduardo Pallares nos dá la definición etimológica y así señala: "la palabra juicio deriva del latín 'judicium' - que, a su vez, viene del verbo 'judicare', compuesto de 'jus' de recho y 'dicere' 'dare', que significa dar, declarar o aplicar - el derecho al caso concreto" (59).

Como se puede observar, para Rafael de Pina Juicio y Proceso son sinónimos, pero obviamente utiliza -- como lo hacemos nosotros -- la palabra 'juicio' en su sentido amplio pues estrictamente, la noción de ésta palabra corresponde al período procesal en donde el juzgador hace la aplicación del derecho al caso concreto documentandola en una resolución.

El juicio es un medio de impugnación con una serie de etapas procedimentales de naturaleza jurisdiccional que implica un todo independiente del procedimiento seguido para emitir la resolución que se impugna.

A diferencia del juicio, el incidente presupone la existen-

57.- opus cit. p. 254.

58.- IDEM. p. 314

59.- PALLARES, Eduardo. opus cit. p. 536.

cia de un procedimiento, porque es una instancia aleatoria a éste que se desarrolla en el seno del asunto principal.

"Por regla general, se considerará que la cuestión es incidental en el sentido de tener relación con una cuestión principal, cuando entre estas hay relación jurídica de conexidad o de incompatibilidad, o bien cuando el incidente se refiere a la validez del procedimiento" (60).

Al respecto Francisco Lerdo de Tejada agrega que "los incidentes suponen una anormalidad en el objeto del proceso: Junto al objeto principal surge otro secundario o accidental".(61)

Los incidentes pueden tener el efecto de suspender el proceso hasta en tanto se resuelvan o bien substanciarse en forma independiente al principal, los primeros reciben el nombre de "Incidentes de previo y especial pronunciamiento".

La substanciación de los incidentes, ya se ha visto, por ello pasaremos exclusivamente a mencionar algunos tipos que integran parte del universo de los medios de impugnación, como son: el de nulidad de actuaciones, suspensión del procedimiento administrativo de ejecución y rechazo de la garantía ofrecida.

En efecto, los incidentes citados tienen el carácter de medios de impugnación porque presuponen la existencia de una o más resoluciones en contra de las cuales se enderezcan.

60.- IDEM p. 406-407.

61.- LERDO DE TEJADA, Francisco. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION-
p. 32.

Respecto del incidente de nulidad de actuaciones, procede en contra de resoluciones que afecten las defensas jurídicas de alguna de las partes.

El incidente de suspensión o no suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, se dan en favor del contribuyente cuando lo intenta en contra de una resolución que niegue la suspensión de dicho procedimiento y en favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando considere que existe alguna resolución en materia de suspensión no ajustada a derecho.

En relación al incidente que rechaza la garantía ofrecida, así como el de negativa de suspensión del procedimiento de ejecución, su oportunidad se dá hasta antes de notificarse la resolución que pone fin a la instancia ante el Tribunal Fiscal y su lugar de presentación lo es la Sala donde se ventila el Juicio.

La interposición del incidente de estudio debe hacerse por escrito, con copias para la autoridad ejecutoria, la Tesorería de la Federación, la Contaduría de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes orgánicas de éstas últimas y la Ley de Depuración y Liquidación de Cuentas de la Hacienda Pública Federal.

Por su parte el artículo 157 del Código Fiscal Federal, establece las reglas para la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. La Ley ordena que se suspenda el procedimiento cuando lo solicite el contribuyente y garantice el interés fiscal.

Las oficinas suspenderán el procedimiento administrativo de ejecución si los particulares acreditan la interposición del -- juicio ante el Tribunal Fiscal Federal o algún recurso, y comprueban haber, garantizado el interés, fiscal de acuerdo con el artículo 12 del propio código y las oficinas no tienen facultades para negar la suspensión o condicionarla.

Para el caso de no haberse otorgado la garantía, la oficina ejecutora suspenderá provisionalmente el procedimiento y concederá un plazo de quince días hábiles para otorgar la garantía.

Si a pesar de haberse llenado los requisitos citados, la oficina ejecutora pretende continuar con el procedimiento, el contribuyente podrá intentar el incidente en estudio ante el propio Tribunal Fiscal de la Federación.

Al respecto, Cortés Figueroa expresa: "... la ejecución de la sentencia queda pendiente cuando se instaura recurso contra ella. Con sólo traer a referencia esa posibilidad resulta obligado a dedicar unas cuantas líneas a la Teoría de la impugnación". (62).

Con estos antecedentes podemos establecer, el 'recurso' es distinto del 'juicio' y del 'incidente', pues mientras el juicio es un medio de impugnación en vía de acción, el recurso forma --

62.- CORTES FIGUEROA, Carlos. opus cit. p. 364.

parte de éste y ahí mismo se desarrolla.

2.- LOS RECURSOS EN MATERIA DE DERECHO PROCESAL FISCAL.

La generalidad de los autores coinciden, en materia de Derecho Procesal Fiscal, que existen dos clases de recursos, o medios de impugnación que se desarrollan en el proceso mismo, estos son: Los recursos administrativos y los recursos contencioso administrativos.

Los primeros se desarrollan en el seno de la propia administración con el objeto de garantizar la audiencia a los particulares y los segundos se desarrollan a nivel local ante el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo (del Distrito Federal o de los Estados) y a nivel federal ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

"Tradicionalmente el recurso administrativo es la defensa que precede a cualquier intervención jurisdiccional y, en tanto no sea resuelto, los tribunales administrativos se encuentran impedidos para conocer del acto lesivo." (63).

Por su parte Andrés Serra Rojas señala como definición del recurso administrativo: "es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo para que lo revoque, anule o lo reforme a --

63.- VAZQUEZ GALVAN, Armando y García Silvia, Agustín. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL-
p. 32.

una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto". --

(64) "Qué es pues lo que distingue al recurso administrativo - en estricto sentido de los medios de impugnación que incluso - pueden llevar el mismo nombre pero ya dentro del proceso administrativo. Desde luego, la diferencia la encontramos a primera vista es que los recursos administrativos desembocan también en un acto administrativo, en tanto que la impugnación procesal concluye con un acto jurisdiccional o sea la sentencia". - (65).

A nivel local, en el Distrito Federal, existen principalmente como 'recursos administrativos' la reconsideración y la revisión. El primero es aquel por el cual el particular afectado tiene el derecho a ocurrir a la misma autoridad emisora del acto, quien queda obligada a dictar una nueva resolución; su justificación está en razón de que por circunstancias inevitables, se pueden cometer errores y, ante ellos, mediante este recurso, se le da oportunidad a la administración de que revise nuevamente sus actos. El recurso de revisión se intenta ante el superior jerárquico del que emanó el acto y puede tener como consecuencia su confirmación, modificación o revocación. - (66).

64. - SERRA ROJAS, Andrés. opus cit. p. 364.

65. - FIX ZAMUDIO, Héctor. EL JUICIO DE AMPARO p. 290.

66. - VAZQUEZ GALVAN, Armando. opus cit. p. 49.

En términos del artículo 28 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el ejercicio de los recursos administrativos será optativo del particular, tan es así que en cualquier tiempo podrá desistirse de éstos para intentar el juicio. En términos del numeral citado cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso o medio de defensa, presenta las siguientes alternativas:

"I.- Es optativo para el particular agotar el recurso o medio de defensa.

II.- Dentro de la misma opción, el particular puede intentar desde luego el juicio ante el tribunal.

III.- Si opta por el recurso administrativo antes de que sea resuelto, previo su desistimiento puede acudir al Tribunal.

IV.- Si opta por el juicio ante el Tribunal, pierde el derecho para intentar el recurso administrativo" (67).

Durante la substanciación del juicio, la ley establece como recursos, los de reclamación y de revisión pudiendo ser el último de tres tipos:

a).- Revisión Simple.

b).- Revisión por contradicción de resoluciones.

c).- Revisión por violación de jurisprudencia.

El recurso de reclamación, procede contra providencias o acuerdos de trámite dictado por el presidente del tribunal o cualquiera de las Salas o por los magistrados, el cual se interpuso

con expresión de agravios dentro de los tres días contados a - partir de la fecha de notificación correspondiente ante el propio Tribunal, si se trata de trámites ordenados por su presidente, o ante la Sala correspondiente, respecto de acuerdos de quien la presida o del magistrado que conozca del asunto (68).

En relación con el recurso de revisión previsto en el artículo 86 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la exposición de motivos redactada por la reforma de 1973, justifica la existencia naturaleza del recurso citado en los siguientes términos:

"La parte actora y el tercero perjudicado en los juicios contencioso administrativos, tienen vías disponibles para impugnar las sentencias que dicten las Salas, lo que les permite, en caso de que se hubiere sustentado algún criterio equivocado o cometido algún error, que éste sea corregido, en tanto que la parte demanda carece de toda posibilidad para lograr el mismo propósito. En sentencias que no afecten el interés social - resulta explicable y conveniente que, en beneficio de la pronta terminación de los asuntos, no exista ulterior recurso para la autoridad demandada, pero en los casos en los que el interés público se ve lesionado, el equilibrio procesal de las par

68.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo funciona en pleno o en tres salas de tres miembros cada una, Se compone de diez magistrados numerarios y los supernumerarios - que lleguen a nombrarse para integrar hasta dos salas más.

tes debe prevalecer sobre la celeridad característica de los procedimientos contencioso administrativos. Por tal motivo, se propone un recurso para que el pleno del Tribunal pueda revisar las resoluciones de las Salas, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del jefe del Departamento del Distrito Federal. Este recurso confía al mismo Tribunal la decisión final de los asuntos; otorga al pleno funciones de mayor jerarquía que las que actualmente le encomienda la ley, ya que, con excepción del conocimiento de los recursos de reclamación y contradicciones entre las sentencias de las Salas, sus atribuciones son principalmente de naturaleza administrativa. El recurso que se propone dará oportunidad a todos los magistrados de intervenir en los juicios de más importancia y revisar las resoluciones que por naturaleza requieren el mayor cuidado y respaldo jurídico, evitando así el error en aquellos casos que, a criterio del Jefe del Departamento del Distrito Federal, sean los de mayor interés y trascendencia".

El recurso de estudio debe interponerse contra resoluciones que decretan o niegan sobresimientos, y pongan fin al juicio, serán recurribles por las autoridades ante el Tribunal, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Debe ser interpuesto por la citada autoridad o por quien legalmente deba representarlo.

El recurso de revisión también será interpuesto por contradicción de resoluciones o por violación de jurisprudencia de -- las Salas.

En estos casos el Pleno con efectos de formador de jurisprudencia resuelve en definitiva.

En materia Federal, encontramos como "recursos administrativos" a la revocación, la oposición al procedimiento ejecutivo, - la oposición de tercero, la reclamación de preferencia, la nulidad de notificaciones y otros señalados en las leyes fiscales especiales.

La tramitación para los llamados recursos administrativos, - tiene aplicación mientras no existe disposición especial alguna - y es la siguiente:

Se interpondrán por escrito ante la autoridad responsable - del acto que afecta al particular dentro de un término de quince días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, con expresión de agravios, ofrecimiento de - pruebas y copias de la resolución impugnada, así como constancia de la notificación de ésta, excepto si se hizo por correo.

Las pruebas ofrecidas por el recurrente deben estar relacionadas con los hechos controvertidos so pena de ser deshechados. - La autoridad al recibir el escrito mediante el cual se interpone el recurso, debe acordar sobre su admisión y la de las pruebas, - ordenando su desahogo en un plazo de quince días.

Cuando las leyes fiscales no establezcan recursos administrativos procederán, como se ha dicho:

- a).- La Revocación.
- b).- La Oposición al procedimiento ejecutivo.
- c).- La Oposición de tercero.
- d).- La Reclamación de preferencia.
- e).- La nulidad de notificaciones.

Estos escritos no podrán ser dirigidos en contra de resoluciones o actos que sean consecuencia de otras leyes fiscales.

La REVOCACION, procede contra resoluciones determinadas de créditos fiscales, que nieguen la devolución de cantidades pagadas indebidamente o de las que procedan conforme a las leyes -- fiscales; o se otorgue permiso o calificación en materia de elaboración de alcohol y aguardiente.

La revocación es un recurso optativo pues la ley dá oportunidad de escoger entre éste y el juicio de nulidad con la taxativa de que tratándose de créditos conexos deben seguir la misma vía.

Respecto de la Oposición al procedimiento Administrativo - de Ejecución, el artículo 62 del Código Fiscal de la Federación señala:

"Art. 62.- La oposición al procedimiento ejecutivo será hecha valer ante la oficina ejecutora por quienes hayan sido afectados por él y afirmen.

I.- Que el crédito que se les exige se ha extinguido por - cualquiera de los medios que para el efecto establece este código:

II.- Que el monto del crédito es inferior al exigido, cuando el acto del que derive la diferencia sea imputable a la oficina ejecutora que cobra el crédito, o se refiere a recargos y gastos de ejecución.

III.- Que el procedimiento no se ha ajustado a la ley. En este último caso la oposición no podrá hacerse valer si no en contra de la resolución que apruebe el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación, de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, de los casos en que el remate no quede sujeto a aprobación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 146 y de los supuestos a que se refiere - el artículo 154 de este Código."

En la oposición a que se refiera éste artículo no podrá -- discutirse la validez de la resolución que haya determinado el crédito fiscal.

La oposición al procedimiento ejecutivo será resuelto en - todos los casos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

Por otra parte la OPOSICION DE TERCERO, puede hacerse valer hasta antes de la aprobación del remate, por quien afirme ser - propietario de bienes o titular de derechos embargados y sea --

persona distinta de aquella contra la cual se despachó la ejecución.

La OPOSICION DE TERCERO podrá hacerse valer, hasta antes de ser aprobado el remate, por quien afirme ser propietario de bienes o titular de derechos embargados y sea persona -- distinta de aquella contra la cual se despachó la ejecución.

La RECLAMACION DE PREFERENCIA, podrá hacerse valer hasta antes de ser aplicado el producto del remate por quien estime tener un crédito preferente al del Fisco Federal.

Respecto del "recurso" de NULIDAD DE NOTIFICACIONES el artículo 165 señala:

"Art. 165.- La nulidad de notificaciones procederá respecto de las que se hicieron en contravención a las disposiciones legales.

La interposición del recurso suspenderá los plazos para el ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales y de los derechos de los particulares, hasta en tanto se emita la resolución que proceda.

La declaratoria de nulidad de notificaciones traerá como consecuencia la de las actuaciones efectuadas con posterioridad a la notificación anulada y que tenga relación con ella.

En tanto se resuelve este recurso, quedará en suspenso el término legal para impugnar la resolución de fondo.

Cuando ya se haya iniciado juicio ante el Tribunal Fiscal, será improcedente la solicitud sobre nulidad de notificaciones ante la autoridad administrativa y se hará valer mediante ampliación de la demanda respectiva."

Tradicionalmente se ha afirmado, que todo recurso administrativo tiene dos clases de elementos: esenciales y característicos.

Los primeros son:

- 1.- La ley que establece el recurso.
- 2.- El acto administrativo o resolución administrativa.
- 3.- El derecho afectado o lesionado por el acto o resolución administrativa.
- 4.- Competencia de la autoridad administrativa para conocer del asunto.

Los elementos característicos son aquellos que permiten establecer o conocer la naturaleza misma del recurso como: plazo o término para poder ser impugnado al acto procedimiento que implique respeto a los principios constitucionales y legales; garantía del interés fiscal; fase probatoria etc. (69)

Para Armando Porras y López, los juristas se encuentran -- concordes en que los recursos en general son medios de defensa y en los cuales la sociedad se tranquiliza al saber que la con-

69.- NAVA NEGRETE, Alfonso. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO ---
p. 52

ducta de las autoridades, por ser humana es susceptible de ser -
corregida. Los recursos se rigen por los siguientes principios:

"a).- Principio dispositivo o instancia de parte.

b).- El recurso debe existir en la ley positiva.

c). Por naturaleza, el recurso es accesorio de lo princi
pal.

d).- El recurso presupone, en atención al Estado de Dere-
cho en el que vivimos, que la resolución recurrida es formalmen
te válida.

e).- El recurso es un derecho renunciable (sic).

f).- El agravio o hecho jurigénico del recurso debe ser -
inmediato y directo como consecuencia de la violación o decono-
cimiento de la ley o del derecho invocado por el recurrente.

g).- Todo recurso presupone una autoridad jerárquica supe
rior.

h).- Es frecuente que para que sea procedente la interpo-
sición del recurso, debe otorgarse precisamente una garantía."-

(70)

Recordamos al lector, que todo lo anteriormente escrito en
este punto es lo que comunmente se ha señalado por los estudio-
sos de la materia, sin embargo, desde nuestro punto de vista --
consideramos; el recurso es, por antonomasia el prototipo de la

impugnación.

En efecto, partimos de la misma base que los autores citados y consideramos que el recurso es un medio de impugnación ejercitable en contra de un acto de autoridad jurisdiccional el desarrollo de un proceso y puesto a consideración de un superior jerárquico.

De la definición propuesta, los autores citados difieren en cuanto que afirman que:

a).- Los recursos pueden interponerse fuera de un proceso.

b).- Son recursos las instancias que se hacen valer ante la misma autoridad que emitió el acto que se pretende variar.

c).- Para el ejercicio de los recursos no se necesita un --tercero distinto de las partes.

d).- Los recursos son medios de defensa.

Estas afirmaciones se desprenden cuando consienten que los llamados "recursos administrativos", son una modalidad sui generis.

Humberto Briseño Sierra no se convence de que los llamados "recursos administrativos" sean verdaderos recursos en el sentido técnico jurídico de la palabra y así afirma: "... puede decirse en términos muy generales que quienes afirman que acción y recurso son o no diferentes, ambos tienen razón. Si se vé la consistencia de derechos de instancia, ambos son títulos dinámicos y por esto paralelos; pero si se atiende a la perspectiva de su e-

ficacia, se dan hondas diferencias.... En la esfera administrativa aparecen CIERTAS INSTANCIAS, con el nombre de recursos que no son sino acciones.... La diferencia, pues, entreel recurso administrativo (es menester continuar en el empleo de esta terminología mientras no se imponga otra que la propuesta: instancia de reacertamiento) y recurso procesal, estriba en la estructura del procedimiento: Con dos partes el primero y tripartita la acción llamada recurso". (71)

Lo anterior ya nos plantea la duda sobre la naturaleza real de los llamados "recursos administrativos"; pero no por eso vamos a aceptar lo afirmado por Humberto Briseño Sierra, pues no podemos decir que los "recursos administrativos" sean acciones en el sentido técnico de la palabra pues el autor está utilizando el vocablo como verbo y no en su connotación jurídica, que obviamente es más restringida.

En este orden de ideas el jurisconsulto romano Celso dice - que la acción es "el derecho de perseguir en juicio lo que nos es debido" (jus persecuend iudicio quod sibi debeautor), después se agregó la frase "o lo que nos pertenece" para comprender así los derechos reales (72)

La doctrina moderna ha evolucionado en la concepción privatística de la acción del Derecho Romano a una más amplia y según el maestro Eduardo Pallares se distingue en las siguientes notas:

71.- BRISENO SIERRA, Humberto. opus cit. pp. 113, 114.

72.- PALLARES EDUARDO, APUNTES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. pp. --
43, 44.

"1.- Se concibe a la acción como una institución de derecho público.

2.- Se niega terminantemente que se identifique con el derecho que pretende tener el actor al presentar su demanda.

3.- Es derecho autónomo que existe independientemente de los derechos litigiosos, y está sujeto a normas que le son propias.

4.- No hay varias acciones procesales, como en el derecho romano, sino una sola que es concebida como derecho general y abstracto.

5.- El sujeto pasivo de la acción no es el demandado según algunos jurisconsultos, es el estado; según otros, los funcionarios judiciales, pero todos están de acuerdo en que la acción NO SE DIRIGE CONTRA EL DEMANDADO aunque sobre él repercutan los efectos que ella produce.

6.- Es una institución de carácter público que tiene sus fundamentos en la Constitución. Entre nosotros, de modo especial en el artículo 17 de esa ley. El contenido de ese derecho consiste en obtener de los tribunales, que impartan justicia."(73).

Se destaca lo establecido en el punto quinto conforme el cual no podemos aceptar la conclusión a que llega Briseño Sierra.

Por si el argumento no pareciera suficiente, basta recor-

73.- IDEM, p. 46.

dar la ya clásica definición de Carnelutti cuando dice: "la acción es un derecho público subjetivo, que tiene el ciudadano como ciudadano para obtener el Estado la composición del litigio."

Para establecer la verdadera naturaleza de los llamados-recursos administrativos es menester citar al maestro Carlos -- Cortés Figueroa quien sostiene: "En lo que necesariamente tiene que profundizar más tarde el estudioso -- una vez superada, hasta donde es posible, la Teoría General del proceso o sea con -- ocasión al examen del proceso según se presente y es regulado -- en las leyes--, por razón de los diferentes campos de lo jurídico en especial, habrá de consistir en analizar otras figuras cuya naturaleza misma lo desmiente"(74).

En efecto, no dejándonos llevar por la denominación dada a los mal llamados recursos administrativos pasamos al estudio de su verdadera naturaleza.

En primer término no podemos aceptarlos como recursos -- porque éste concepto presupone la existencia de un proceso dentro del cual se desenvuelve y actúa, esto no sucede con los recursos administrativos pues actúan únicamente dentro de un procedimiento.

74.- CORTES FIGUEROA, Carlos. Opus cit. p. 370.

Por otra parte y contrariamente a lo afirmado por Armando López y Porras, el recurso NO ES UN MEDIO DE DEFENSA, es un MEDIO DE IMPUGNACION, pues cuando un particular contradice, combate y refuta una resolución, no se defiende sino se ataca con el objeto de modificar o anular el acto jurisdiccional que se refuta.

Por si esto fuera poco cabe agregar, que no se pueden considerar "recursos administrativos" porque esas vías legales se intentan ante la misma autoridad que pronunció el acto y no existe en consecuencia un tercero distinto de las partes y por lo tanto imparcial en sus decisiones, sino por el contrario, la obligación de la autoridad de modificar un acto propio discordante con el derecho es una facultad y sólomente una obligación moral.

Al respecto señala bellamente Octavio Hernández lo siguiente. "...según la experiencia, desde el punto de vista de la justicia cuya impartición se persigue, el desprestigio de los recursos administrativos corre parejo a su ineficacia. La doctrina nacional y extranjera denuncia que el órgano que conoce del recurso administrativo adolece de parcialidad, por falta de autonomía que tiende a juzgar casos heterogéneos, conforme a criterios uniformes; que no puede evitar su supeditación al superior jerárquico; que se resiste a suspender al acto de autoridad que el particular reclama; y, a fin de cuentas, que en gran número de casos otorga gracia, que es merced, y no justicia, que es reconocimien

to de un derecho". (75).

Ya hemos dicho lo que no es un "recurso administrativo" y ahora trataremos de demostrar lo que verdaderamente es:

a).- Un medio de control a posteriori con cargo al contribuyente.

b).- Una parte del procedimiento autocompositivo y;

c).- Una instancia de reconsideración.

a).- En efecto, se trata de una instancia de reconsideración, que forma parte de un procedimiento autocompositivo cuyo impulso corresponde al contribuyente.

El acto administrativo, para estar ajustado a Derecho, - necesita de medios idoneos por los cuales se asegure su legalidad. Estos medios pueden ser de índole preventiva o correctiva.

Los medios de control que funcionan preventivamente son - la vigilancia y revisión jerárquica, la capacitación del personal administrativo, la unificación de criterios, la informática, etc.

A pesar de lo anterior y teniendo la base de que el hom--bre, por su propia naturaleza frecuentemente incurre en error--se establecieron medios de control a posteriori bautizandolos--con el nombre de "recursos administrativos".

Son los medios de control porque ello pueden variar el --sentido de un acto para el efecto de ajustarlo a Derecho.

75.- VAZQUEZ GALVAN, Armando. opus cit. pp. 49,50.

Es a posteriori porque según el artículo 158 del Código Fiscal Federal sólo proceden estos medios contra resoluciones definitivas.

b).- Siguiendo a Cipriano Gomez Lara, que hay tres clases de composiciones del litigio: La autotutela, la autocomposición y la heterocomposición.

La autotutela es la primera forma de solución de la conflictiva social y aparece como "forma egoísta y primitiva de solución" (76).

Aquí se establece la decisión en favor del más fuerte, hábil o con mayor ventaja.

Actualmente tenemos todavía varias formas de autotutela protegidas por las normas de derecho como lo es el caso de la legítima defensa, el procedimiento económico coactivo de la Administración y la persecución de las infracciones y delitos como una forma de política hacendaria.

La autocomposición es un "excluyente de la jurisdicción" (77) y surge por una evolución humana por causa del alejamiento del atavismo, aquí se da la solución entre las partes del litigio mediante la renuncia, el pacto o el reconocimiento de las pretensiones de la parte contraria, aquí, se da la forma más perfeccionada de la solución de los conflictos, porque --

76.- GOMEZ LARA, Cipriano. opus cit. p. 27

77.- IDEM. p. 25.

consiste en un acuerdo de voluntades dispuestas a llegar a un arreglo pacífico.

La heterocomposición es la forma más evolucionada de solución de los litigios, se forma sin haber un arreglo entre las partes, aquí se somete el litigio a consideración de un tercero dispuesto a declarar el derecho (juez o árbitro).

Con lo anterior y haciendo la relación con los llamados "recursos administrativos", éstos se establecen entre dos partes: La administración y los particulares.

Este punto es importante porque aquí no existe el triángulo procesal; en consecuencia no se está ante una función jurisdiccional y mucho menos podemos presuponer el ejercicio de una acción. Es de explorado derecho que el "recurso" es una impugnación dada durante el proceso, no fuera de éste y en consecuencia es inadmisibile que los denominados "recursos administrativos" sean verdaderos recursos.

La impugnación implica el ataque a una resolución con el objeto de modificarla o dejarla insubsistente. El ataque a la resolución, implica la resistencia de éste que puede no ser suficiente y sucumbir ante la argumentación que apoya la impugnación. La resolución impugnada debe variarse o dejarse insubsistente aún en contra de la voluntad de la autoridad emisora. Para esto, se encuentra una autoridad jerárquicamente superior -

quien declara fundado o no el argumento esgrimido por el recurrente, pues de lo contrario la variación o nulificación quedaría a capricho de la autoridad.

En los llamados "recursos administrativos", en última instancia la voluntad de la autoridad emisora del acto es la que impera, en virtud de no existir autoridad superior distinta de la administrativa quien observe imparcialmente la legalidad o ilegalidad de la resolución, por lo que en consecuencia no se le puede tener como un medio de impugnación y menos aún como un recurso.

En realidad, es una forma autocompositiva para la solución de los conflictos. En lugar del diálogo conciliatorio entre dos personas, aquí se da una forma más sofisticada de autocomposición a la cual se da una causa legal mediante la sustanciación de figuras procedimentales como lo son la oposición al procedimiento ejecutivo, oposición de tercero, revocación, reclamación de preferencia, nulidad de notificaciones. etc.

Al respecto Carlos Cortés Figueroa en sus conferencias -- dictadas en la Procuraduría Fiscal de la Federación señala, siguiendo las mismas ideas, que el "recurso de nulidad de notificaciones", no es recurso, sino simplemente una nulidad de notificaciones; que el "recurso de oposición de tercero", no es un recurso sino simplemente una oposición de tercero y así sucesivamente.

c).- Por nuestra parte consideramos que los llamados "recursos administrativos" no son sino INSTANCIAS DE RECONSIDERACION de las resoluciones que se tratan de modificar o nulificar.

Utilizamos el término "reconsideración" porque a nuestro modo de ver es una expresión con aplicación exacta de lo que nos referimos.

Así el Diccionario Enciclopédico "Quillet" señala:

"Considerar...pensar, meditar, reflexionar una cosa atención y cuidado", entonces 'reconsiderar' significa volver a fijar la atención en algo y reflexionar nuevamente al respecto. - (78).

Por si lo anterior no fuera suficiente, tenemos como el artículo 158 del Código Fiscal de la Federación, antes de su reforma para 1981 establecía:

"Art. 158.- ... Cuando no exista recurso administrativo será improcedente cualquier instancia de reconsideración".

De ésta manera se acepta tácitamente que, más recursos administrativos, son instancias de reconsideración.

Lo anterior se corrobora plenamente con el Informe razonado rendido por la comisión redactora del código al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público que en relación con el numeral de estudio señala:

* A diferencia del Código anterior, no se declara que la resolución al fondo del problema que con motivo de tales instancias se dicte, carezca de efectos jurídicos. Sobre el particular se estimó que si la autoridad administrativa en vez de desechar la instancia, la tramita y dicta una resolución, ésta debe ser anulable. Si esta última resolución no modifica en favor del particular, la primera que se hubiere dictado, la anulación debe ser declarada por la autoridad jerárquicamente superior a la que tramitó y resolvió indebidamente la instancia, corrigiendo así el error que esta última incurrió al no haberla deshechado.

En cambio si la resolución dictada con motivo de la instancia del particular favorece a éste, la nulidad de la resolución dictada sólo podrá demandarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con el principio establecido de que las resoluciones de las autoridades fiscales, favorables a los particulares, no pueden ser modificados por la propia Administración Pública".

"Esta última parte del precepto permite a las autoridades superiores de la Secretaría de Hacienda juzgar la resolución de una instancia de reconsideración que no constituye recurso administrativo no sólo desde el punto de vista del procedimiento, sino considerando también los motivos y fundamentos de la autoridad, respecto al problema de fondo. Si éste fué correctamente apreciado por la autoridad, cabe la posibilidad de no pe

dir la nulidad y por lo tanto, de reconocer que la resolución dictada con motivo de la instancia de que se trata, produce todos sus efectos. En caso contrario se podrá demandar la nulidad para lo cual, no será necesario discutir el fondo del problema, bastando demostrar que se emitió indebidamente la resolución con motivo de una instancia de reconsideración no establecida como recurso por los ordenamientos fiscales, sin perjuicio de invocar además otras causas de nulidad que en el caso pudieren concurrir".

La anterior exposición nos ha servido para identificar plenamente la noción exacta del "recurso", objeto de nuestro estudio y que se encuentra en la etapa contencioso administrativa cuyo análisis haremos a continuación.

3.- LOS RECURSOS EJERCITABLES EN LA ETAPA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA - - CONTRA ACTOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

TODO LO EXPUESTO NOS HA CONDUCIDO A ESTE PUNTO Y DESDE UN ASPECTO EMOCIONAL PODEMOS CONSIDERARLO COMO EL MAS APASIONANTE DEL DERECHO PROCESAL FISCAL.

El recurso, como hemos visto, es el prototipo de los medios de impugnación; es la vía por la cual el razonamiento del recurrente tratará de vencer el contenido de la resolución impugnada con el objeto de satisfacer su pretensión; es el instrumento por el cual se ataca la resolución o el acto del Tri-

bunal Fiscal de la Federación para destruir en cuanto afecte a los intereses del recurrente.

En primer término expondremos sucintamente los rasgos característicos de los recursos en particular y así como su razón de ser para, con posterioridad, tomarlos en consideración y hacer una observación que podría ayudar al mejoramiento del contencioso administrativo.

A).- RECURSO DE QUEJA.

El Recurso de Queja se encuentra previsto en el Código Fiscal de la Federación vigente del artículo 237 al 239 del Código Fiscal Federal.

Debemos recordar, que posteriormente a la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en 1938 se creó el primer Código Fiscal de la Federación en vigor hasta el 31 de marzo de 1966, derogado -- por el actual código que entró en vigor el 10 de abril de 1967.

Así las cosas, tenemos en el anterior código se tenía el mismo contenido del actual artículo 237 en el 156.

En su origen el código en vigor establecía textualmente:

"Art. 237.- Contra resoluciones de las salas, violatorias de jurisprudencia del Tribunal - la parte perjudicada podrá ocurrir en queja - ante el Tribunal en pleno dentro de los diez días siguientes al en que surta efectos la - notificación respectiva".

Al efecto, la exposición de motivos señala:

"Los preceptos contenidos en el Capítulo III que se refieren a la jurisprudencia del Tribunal Fiscal, tienden a definir la forma de establecer esa jurisprudencia y consagrar los medios para hacerla respetar".

Por decreto publicado el 2 de febrero de 1978 se reformó el numeral citado quedando en los siguientes términos:

"Art. 237.- Contra resoluciones de las salas regionales, violatorias de jurisprudencia del Tribunal, la parte perjudicada podrá -- ocurrir en queja ante la sala superior dentro de los 10 días siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva".

Actualmente, el término de su interposición a quince días. Dicha reforma fué publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1980.

Por -- cuanto hace al artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, a diferencia del Código anterior, sí faculta al presidente del Tribunal Fiscal de la Federación para deshechar los recursos de queja notoriamente improcedentes y señala plazo para que el magistrado ponente formule el proyecto y lo presente al pleno del Tribunal. Así las cosas, el artículo 238 -- originalmente en nuestro código decía:

"Art. 238.- Al escrito en el que se interponga el recurso de queja, se acompañarán las copias necesarias para el traslado. Dicho escrito se dirigirá al presidente del Tribunal, quien es tará facultado para deshechar los notoriamente improcedentes. En el auto en que se admita

el recurso, se designará magistrado ponente y se correrá traslado a la parte contraria por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga; transcurrido este plazo se considerará integrado el expediente, aún cuando no se haya desahogado el traslado y se turnará al magistrado que se hubiere designado como ponente para que proceda a formular el proyecto respectivo en un plazo que no excederá de un mes a partir del día en que haya recibido al expediente del juicio".

En el Diario Oficial de 2 de febrero de 1978, se reformó el numeral de estudio, de una manera casi total quedando en los siguientes términos:

"Art. 238.- El recurso de queja se interpondrá ante la sala regional que corresponda, mediante escrito dirigido al presidente del Tribunal, acompañando las copias necesarias para el traslado a las demás partes".

La sala regional turnará el escrito al presidente del Tribunal, quien estará facultado para deshechar las quejas notoriamente improcedentes o extemporáneas. En el auto en que se admite el recurso se designará magistrado ponente y se correrá traslado a las demás partes por el término de cinco días para que exponga lo que a su derecho convenga; transcurrido este plazo se considerará integrado el expediente, aún cuando se haya desahogado el traslado y se turnará al magistrado que se hubiese designado como ponente para que proceda a formular el proyecto respectivo en un plazo que no excederá de un mes a

partir del día en que haya recibido el expediente del juicio".

De lo anterior podemos resumir:

I.- La procedencia de la queja se dá en contra de las resoluciones de las Salas Regionales cuando se alegue violación a la Jurisprudencia del Tribunal. El término para su interposición es el de quince días.

Al efecto Lerdo de Tejada señala que la queja no es un recurso de segunda instancia, en donde el Tribunal pueda estudiar los hechos controvertidos, valorizar las pruebas que admitió la sala y analizar los fundamentos legales en que el fallo se apoya, y para comprobarlo, sugiere que se revise atentamente el artículo 156. (79).

Por la propia naturaleza del recurso de queja nos hace pensar, el recurrente tiene la obligación de citar la Jurisprudencia que se viola y en caso de no hacerlo, la queja debe ser improcedente.

Según la Revista de Tesis Jurisprudenciales en su página 59 "El tribunal pleno admitirá que se le invoque por analogía-jurisprudencia establecida".

II.- La parte perjudicada interpondrá el recurso dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación. La interposición podrá hacerse directamente a la Sala Re

gional o enviarse por correo certificado.

Al momento de la interposición deberán acompañarse las copias necesarias para el traslado (art. 73). Dicho escrito debe dirigirse al Presidente del Tribunal (art. 19-II, V de la Ley-Orgánica del Tribunal).

III.- El Presidente del Tribunal dictará un auto en el -- que resolverá sobre la admisión o no del recurso, se designará magistrado ponente y se correrá traslado a las partes, las- que tendrán un término de 5 días para que expresen lo que a su derecho convenga.

"La autoridad responsable deberá rendir un informe". (80)

IV.- El expediente se integra ipso facto con el transcurso del término anterior y en éste se turnará al magistrado nombrado como ponente quien tendrá un plazo de un mes para formular el proyecto.

Una vez elaborado el proyecto, el magistrado devolverá -- los autos para que se distribuyan las copias a los magistrados y se liste el negocio en el orden del día de la sesión.

Según Dolores Heduan, la Sala Superior puede decidir so-- bre la queja por violación de jurisprudencia en alguno de los- siguientes sentidos:

"a).- Si la queja ha sido interpuesta extemporáneamente,- lo mismo que si se interpone por quien no sea parte perjudica-

da, se declarará improcedente. También se declarará improcedente, si quien la interpone no invoca expresa o tácitamente la jurisprudencia violada, o si en realidad, no fue violada.

b).- Reconocida la procedencia formal de la queja, se examinará si existe o no violación de la jurisprudencia que la recurrente invoca como aplicable el caso, ya por identidad o --- bien por analogía.

c).- De admitirse que se violó la jurisprudencia invocada, es casi obligado que la Sala Superior declare fundada la queja, revoque la sentencia recurrida y devuelva los autos a la propia sala regional de su origen para que ella reponga el procedimiento, en su caso, y dicte nuevo fallo sometiéndose a dicha jurisprudencia; y.

d).- Si la sala regional ha violado la jurisprudencia invocada, dos supuestos son posibles, en los que, a pesar de ser fundada la queja, no se revoque la sentencia recurrida: primero, - que la Sala Superior comparta los razonamientos de la sala regional o encuentre, por sí otros para aparatos de la jurisprudencia violada y resuelva abandonarla estableciendo nueva tesis" (81).

El auto que desecha el recurso de queja, así como contra su resolución, sólo puede impugnarse en vía de amparo, indirecto si se trata del deshechamiento del recurso y directo si se -

trata de sentencia definitiva.

B).- RECURSO DE EXCITATIVA DE JUSTICIA.

El recurso de excitativa de Justicia se encuentra previsto en los artículos 245 y 246 del Código Fiscal Federal vigente.

Para Eduardo Pallares "excitativa de justicia, y en términos generales, consiste en la orden dada por el Tribunal superior, a pedimento de parte legítima, para que un funcionario judicial cumpla debidamente sus obligaciones" (82).

La razón de ser de este recurso se encuentra contenida en el informe razonado rendido en 1967 ante el Secretario de Hacienda y Crédito Público que en lo conducente dice:

"Si bien el artículo 166, último párrafo, del Código Fiscal anterior se refería a la excitativa de justicia, en el nuevo precepto se consagra como garantía de las partes para el caso de que el magistrado instructor, o el magistrado ponente en la queja o en la revisión, no formulen el proyecto dentro de los plazos que señala la ley. Se incluyó la norma que las partes tengan a su alcance un medio eficaz para obtener justicia pronta y expedita".

Por otra parte la exposición de motivos actualmente dice:

"Con el propósito de cubrir una laguna legal, el proyecto señala un plazo prudente de diez días para que los magistrados-

B2.- PALLARES, Eduardo, opus. cit. p. 335.

de la sala regional emitan su voto sobre las ponencias formuladas por el instructor, a fin de dar celeridad a los procesos".

En términos del decreto por el que se reforma y adiciona el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de 2 de febrero de 1978, se reformó el artículo 245 para quedar hasta la actualidad en los siguientes términos.

"Las partes podrán formular excitativa de justicia ante la Sala Superior si el ponente en la queja o en la revisión, no formula el proyecto respectivo dentro de los plazos señalados en este Código.

También procederá la excitativa cuando los Magistrados de la sala regional no formulen el proyecto de sentencia, o no emitan su voto respecto de proyectos elaborados por otros magistrados dentro de los plazos legales".

Por lo que hace al artículo 246, el texto original se explicaba en el informe razonado correspondiente en los siguientes términos:

"Recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal deberá solicitar un informe al magistrado que corresponda y sin más trámites dará cuenta al Tribunal en pleno." "Si el Tribunal en pleno encuentra fundada la excitativa señalará un plazo, que no excederá de quince días, para que el magistrado formule el proyecto respectivo, y de no hacerlo, se nombre un-

nuevo magistrado instructor o ponente."

Si un magistrado es sustituido en dos ocasiones, conforme al texto anterior, se haría del conocimiento del Presidente de la República por conducto del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de dos de febrero de 1978 se reformó el artículo de estudio, entrando en vigor a partir del tres de agosto de 1978 y desde entonces hasta la fecha quedó así.

"art.- 246 Recibida la excitativa de justicia, - el Presidente del Tribunal Fiscal solicitará informe al magistrado que corresonda y sin más trámite dará cuenta a la Sala Superior, la que, si encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de quine días para que el magistrado formule el proyecto respectivo o emita su voto. Si el magistrado no da cumplimiento a la excitativa dentro del plazo adicional concedido por la Sala Superior, ésta nombrará al magistrado que lo sustituya. Incurrirá en responsabilidad el magistrado que en dos ocasiones hubiese sido sustituido conforme a este precepto."

Como elementos característicos de la excitativa de Justicia tenemos:

I.- Procede contra una actitud negativa de la autoridad jurisdiccional consistente en no formular el proyecto de resolución en queja o revisión por el magistrado ponente así como la no formulación del proyecto de sentencia por los magistrados de las Salas regionales.

En términos de la fracción IX del artículo 199, el magistra

do Instructor tiene un término de quince días contados a partir - del momento de la audiencia, pudiendo el magistrado hacerlo en -- ese mismo acto.

El artículo 33 fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal - Fiscal de la Federación señala la obligación de los secretarios - de las salas regionales para proyectar sentencias y engrosarlas - en su caso conforme a los razonamientos jurídicos de los magistrados.

Si el magistrado ponente no formula el proyecto de resolución en el término de 30 días contados a partir de la fecha en que le- sea turnado el expediente correspondiente al recurso de queja ó - revisión, procederá el recurso de estudio en su contra.

La fracción III del artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación determina que es atribución de la Sa- la Superior conocer de las excitativas de justicia que presenten las partes cuando los magistrados no formulen el proyecto respec- tivo oportunamente, o no emitan su voto respecto de los proyectos formulados por otros magistrados en los plazos de ley.

II.- El procedimiento del recurso, Lerdo de Tejada lo describe así:

"I.- Una vez que reciba el presidente del Tribunal Fiscal la excitativa de justicia deberá:

a).- Solicitar informes al magistrado correspondiente;

b).- Dar cuenta a la Sala Superior. Ahora bien, si ésta en--

cuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo de quince días - como máximo a fin de que el magistrado formule el proyecto o emita su voto.

II.- Si a pesar del plazo el magistrado no formula el proyecto, se nombrará nuevo ponente.

III.- El magistrado que haya sido substituido dos veces en los términos que anteceden, incurre en responsabilidad". (83)

C).- Recurso de Reclamación.

La Comisión redactora del Código Fiscal vigente, se inclinó por la celeridad en el procedimiento, así restringió la procedencia del Recurso de Reclamación a los aspectos más importantes.

El recurso de reclamación se encuentra regulado principalmente por los artículos 234, 235 y 236 del Código Fiscal de la Federación.

En su versión original el artículo 234 vigente hasta 1977 era así:

"art. 234. Procederá el recurso de reclamación ante la sala en contra de las resoluciones a que se refiere el artículo 199 en sus fracciones I, III, IV y V, a excepción hecha de las que provengan al actor para que aclare, corrija o complete la demanda.
La reclamación se interpondrá dentro de los cinco días en que surta efectos la notificación respectiva".

A partir del tres de agosto de 1978, entro en vigor la reforma

ma al numeral anterior publicada en el Diario Oficial de 30 de Diciembre de 1977, con la cual se redujo el precepto de estudio a un sólo párrafo conservando los mismos términos, con la salvedad de que agregaba la fracción II del artículo 199 a su hipótesis normativa, ampliando en consecuencia, la procedencia del recurso.

Posteriormente y con motivo de la división territorial por regiones, ésta sirvió de la división territorial por regiones de las salas regionales, por diario oficial de dos de febrero de 1978 se reformó el precepto que nos ocupa quedando en los siguientes términos:

"art. 234.- procederá el recurso de reclamación ante la sala regional en contra de las resoluciones el artículo 199 en sus fracciones I, II, III y V, excepción hecha de las que prevengan al actor para que aclare, corrija o complete la demanda. La reclamación se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva".

Por otra parte, el artículo 235 continuó con el criterio de la celeridad procesal y se estableció así en 1967.

"art. 235.- Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, el magistrado instructor ordenará correr traslado a la contraparte por el término de tres días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámites dará cuenta a la sala que resolverá en la misma sesión. El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse."

Con motivo de la integración de las Salas en regiones, por Diario Oficial de 2 de febrero de 1978 se reformó este precepto -

agregando la palabra "regional" a la de "sala". Al respecto la exposición de motivos de 3 de agosto de 1978 dice:

"La división territorial por regiones obliga a regular de manera sencilla, clara y completa el procedimiento para tramitar y-resolver cuestiones de competencia por razón de terrritorio."

Por lo que se refiere al artículo 236, originalmente decía:

"art. 236.- Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio - antes de la audiencia, en caso de desistimiento del actor, no será necesario dar vista a la contraparte y la sala resolverá la reclamación en la misma sesión en la que se dé cuenta con-el recurso."

Por decreto publicado en el Diario Oficial de 2 de febrero - de 1978 se reformó, con motivo de la división territorial por regiones que establecía competencia específica para las Salas Regionales, por ello los preceptos anteriores se adicionaron la pala--bra "regional", después de la de "sala", para conformar el texto-vigente a la fecha.

En el recurso de reclamación actualmente hemos de observar - las siguientes características:

I.- El recurso de reclamación procede contra actos del Magistrado Instructor denominados autos, acuerdo, proveídos y actua--ciones.

Los actos del Magistrado Instructor son susceptibles de ser-recorridos cuando se encuentran previstos en alguna de las frac--ciones de la I a la V del artículo 234 del Código Fiscal de la -

Federación que se pueden concentrar en los siguientes puntos.

- 1o. Deshechamiento o admisión de la demanda;
- 2o. Admisión o rechazo de pruebas;
- 3o. Admisión o rechazo de la intervención del coadyuvante o tercero.
- 4o. Deshechamiento o admisión de la contestación de la demanda y
- 5o. Sobreseimiento del juicio, antes de la audiencia de pruebas y alegatos.

II.- Debe interponerse dentro de un término de 5 días por medio de un escrito dirigido a la Sala que se trata.

III.- El magistrado Instructor ordenará se corra traslado a la contraparte debiéndole conceder un término de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga, al término de los cuales sin más trámites dará cuenta a la Sala Regional para que exprese lo que a su derecho convenga.

IV.- Existe como caso de excepción a la regla que ordena correr traslado en el caso de que el acuerdo que sobresea el juicio por desistimiento del actor, por lo que la Sala deberá resolver en la misma sesión en la que se dé cuenta con el recurso.

"Contra la resolución dictada por las Salas cabría el recurso de queja para el caso que se violara la jurisprudencia" (84)

Por nuestra parte consideramos, que de no violarse jurisprudencia, para el particular cabría en contra de la resolución de la sala el juicio de amparo indirecto pero la autoridad no tendría medio de impugnación alguno.

D). - Recurso de Revisión.

El recurso de revisión se encuentra previsto en los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación.

La comisión redactora del Código Fiscal Vigente justificó la existencia del recurso de revisión cuando en el informe razonado rendido al Secretario de Hacienda y Crédito Público expresó:

"Se estableció por tanto, la posibilidad de que sean revisables las resoluciones dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal que pongan fin al juicio en aquellos asuntos de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría o Departamento de Estado a que el asunto corresponda o de los Directores o Jefes de organismos descentralizados en su caso.

"En virtud de que la capacidad de resolución del Tribunal en pleno es limitada, no se consideró conveniente conceder el recurso de revisión también a los particulares pues se crearía en el pleno del Tribunal un rezago."

Es igualmente importante dejar aquí apuntado lo expresado en la exposición de motivos:

"Como una innovación indispensable para proteger los intereses nacionales, se crea un recurso que pueden hacer valer las au

toridades contra las sentencias de las salas y de la que debe conocer el Tribunal Fiscal en Pleno. El recurso debe interponerse sólo cuando se trate de asuntos de importancia y trascendencia a juicio de los titulares de la Secretaría, Departamento de los organismos autónomos, quienes expresamente deberán autorizar dichos recursos, o en su ausencia los funcionarios que legalmente deban sustituirlos."

Al efecto, el texto original de nuestro Código vigente en relación con el artículo 240 decía así:

"Art. 240.- Las resoluciones dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal que pongan fin al juicio, serán recurribles por las autoridades ante el Tribunal en pleno, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría o del Departamento de Estado a que el asunto corresponda, o de los directores o jefes de los organismos descentralizados en su caso".

A partir del año de 1968 el texto de referencia sufrió varias reformas, hasta que encontramos que la última reforma de la que haya sido objeto, aparece publicada por medio del Decreto -- contenido en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1980, en vigor a partir del 31 de diciembre de ése mismo año:

"Art. 240.- Las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal que decreten o nieguen sobreseimientos, y las que pongan fin al juicio, serán recurribles por las autoridades ante la Sala Superior, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secretaría o del Departamento de Estado a que el asunto corresponda o de los direc

tores o jefes de los organismo descentralizados en su caso.

También serán recurribles las sentencias de las Salas por -- violaciones procesales cometidas cometidas durante el procedimiento que hayan afectado el resultado del fallo".

En relación al artículo 241, encontramos que se creó con objeto de limitar el número de casos en que se interponga el recurso ante el Tribunal en pleno puesto que se pide como requisito de procedibilidad que el recurso debe ser firmado por el titular de la Secretaría o Departamento de Estado o por quienes legalmente deba sustituirlos. La calificación de la importancia y trascendencia del asunto lo dejan a criterio de las autoridades materialmente administrativas.

El texto original del artículo 241 en Código Fiscal Federal vigente decía así:

"Art. 241.- El recurso a que se refiere el artículo que antecede deberá ser interpuesto precisamente en escrito dirigido al presidente del Tribunal, dentro del plazo de 10 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne. Dicho escrito será firmado por el titular de la Secretaría o Departamento de Estado o por los directores o jefes de los organismos descentralizados, según corresponda, y en caso de ausencia de dichos funcionarios, por quienes legalmente deban sustituirlos.

Al admitirse a trámite el recurso se designará al magistrado ponente y se mandará correr traslado a la parte contraria por el término de 5 días, para que exponga lo que a su derecho convenga.-

Vencido dicho término el magistrado ponente dentro del plazo de un mes formulará el proyecto de resolución que se someterá al -- Tribunal en pleno".

El texto anterior no tuvo modificaciones por muy poco tiempo ya que en el año de 1968 sufrió la primera y así sucesivamente hasta la registrada según Diario Oficial de 31 de diciembre de 1979 cuya reforma entró en vigor a partir del primero de enero de 1980 quedando hasta nuestros días en los siguientes términos:

"Art. 241.- El recurso a que se refiere el artículo que antecede deberá ser interpuesto precisamente en escrito dirigido al presidente del Tribunal, dentro del plazo de quince días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna la que deberá practicarse en su sede al titular de la Secretaría o Departamento de Estado o a los directores o jefes de los organismos fiscales autónomos, según corresponda. El escrito será firmado por el titular y en caso de ausencia por quienes legalmente deban sustituirlo.

Al recibirse el recurso se designará al magistrado instructor el que admitirá el recurso, si procede y mandará correr traslado a la parte contraria por término de cinco días, para que exponga lo que a su derecho convenga. Vencido dicho término el magistrado instructor, dentro del plazo de un mes, formulará proyecto de resolución que someterá a la Sala Superior".

RESUMIENDO:

I.- Actualmente el recurso de revisión procede contra las -

resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal que decreten o nieguen sobreseimientos y las que pongan fin al juicio -- así como contra resoluciones que sean consecuencia de violaciones cometidas en el procedimiento ante la Sala Superior cuando el -- asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del titular -- de la Secretaría o Departamento de Estado a que el asunto corresponda, o de los directores o jefes de los organismos descentralizados.

II.- La interposición del recurso se hace en término de -- quince días siguientes a la notificación de la resolución, por -- medio de un escrito dirigido al Presidente del Tribunal.

III.- El presidente deberá dictar un auto donde resuelva sobre la admisión del recurso y el nombramiento de un magistrado -- ponente para el efecto de que formule por escrito el proyecto de resolución del recurso. En ese mismo acto, el Presidente deberá -- ordenar correr traslado a la contraparte para que en un término -- de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga, al final -- de los cuales se declarará integrado el expediente y se pondrá a disposición del ponente para que en el plazo de un mes formule -- el proyecto respectivo.

IV.- El presidente del Tribunal, deberá tramitar el recurso de revisión por ser competencia del Tribunal en pleno, hasta ponerlo en estado de resolución y remitirlo al magistrado designado como ponente (art VI Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la --

Federación).

D). - RECURSO DE REVISION FISCAL.

El último de los recursos de los cuales estamos redactando su mecánica, lo es el denominado "Recurso de Revisión Fiscal". Este se encuentra contenido en los artículos 242, 243 y 244 del Código Fiscal Federal.

El primer antecedente del recurso de revisión fiscal lo encontramos en el año de 1946 por reforma realizada en la fracción I del artículo 104 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando dos leyes crearon un recurso de revisión fiscal ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que procedía en contra de sentencias dictadas por el Tribunal -- Fiscal de la Federación.

Así el artículo segundo transitorio del Código vigente, en su propio texto original, cuya redacción no ha sufrido modificación alguna hasta la fecha dice:

"ARTICULO SEGUNDO.- A partir de la fecha indicada en el artículo anterior (10. de abril de 1967) se derogan:

I.- El Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, sus adiciones y reformas.

II.- La Ley de 30 de Diciembre de 1946 que creó un recurso - ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

III.- La Ley de 29 de Diciembre de 1948, que creó un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación -- contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.."

La Constitución Política contiene la posibilidad de recurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación los fallos, de -- los Tribunales administrativos en pleno, como consecuencia de lo establecido por los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación.

La procedencia del recurso se establece por la naturaleza -- del fallo impugnado, parcialmente por la cuantía del negocio, -- así como por la importancia y trascendencia, del mismo.

Originalmente se establecía una cuantía de \$ 500 000.00 o -- más para que el asunto fuera susceptible de ser objeto de un recurso de revisión fiscal, en caso contrario el representante del fiscofederal debería acreditar la importancia y trascendencia del negocio.

Al efecto la comisión redactora estableció:

"La revisión de las resoluciones dictadas por el Tribunal -- Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia, se regula en el proyecto proponiendo que las autoridades tengan la facultad de imponer el recurso contra las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal en pleno respecto de los asuntos de importancia y trascendencia llevados a su conocimiento, en virtud de recursos interpuestos por-

las autoridades contra las sentencias de las salas. Se considera que la solución propuesta limita de manera muy afectiva el número de negocios que pueden someterse al más alto tribunal, puesto que la capacidad de decisión del Tribunal Fiscal en pleno no excede de 300 asuntos por año. De este número los casos en que habrá de interponerse el recurso ante la Suprema Corte de Justicia seguramente serán en cantidad reducida y ello aliviará de manera importante la situación que ha venido registrándose y que en parte ha contribuido al rezago porque atraviesa la propia Corte de Justicia."

Los numerales que nos ocupan actualmente dicen así:

"Art. 242.- Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de quince días siguientes al en que surta sus efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al Presidente de la Segunda Sala que deberá ser firmado por el mismo funcionario legitimado para interponer el recurso a que se refiere el artículo 240. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la importancia y la trascendencia -- del asunto de que se trate, si el valor del negocio excede de un millón de pesos se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso."

"Art. 243.- El recurso de revisión fiscal se sujetará a la tramitación que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales fija para la revisión en amparo indirecto."

"Art. 244.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación examinará previamente al estudio del -

fondo del negocio, si se ha justificado la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si a su juicio dichos requisitos no estuvieren satisfechos deshechará el recurso."

El artículo 242 quedó en los términos antes transcritos como consecuencia de su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de Diciembre de 1980 para entrar en vigor el 31 de ese mismo día y año.

Los dos numerales restantes no han sufrido modificación alguna desde su origen.

La redacción del artículo 244 introduce una novedad al Derecho Mexicano al establecer que la Suprema Corte conozca únicamente de los sujetos "importantes y trascendentes" para efecto de que resuelva únicamente los asuntos que sea capaz de atender.

RESUMIENDO:

I.- Tenemos que actualmente el recurso de revisión fiscal - procede en contra de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal en pleno; es un recurso exclusivo de las autoridades hacendarias.

II.- La oportunidad de su presentación es de 15 días.

III.- Procede contra resoluciones de la Sala Superior que hubiesen sido motivo del recurso de revisión a que se refieren los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación.

IV.- El escrito debe ser dirigido al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en caso de que el negocio --

tenga una cuantía de menos de un millón de pesos, deberá acreditar la importancia y trascendencia del negocio.

La mecánica del recurso revisión se encuentra contenida en la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales en cuanto le son aplicables las disposiciones contenidas en el Recurso de Revisión en Amparo indirecto.

En efecto, el recurso de revisión debe interponerse por escrito debe contener - - - la expresión de agravios que cause la resolución impugnada, debiéndose dar a conocer la cuantía y así determinar la procedencia del recurso.

Interpuesta la revisión fiscal la responsable remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia en el término de 48 horas así como el escrito en donde se haya interpuesto el recurso de revisión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, calificará la procedencia del recurso de revisión fiscal ordenando se haga la notificación relativa al Agente del Ministerio Público Federal.

Los autos deberán ser turnados en un término de diez días al Ministro relator que corresponda a efecto de que, formule por escrito en treinta días el proyecto de resolución con copia para los demás Ministros que integren la Sala y teniendo a su disposición los autos en la Secretaría.

La Corte en el estudio del recurso de Revisión Fiscal deberá tomar en cuenta únicamente los agravios alegados contra la resolu-

ción recurrida, las pruebas rendidas en el juicio plenario la posible violación a las reglas fundamentales del procedimiento que hubieren dejado al recurrente en estado de indefensión.

CONCLUSIONES

I.- Procedimiento y proceso, son conceptos distintos entre si y tienen una relación de todo a parte.

II.- Proceso es un conjunto de actos jurisdiccionales - que integran la composición de un litigio, sometido a consideración del Estado.

III.- El proceso previo al acto privativo de autoridad se satisface con la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

IV.- El proceso se instaura ante el Tribunal Fiscal --- de la Federación, mientras el procedimiento se inicia desde el hecho generador del crédito fiscal, hasta sus últimas consecuencias.

V.- El procedimiento fiscal mexicano, academicamente, - puede dividirse en tres grandes partes: a).- Oficiosa b).- - Ejecutiva y c).- Contenciosa.

VI.- La fase oficiosa comprende desde el hecho generador del crédito fiscal, hasta su extinción en forma normal.

VII.- La fase ejecutiva comprende desde el requerimiento de pago, hasta la aplicación de bienes a la satisfacción del crédito fiscal.

VIII.- La fase contenciosa comprende desde la interposición de la demanda de nulidad, hasta la sentencia firme, -

misma que se substancia ante el Tribunal Fiscal de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IX.- El Tribunal Fiscal de la Federación tiene su antecedente directo en el sistema contencioso francés, que ubica a los tribunales administrativos en la esfera del órgano ejecutivo de La Unión, pero con autonomía absoluta para emitir sus fallos.

X.- En México, el primer Tribunal administrativo, fué el creado por la Ley Lares de 25 mayo de 1853, desprendido de -- una ideología conservadora y centralista que lo estableció como un medio para impartir justicia en forma restringida.

XI.- Actualmente el contencioso administrativo tiene una función jurisdiccional, delegada del ejecutivo.

XII.- La fundación del Tribunal Fiscal de la Federación se hizo contra la opinión de la corriente judicialista, representada en México, principalmente, por Vallarta, Pallares y Lozano.

XIII.- El Tribunal Fiscal de la Federación debe permanecer en la esfera del sector judicial.

XIX.- El Tribunal Fiscal de la Federación, determinara su competencia en razón de la materia, cuantía, territorio, grado, prevención, turno.

XV.- El proceso que conoce substancia y resuelve el Tri-

bunal Fiscal de la Federación, se puede dividir para su estudio en instrucción y juicio (en estricto sentido).

XVII.- El efecto de la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación es de simple anulación, salvo cuando se pronuncia "para efectos".

XVIII.- El recurso es un medio de impugnación que se hace valer durante el trámite de un proceso ante una autoridad-jurisdiccional jerárquicamente superior a la emisora del acto combatido.

XIX.- El juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación es un medio de impugnación de los actos administrativos.

XX.- Los llamados "recursos administrativos" son instancias de reconsideración que pertenecen a una forma autocompositiva del litigio y actúa en forma correctiva respecto de -- los actos administrativos.

XXI.- Los recursos contemplados en la última parte del Código Fiscal de la Federación son verdaderos recursos y son: Queja, Excitativa de Justicia, Reclamación Revisión y Revisión Fiscal.

XXII.- En la fase contenciosa, existe un desequilibrio procesal con perjuicio a la administración pública.

XXIII.- El sistema contencioso administrativo mexicano-- es de naturaleza mixta, en cuanto el control de la legalidad-- se dá tanto en la esfera del Órgano ejecutivo como del judi --

cial.

XXIV.- El Tribunal Fiscal de la Federación, debe transformarse en un tribunal de plena jurisdicción.

XXV.- El Tribunal Fiscal de la Federación, debe trasladarse al órgano encargado material y formalmente de administrar justicia.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. -primer curso. Textos Universitarios. México, 1973.

ACTA Constitutiva de la Federación. 31/ene./1824.

BASES Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyen -te. 15/dic./1835.

BASES Organicas de la República Mexicana. 14/jun./1843.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. DERECHO PROCESAL FISCAL. --El régimen Federal Mexicano-, Cárdenas Editor y Distribuidor. 2a. México-1975.

BURGOA, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Porrúa S.A. 11va. México, 1978.

CARNELUTTI, Francisco ESTUDIOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL. E.J. E.A. Traducción de Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires. --1959.

CARRILLO FLORES, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. I.N.A.P. 3a. México, 1978.

CEREZO LOMELI, Margarita. Apuntes de sus conferencias dictadas en la procuraduría Fiscal de la Federación.

CODIGO Fiscal de la Federación de 30 de Dic. de 1938.

CODIGO Fiscal de la Federación de 30 de Dic. de 1966.

CODIGO Fiscal de la Federación y sus reformas. S.H.C.P. tt. I y II. México, 1981.

CONSTITUCION Federal de los Estados Unidos Mexicanos 4/oct./1824.

CONSTITUCION Federal de los Estados Unidos Mexicanos 5/feb./1857.

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857, de 5 de febrero de 1917.

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos que ----
reforma la de 5 de febrero de 1857, de 5 de febrero de 1917 vi
gente en 1981.

CORTES FIGUEROA, Carlos. Apuntes tomados de sus conferencias -
dictadas en la procuraduría Fiscal de la Federación. México, --
mayo de 1981.

DECRETO que reforma y adiciona el Código Fiscal de la Federa -
ción. D.O. 2/feb./1978.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. --
Porrúa S.A. México. 1981.

DE PIÑA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Porrúa S.A. 6a. México
1977.

FLORES ZAVALA, Ernesto. ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICA-
NAS. -Los Impuestos, porrúa S.A. 22va. México. 1980.

FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Porrúa S.A. México, --
1978.

GOMEZ LARA, Cipriano. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Textos Uni-
versitarios. 2a. Segunda Reimpresión. México, 1980.

HEDUAN VIRUES, Dolores. LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE -
LA FEDERACION. Compañía Editorial Continental S.A. México, --
1961.

HERRERA CUERVO, Armando. RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y SUSPENSION
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION. Porrúa S.A. --
México, 1976.

IBARRA MUÑOZ, David. NUEVA ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL FISCAL DE -
LA FEDERACION. "Numérica" No. 45. pp 18-31. julio 1978. Méxi -
co.

LERDO DE TEJADA, Francisco. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. --
Comentado y anotado, IEE S.A. México 1980.

LEY de Justicia Fiscal. 27/Agos./1936.

LEY que establece, reforma y adiciona las disposiciones rela -
tivas a diversos impuestos. D.O. 31/dic./1978.

LEY que reforma adiciona y deroga, diversas disposiciones fis-

cales. D.O. 30/dic./1977.

LEY que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales. D.O. 29/dic./1978.

LEY que reforma adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales. D.O. 31/Dic./79.

LEY que establece, reforma adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales. D.O. 30/dic./1980.

LEY de la Administración Pública Federal, vigente en 1981.

LEY Federal de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales. México, vigente en 1981.

LEYES CONSTITUCIONALES DE 30 de dic. de 1836.

LOPEZ ROSADO, Diego F. PROBLEMAS ECONOMICOS DE MEXICO Textos-Universitarios. 5a. México 1979.

LOZANO, José María. TRATADO DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE-Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los Derechos del Hombre-. Porrúa S.A. 2a. facsmilar, México 1972.

MORELOS Y PAVON, José María. SENTIMIENTOS DE LA NACION 22/oct. 1814.

NAVA NEGRETE, Alfonso. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO - Porrúa S.A. México 1959.

OLIVERA TORO, Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO Porrúa S.A. 3a. México. 1972.

PALLARES, Eduardo. APUNTES DE DERECHO PROCESAL CIVIL Botas.- 2a. México 1964.

-----DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Porrúa S.A. México 1980.

RABASA, Emilio. EL ARTICULO 14 Y EL JUICIO CONSTITUCIONAL. -- Porrúa S.A. 3a. México 1969.

SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO Porrúa S.A. 9a. - tt. I y II. México 1979.

TENA RAMIREZ, Felipe, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Porrúa S.A. llava. México 1972.

ZAMORA, Francisco. TRATADO DE TEORIA ECONOMICA. Fondo de Cultura Económica. 10a. México 1971.

ZARCO, Francisco. CRONICA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE. (1856-1857). El Colegio de México. 1957.