

301809

13  
29.



# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

---

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

LOS RECURSOS DE REVISION EN MATERIA CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVA Y LA INTERVENCION DE LOS TRIBUNALES DEL  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION PARA TRAMITARLOS  
Y RESOLVERLOS

## TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

HUGO DOMINGUEZ BALBOA

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## C O N T E N I D O .

Pág.

### CAPITULO PRIMERO.

#### ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.- LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.....	1
2.- LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1857.....	4
A.- La Ley de Amparo de 1861.....	11
B.- Ley Reglamentaria de 20 de Enero de 1869....	12
C.- La Ley Reglamentaria del Amparo de 1882.....	13
D.- Código de Procedimientos Federales de 1897..	13
E.- Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908.....	17
3.- LA CONSTITUCION DE 1917.....	22
A.- Ley de Amparo de 1919.....	24
B.- La Reforma Constitucional de 1933 al Artículo 104, Fracción I.....	26
C.- Reformas a la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de Diciembre de 1935.....	27
D.- Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	30
E.- Reforma Constitucional de 1946 al Artículo 104, Fracción I.....	33
F.- Leyes Reglamentarias del Precepto Anterior en Materia Federal y Local de 1946 y 1948 Respectivamente, y sus Reformas.....	41
G.- Reformas del Año de 1966 al Código Fiscal de la Federación de 1938.....	44
H.- Código Fiscal de la Federación de 1967.....	47
I.- Reforma al Artículo 104, Fracción I Constitucional de 25 de Octubre de 1967.....	50
J.- Reformas del Año de 1982 al Código Fiscal de la Federación.....	52
K.- Reformas del Año de 1986 a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	55

## CAPITULO SEGUNDO.

### LOS RECURSOS DE REVISION EN EL AMBITO JURISDICCIONAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

1.- LAS PARTES QUE INTERVIENEN DESDE LA TRAMITACION DE LA PRIMERA INSTANCIA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	61
2.- UBICACION DE LOS RECURSOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	67
a).- En el Tribunal Fiscal de la Federación.....	67
a.1).- Procedimiento Establecido en el Código Fiscal de la Federación Anterior a las Reformas del Año de 1988.....	73
b).- En el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	76
b.1).- Procedimiento Establecido en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal Anterior a las Reformas del año de 1988.	79
3.- CONCEPTO DE LOS RECURSOS.....	83
a).- De Revisión Fiscal.....	83
b).- De Revisión Administrativa.....	85

## CAPITULO TERCERO.

### LOS RECURSOS DE REVISION Y LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACION.

1.- GENERALIDADES.....	88
2.- SUPUESTOS Y REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	93
a).- En el Código Fiscal de la Federación.....	93
b).- En la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	100
3.- LAS RESOLUCIONES MATERIA DE LOS RECURSOS.....	102
4.- LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA.....	105
a).- La Importancia del Asunto.....	108
b).- La Trascendencia del Asunto.....	114
c).- La Cuantía del Asunto.....	117
d).- La Calificación de la Importancia y Trascendencia.....	121

5.-	ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA CONVENIENCIA E INCONVENIENCIA DEL ESTABLECIMIENTO LEGAL DE LOS RECURSOS.....	124
a).-	En Cuanto a Igualdad Procesal.....	124
b).-	En Cuanto a Merma de Autonomía de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.....	128
c).-	En Cuanto al Problema del Rezago que se Llgare a Acumular en los Tribunales Colegiados de Circuito.....	134
d).-	En Cuanto a la Falta de Participación del Particular en la Tramitación de los Recursos.....	137
	CONCLUSIONES.....	148
	BIBLIOGRAFIA.....	152

## I N T R O D U C C I O N .

Para lograr un ajuste entre los cambios constantes de la vida jurídica y su adecuación dentro de la compleja y amplia legislación existente, se hace necesario el análisis de las reformas a la propia legislación y sus consecuencias cuando ese cambio se hace presente.

El objeto del presente trabajo recepcional consiste, básicamente, en valorizar dentro de un tema concreto los contrastes que se producen durante la evolución y desarrollo de la potestad de las autoridades frente a la actividad de los particulares y las disposiciones jurídicas que para tal efecto se producen.

Se pretende que este análisis no solo sea descriptivo, sino crítico-constructivo, precisamente para concluir con las posibles modificaciones o derogaciones que pudieran servir para mejorar el desenvolvimiento cotidiano dentro de la relación gobernante-gobernado y las autoridades encargadas de resolver la legalidad de los actos que se produzcan de esa relación.

Los Tribunales Contenciosos (concretamente los que son estudiados en la presente tesis, es decir, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el Tribunal Fiscal de la Federación), son órganos que dependen del Poder Ejecutivo pero, por su naturaleza tan singular, realizan funciones eminentemente jurisdiccionales.

Pese a que, dicha facultad ha sido establecida en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen algunos tratadistas que han cuestionado su legalidad, no obstante ello, lo cierto es que, desde que comenzaron a funcionar como tales el Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1936 y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el año de 1971 (hoy en día destinados a resolver controversias en materia federal y local respectivamente), han sido de gran ayuda y eficacia para dirimir controversias entre la administración pública y los particulares.

Pero, debido a los cambios a los que toda comunidad esta expuesta, se ha hecho necesario ir modificando las legislaciones que regulan tanto el funcionamiento de dichos tri-

bunales como las reglas a las que se deben sujetar los juicios ante ellos tramitados.

Es así, como durante el desarrollo de la presente tesis profesional, se analizará como se fue logrando una conceptualización más avanzada de los recursos promovidos en contra de las resoluciones dictadas por los Tribunales Contenciosos Administrativos (tanto en materia federal como en materia local).

En primer término, se hizo necesario remontar el estudio a las primeras disposiciones Constitucionales que rigieron en nuestro país, respecto del tema que nos ocupa, desde la propia Constitución Española de Cádiz de 1812, para continuar con las Constituciones ya promulgadas por los Constituyentes Mexicanos después de su conformación como República Mexicana, hasta la Constitución vigente de 1917 con sus correspondientes reformas, incluyendo las expedidas en el año de 1988.

Posteriormente, y ya en el capítulo segundo, se hace un somero estudio del procedimiento contencioso administra-



tivo que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y ante el Tribunal Fiscal de la Federación, con el propósito de que, al centrarnos en el capítulo tercero, se logre comprender el cuestionamiento de si ha o no resultado favorable la intervención del Poder Judicial de la Federación quien, a través de los Tribunales Colegiados de Circuito (y anteriormente a través de la H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), conozcan de los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por los Tribunales Contenciosos Administrativos.

Como ya se señaló en párrafos anteriores, no se pretende imponer conductas a seguir, sino criticar constructivamente las disposiciones que nos rigen y proponer sus posibles reformas para lograr, como objetivo mediano el que se responda a una imprescindible necesidad derivada de las controversias suscitadas entre las autoridades y los particulares, respecto de los juicios planteados por tal motivo.

De esta forma, se espera que el objetivo se cumpla con la reflexión que los lectores se formulen, como consecuen-

cia de las apreciaciones del sustentante, y si esas reflexiones producen algun resultado positivo para las posteriores reformas que se realicen a nuestra legislación, el que suscribe se dará por satisfecho.

## CAPÍTULO PRIMERO.

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

#### 1.- LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

Se podría considerar dentro de la historia constitucional de nuestro derecho Patrio, a este ordenamiento Supremo como la fuente más remota que se tiene como antecedente de nuestro tema; aunque debemos considerar que antes de la promulgación de la Constitución a estudio, en ningún otro ordenamiento por muy fundamental que fuera se reglamentaba, o más bien, se establecía algún tipo de recurso ante algún Supremo Tribunal de Justicia como última instancia definitiva, y mucho menos en favor de las autoridades del gobierno emisoras del acto en contra de los gobernados; solamente se instituyó en la Constitución de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, y que tuvo vigencia en la Nueva España a partir del 30 de septiembre del mismo año, un capítulo referente a lo que podríamos llamar una semejanza del tema a estudio, y que de ahí se tomó en cuenta, como se verá más adelante, para subsecuentes proyectos constitucionales, ya que como es sabido, la Carta de Cádiz influyó de manera fundamental en varios de nuestros instrumentos constitucionales.

Así pues, en dicha Constitución Española de 1812 se estableció dentro del título V, referente a los tribunales y a la administración de justicia en lo civil y en lo criminal, en el capítulo I, tocante a los tribunales, en el artículo 242 que:

"Art. 242. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales".(1)

Asimismo, el artículo 259 crea un tribunal al cual se le denomina Supremo Tribunal de Justicia, que entre otras facultades tiene, conforme al inciso séptimo y noveno del artículo 261, las siguientes:

"Art. 261. Toca a este Supremo tribunal:

.....  
Séptimo: Conocer de todos los asuntos contenciosos pertenecientes al real patronato.  
.....

Noveno: Conocer de los recursos de nulidad, que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo, y hacer efectiva la responsabilidad de que trata el artículo 254. Por lo relativo a Ultramar, de estos recursos se conocerá en las audiencias en la forma que se dirá en su lugar."(2)

(1) TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1967. Ed. Porrúa, S.A. Tercera edición. México, D.F. 1967. pág. 89.

(2) idem. págs. 90-91.

De lo anteriormente transcrito podemos observar que el mencionado Supremo Tribunal tenía una doble función, primeramente como autoridad juzgadora respecto de todos los asuntos contenciosos correspondientes al Real Patronato que como autoridad superior revisaba de las sentencias dictadas en última instancia, limitándose única y exclusivamente dentro del ámbito de su competencia a reponer el procedimiento para el efecto de que se dictare otra sentencia y en su caso entablar la responsabilidad del juzgador inferior.

La administración de justicia, en este ordenamiento Supremo Español, se regía por tres instancias, acorde lo establecido por el artículo 285, estatuyéndose la impartición de la primera a un juez inferior, y la segunda y tercera a las audiencias, las cuales daban cuenta de lo resuelto en ellas al Supremo Tribunal de Justicia únicamente por lo que hacía al fincamiento de la responsabilidad a que se refería el artículo 254.

Ahora bien, si existía inconformidad por alguna de las partes, ya que no se habla en específico de alguna de ellas, las mismas podían acudir en demanda de nulidad ante el Supremo Tribunal de Justicia de la Corte, con la salvedad de que únicamente podían estar atentas a que este tribunal ordenara la reposición del proceso ya que no estaba facultado para decidir el fondo del asunto.

4

En este orden de ideas, tenemos que, como instancia contenciosa, en la Constitución de Cádiz de 1812, se establecen los primeros indicios de recursos administrativos en contra de los actos de las autoridades encargadas de la administración o del gobierno y se le conoció como "recurso de nulidad", el cual se tramitaría ante el Supremo Tribunal de Justicia.

Ahora bien, a partir de ese entonces, y a pesar de que su vigencia fue muy corta, no se volvió a tocar el tema de los recursos contencioso administrativos promovidos ante un órgano judicial supremo, sino hasta los proyectos de la comisión de Constitución de 16 de junio de 1856, en donde tenemos que el nombre con el que se estableció de alguna manera dicho recurso cambió por el de apelación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pasemos pues, a enfocarnos al tratamiento dado, respecto de la materia de esta tesis, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 y sus leyes reglamentarias respectivas.

## 2.- LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1857.

El artículo 100 de este ordenamiento supremo establecía textualmente lo siguiente:

"Art. 100. En los demás casos comprendidos en el art. 97, la Suprema Corte de Justicia será tribunal de apelación, o bien de última instancia, conforme a la graduación que haga la ley de las atribuciones de los tribunales de Circuito y de Distrito".(3)

A su vez el artículo 97 de la misma constitución establecía:

"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.

II. De las que versen sobre derecho marítimo.

III. De aquellas en que la federación fuere parte.

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados.

V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

VI. De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules".(4)

En este sentido, al hablar el artículo 100 transcrito, de los demás casos comprendidos en el artículo 97, se refería a los comprendidos en las fracciones I, II, y VI, del mismo precepto, y que también han quedado transcritas, respecto de los cuales la Suprema Corte de Justicia de la

---

(3) idem. pág. 623.

(4) idem. pág. 623.

Nación sería tribunal de apelación o de última instancia, y ya las otras controversias, o sea, en los que la Federación era parte, las suscitadas entre un Estado y otro o más, la Suprema Corte de Justicia de la Nación era tribunal jurisdiccional conociendo en única instancia.

Por lo que toca a la graduación hecha por la ley de las atribuciones de los tribunales de Circuito y de Distrito, aquella se realizaba, de conformidad con el ámbito de competencia de estos últimos. Entonces, las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación eran de dos clases respecto de su competencia, establecidas por la Constitución: la ordinaria y la extraordinaria.

La primera comprendía los asuntos, que como hemos analizado, quedaron consignados en los artículos 97 y 99, y que agrupaban las controversias suscitadas con motivo del cumplimiento y aplicación de las leyes federales; aquellas en que la federación fuera parte; las que surgieran entre dos o más Estados o entre un Estado y otro o más vecinos de aquel; las del orden civil o criminal que tuvieran su origen en tratados celebrados con potencias extranjeras; los casos concernientes a los agentes diplomáticos o consulares (artículo 97), y; las que hubiere entre los tribunales de la federación, entre éstos y los de los



Estados, o entre los de un Estado y los de otro (artículo 99).

En tales condiciones, como ha quedado anotado, los conflictos suscitados en algunos casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación los conocía en unica instancia (artículo 98); y otros como tribunal de apelación (artículo 100); pero en general la competencia ordinaria partió de los supuestos establecidos en las diversas fracciones del artículo 97 de la constitución.

Referente a la competencia extraordinaria, ésta constituyó una de las maximas instituciones que en nuestro derecho positivo conocemos, hablamos simplemente del Juicio de Amparo como sistema de control de la constitucionalidad, consagrada en la Carta de 1857 en el artículo 102 el cual establecía:

"Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tál, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".(5)

---

(5) idem. pág. 624.

Este artículo fue el más importante de los que se sometió a debate por los congresistas constituyentes de 1857, pues originó la consagración del Juicio de Amparo en el derecho constitucional Mexicano.

Así, la Constitución de 1857 inició el proceso de centralización de la justicia por los tribunales federales, pues al admitir la procedencia del Juicio de Amparo por inexacta aplicación de la ley, los tribunales federales se sucedieron como superiores de los locales, interpretaron las leyes comunes y la Suprema Corte de Justicia de la Nación amplió sus funciones convirtiéndose en una especie de tribunal de última instancia, sin embargo, tal función ha coexistido y se ha fusionado con la de mantener la supremacía constitucional y la de tutelar los derechos humanos contra violaciones de toda clase de autoridades.

Las controversias entre los particulares y la administración pública, al contrario de las suscitadas entre sujetos de derecho público, tuvieron su fundamento, durante la vigencia de la Constitución de 1857, en la fracción I del artículo 97 de la misma (104, fracción I, de la actual). Este precepto que sólo se refería a las contiendas civiles, amplió su sentido hasta comprender a las administrativas, a tal grado que se admitieron por los jueces de Distrito, en primera instancia, no sólo demandas civiles,

sino también aquellas en las que el particular impugnaba actos administrativos de las autoridades.

Estos juicios, llamados de oposición, versaban sobre cobros fiscales, patentes y marcas, vías de comunicación, etc.; pero se tramitaban en la vía civil, promovidos por el particular contra actos de la administración, aunque la materia fuera en el fondo la aplicación de una ley administrativa, y conocían de tales litigios los tribunales ordinarios federales, o sea, los juzgados de Distrito en primera instancia, los tribunales Unitarios de Circuito en segunda instancia y por último la Suprema Corte de Justicia de la Nación en grado de súplica. Esta práctica tuvo su fundamento sobre todo en la interpretación que Don Ignacio L. Vallarta hizo de la fracción I del artículo 97, tesis muy liberal y que admitía los mencionados juicios sin necesidad de que se reglamentara dicho precepto.

Pero, frente al criterio de Vallarta, la doctrina de Ignacio Mariscal sostuvo que, para poder promover juicios contra la administración, con apoyo en el repetido artículo 97, fracción I, era necesaria su reglamentación por medio de leyes ordinarias, pues en su ausencia no podía ampliarse el sentido de la palabra "civiles" y por tanto los tribunales federales carecían de facultad para dirimir las controversias de particulares contra autoridades por la

aplicación de leyes administrativas. Esta tesis fue adquiriendo vigor hasta ser aceptada a partir de la Constitución de 1917.

En síntesis, lo que Vallarta proponía era, si bien reconocer la conveniencia de una reglamentación del artículo 97 Constitucional (actualmente 104), a la vez sostenía que aún sin reglamentación alguna es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración, contrario a la legislación federal, es decir, abría una vía judicial, distinta del Amparo, para el examen de la legalidad de la acción administrativa que al Congreso tocaba regular, pero que a falta de regulación, podía tramitarse en juicio ordinario, a lo cual Mariscal se opuso terminantemente afirmando que sin ley reglamentaria no es posible la tramitación de dichas contiendas (inspirado netamente en las instituciones Norteamericanas por su larga permanencia en Washington). En fin, que a una teoría liberal se enfrentó una conservadora, lo cual en aquellos tiempos de nuestra historia, era lo más común.

Otra teoría surgida en la doctrina mexicana respecto de la interpretación de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, que corresponde a la fracción I del artículo 104 de la vigente, sostuvo que el texto de dicho

artículo se refería solamente a contiendas entre particulares o a aquellas que sostiene el Estado derivadas de relaciones jurídicas de carácter civil o mercantil, pero no en litigios del particular contra la autoridad.

Esta última doctrina, según el emérito jurista Don Antonio Carrillo Flores, es inadmisibles porque contraría no una, sino numerosas leyes que demuestran que en México se ha aceptado, con apoyo precisamente en la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 57 o, ahora, en la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 17, una intervención judicial por vía diversa del Amparo encaminada a conocer de las reclamaciones que los particulares formulan en contra de la emisión de actos del poder público. (6)

Por tanto, fue la tesis de Ignacio Mariscal la que fue adquiriendo vigor, apoyada por los tratadistas, como ha quedado visto, hasta ser aceptada a partir de nuestra Carta Fundamental de 1917.

#### A.- LA LEY DE AMPARO DE 1861.

Es pertinente establecer que las leyes reglamentarias de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857,

---

(6) CARRILLO FLORES, Antonio. La justicia federal y la administración pública. Ed. Porrúa, S.A. 2a Edición. México, D.F. 1973. pág. 179.

correspondientes al año de 1861, 20 de enero de 1869 y del año de 1882, trataron de regular de alguna manera la situación que nos ocupa, y al respecto, la primera de ellas se refirió a substanciar las controversias contenidas en el artículo 97, que a su vez hablaba de la competencia de los tribunales federales, mediante tres instancias, las cuales conforme a la graduación hecha por la ley a comento, tratándose de ámbitos competenciales de los mismos tribunales, se establecían de la siguiente forma:

La primera instancia correspondía dirimir, otra vez conforme a la graduación hecha por la Ley de Atribuciones de los Tribunales de Circuito y de Distrito, a los Jueces de Distrito; la segunda instancia llamada de apelación se interponía ante el tribunal Unitario como órgano supremo revisor, y; la última instancia que se denominaba recurso de súplica, del cual tocaba conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno.

#### B.- LEY REGLAMENTARIA DE 20 DE ENERO DE 1869.

La ley reglamentaria del 20 de enero de 1869 suprime las tres instancias mencionadas en el párrafo que antecede, y nos habla de dos instancias, mediante las cuales por virtud de la primera el juez de Distrito al emitir su fallo previamente a la firma del mismo, envía el expediente de

que se trate a la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien en funciones de Pleno lo revisa de oficio emitiendo el punto de vista correspondiente y regresandolo al juez para efectos de notificación de la sentencia a las partes. Si alguna de ellas estaba inconforme con el fallo emitido por el juez, inclusive con la anuencia dada a la corte, estaban en la aptitud de recurrirlo ante el tribunal de Circuito, o sea el Unitario, sin que con lo afirmado se pretenda establecer que este último órgano como inferior de nuestro Máximo Tribunal era el revisor de un fallo emitido por este último, ya que no propiamente se le daba ese papel al remitirle el juez el expediente, sino que únicamente se encargaba de emitir sus apreciaciones que de ninguna manera constituía una resolución o algo similar.

#### C.- LA LEY REGLAMENTARIA DEL AMPARO DE 1882.

Por lo que toca a la Ley de 14 de diciembre de 1882, podemos decir que al respecto no hubo modificación alguna en lo que a nuestra materia se trata, ya que se respetaron los lineamientos establecidos en su antecesora, es decir las dos instancias a las que nos hemos referido en el punto anterior.

#### D.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS FEDERALES DE 1897.

Posteriormente a las leyes analizadas, en 1897, existió un código que vino a suprimir la súplica ante la Supre-

ma Corte de Justicia de la Nación, sustituyéndola por la casación, habiendo sido conocido este ordenamiento como Código Labastida.

Los tribunales federales mexicanos, hasta la expedición del Código Labastida de 1897, elaborado también como la Ley del Tribunal Fiscal, en la Secretaría de Hacienda, trabajaron con un conjunto desordenado de disposiciones arcaicas, complicadas y contradictorias. No tuvieron a su alcance, antes de que el juicio de Amparo se convirtiese en una realidad en la primera Ley de 1861, un mecanismo tan sencillo y tan eficaz para tramitar y atacar los actos de autoridad.

Se elaboraron ideas encaminadas a sostener que por medio de la fracción I del artículo 97 de la Constitución del 57 se abrían caminos distintos del Amparo, como control judicial de la administración, pero dichas ideas nunca llegaron a materializarse. Hubo proyectos legislativos tendientes a reglamentar la controversia constitucional federal pero, cuando por primera vez se legisla, a través del Código Labastida de 1897, no se encuentra esa controversia, por que todavía en el proyecto de Código de Procedimientos Federales de 1887, la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer como tribunal de súplica de los casos más importantes derivados de la



aplicación de las leyes federales estaba cuidadosamente regulada, en la forma casuística usual del derecho federal de la época, pero al mismo tiempo, con el debido respeto que se tenía al principio de que todo asunto administrativo que se volviera contencioso debía referirse a la justicia federal. Aquel proyecto aludía a los juicios relativos a: vías de comunicación, naturalización y ciudadanía, impuestos y patentes, además, de mencionar a los procesos por delitos federales.

Es cierto que en campos particulares de la acción administrativa, diversas leyes reglamentaban la oposición ante la autoridad judicial, generalmente a través de un juicio sumario en contra de la administración como los juicios sumarios de oposición en materia fiscal, en materia de aguas, de minas, de petróleo, de patentes y otras más. Pero siempre a través de Leyes que regulaban procedimientos concretos; nunca mediante una Ley general que convirtiese dichas oposiciones en el camino ordinario o normal para resolver las controversias entre el particular y la administración pública, como lo había recomendado Vallarta.

Hasta 1897 rige para los tribunales un sistema de enjuiciamiento conforme al cual los recursos procedentes de una instancia a otra, de un tribunal inferior a otro de jerarquía superior, eran: el de apelación para la segunda

instancia, el de súplica para la tercera y, un recurso extraordinario: el de nulidad.

El proyecto de Vallarta conservó este sistema incluso en lo relativo al recurso de nulidad y cuando a fines de siglo se planteó la reforma integral al enjuiciamiento, como se desprende de la exposición de motivos del Código de 1897, redactada por Don Luis G. Labastida, se aprueba una base (la quinta), según la cual los juicios no tendrían sino dos instancias ordinarias, suprimiéndose así el recurso de súplica. En cuanto al recurso extraordinario de nulidad, se le sustituye por el de casación de origen Francés, aunque no se le adopta directamente ni con el rigor que tiene en la legislación de aquel país, sino modificado en la forma como se encontraba en la legislación procesal Española de mediados del siglo anterior. El juez de casación, cuando casa por violación de la ley de fondo dicta una nueva sentencia.

De esta manera, para el año de 1897 se apunta ya el abandono al artículo 100 de la Constitución de 1857, que daba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una intervención como tribunal de instancia en todos los negocios federales que no fueran de aquellos que debiera decidir desde la primera instancia. Ya se ha señalado que la intervención que se concedía a dicho Alto Tribunal era a través

de un recurso extraordinario, por el que se permitía a la Corte, a que en los juicios en los que casaba por violación a la Ley de fondo, emitir sentencias como tribunal de última instancia en los negocios federales.

Así entonces, en este Código a comento, el viejo recurso Español de la súplica se substituyó en materia federal por la casación Francesa, pero respetando la jurisdicción de la Corte, definida en el artículo 100 de la Constitución de 1857.

#### **X.- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE 1908.**

Este Código y las posteriores Leyes orgánicas de la Tesorería de la Federación, hasta la de diciembre de 1935, reconocían el derecho de los particulares para impugnar la legitimidad de los cobros fiscales a través de un juicio sumario llevado ante los tribunales federales, pero en especial este Código suprimió todo recurso ante la Corte en materia federal con el argumento de que el amparo era suficiente y todo otro camino o vía que se abriese sería una duplicación innecesaria.

Influidos los autores de este Código, por el espíritu que inspiró a la reforma del artículo 102 de la Constitución de 1857, hicieron del Amparo, aunque no de

manera declarativa, un recurso extraordinario. Adoptaron casi literalmente del Código de 1897 las reglas relativas a la procedencia de la casación, tanto por violaciones de la Ley procesal como por violaciones a la Ley de fondo, y consideraron entonces, que el Amparo con esa estructura, hacía inútil el recurso de casación, es decir, en su propósito de cumplimentar el entonces nuevo texto del artículo 102, los legisladores de 1908 quebrantaron abiertamente el artículo 100 Constitucional que, fuera de los casos de Amparo, concedía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación intervención en los negocios federales a través de un recurso extraordinario.

Del análisis que se ha realizado durante el curso de este trabajo, hasta aquí, podemos deducir que la cuestión constitucional básica era definir las facultades del poder judicial de la federación en el control de la legalidad de los actos del poder ejecutivo dirigidos en contra de los particulares, a la luz de la fracción I del artículo 104 constitucional y de la doctrina elaborada por nuestros jurisconsultos en la segunda mitad del siglo XIX con respecto a su concordante de la carta de 1857, la fracción I del artículo 97, así como el 100 del mismo ordenamiento.

Hemos visto que durante la vigencia de la Constitución de 1857, se dio por supuesto que en México era una facultad

Inherente del poder judicial de la federación controlar la legalidad de los actos del poder ejecutivo. Así lo expresó Don José María del Castillo Velasco en su ensayo sobre el derecho administrativo mexicano de 1874: "no tiene (la decisión administrativa) conforme a nuestras instituciones, la fuerza de una sentencia ejecutoriada, porque no impide que quien con ella crea violado su derecho ocurra a los tribunales para defenderlo, en solicitud de una reparación completa, bien sea ante los tribunales federales por el recurso de Amparo, cuando se trata de violación de una de las garantías individuales consignadas en la Constitución General, o por un juicio formal siempre que se intente una demanda contra el gobierno de la federación...."(7)

Asimismo se tomaron de base para el presente estudio las doctrinas elaboradas al respecto por Don Ignacio Mariscal y por Don Ignacio L. Vallarta, de las cuales, la tesis del primero fue la más sólida, ya que no se aceptó por los tratadistas, jurisconsultos del tema, en aquel entonces (segunda mitad del siglo XIX, y primera del presente) que, de un precepto que simplemente atribuye compe-

---

(7) Citado por Antonio Carrillo Flores. "Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación". Memoria de las conferencias sustentadas con motivo del XXX aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Tercer número extraordinario. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. México, D.F. Agosto de 1966. pág. 22.

tencia a los tribunales federales (artículo 97 de la Constitución de 1857), para conocer de asuntos civiles y mercantiles, y no administrativos o gubernativos, pudiera desprenderse que esos tribunales tuviesen el poder de anular o revocar las decisiones de la administración pública. Dicha potestad, por su gravedad y trascendencia reclamaba un fundamento más concreto, esto es, a través de una debida reglamentación al precepto fundamental.

Pero las dudas y contradicciones de los juristas mexicanos del siglo XIX, hizo que se pasara por alto la tesis mencionada en el párrafo anterior, toda vez que la Constitución quería una Ley que definiese si la Corte debía ser en materia federal tribunal de apelación, de súplica o de casación, lo que resultaba innecesario era el Amparo contra los jueces y magistrados federales, lo cual se reflexionó ya muy tarde, pues el juicio de garantías se había vuelto intocable, casi sagrado dada su evolución y desarrollo histórico que ha tenido con el paso de los años.

Así fue, pues, que concluimos con que el recurso de súplica, el cual se originó en la legislación Española de 1812, se conservó, aunque no con el mismo nombre, en el artículo 100 de la Constitución de 1857, y fue suprimido por el Código Labastida de 1897, respetando la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ciertos nego-

cios federales como tribunal de última instancia, y anulado completamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908.

Ahora bien, como preámbulo al estudio del que nos ocuparemos en las siguientes páginas, referente a las disposiciones que al respecto de la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal de última instancia se han legislado a partir de 1917, alrededor del artículo 104 Constitucional en su fracción I, diremos que dicho precepto, tal como salió de los debates de Querétaro, restableció el recurso de súplica; pero desgraciadamente la Suprema Corte, después de cambiar cinco veces su criterio, lo fijó desde 1928 en el sentido de que la súplica sólo procedía en asuntos mercantiles. Finalmente en 1933 el Congreso, con la sanción de las Legislaturas de los Estados, resolvió que era innecesaria su existencia, dado que a través del Amparo, la Suprema Corte revisaba la legitimidad de los fallos de apelación en materia mercantil y derogó el texto Constitucional que hablaba de la súplica.

En 1935 se pensó en un proyecto de Ley Federal que facultara a la Suprema Corte para ejercitar su jurisdicción mediante un recurso, como tribunal de última instancia en materia federal, a lo cual la Corte se opuso y para 1936 declaró inconstitucional el precepto de la Ley de la

Tesorería que ya lo había adoptado y había hecho entrar en vigor.

Ante tal situación, se analizarán las reformas constitucionales propuestas por el ejecutivo encaminadas a facultar al legislador ordinario a establecer recursos ante la Suprema Corte contra las sentencias dictadas por los tribunales federales en apelación en asuntos de interés público, o por los tribunales administrativos federales que gocen de plena autonomía.

### 3.- LA CONSTITUCION DE 1917.

Con los antecedentes que hasta ahora nos hemos ocupado, nos podemos dar una idea de que el aspecto que trata el artículo 104 Constitucional, relativo a la instancia vinculativa entre el Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano judicial revisor en última instancia de las decisiones dictadas en segunda instancia por los tribunales federales y locales, con las partes que intervienen en tales controversias, ha sufrido diversas modificaciones en base a las doctrinas que se expusieron con anterioridad, en las que se ha visto con claridad que la apelación federal ante la Suprema Corte de Justicia, conocida doctrinariamente como súplica, ha tenido diversidad de criterios que han puesto



en duda su validez desde el punto de vista fundamentalmente constitucional, puesto que, como hemos mencionado, el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 lo anuló totalmente, siendo Don Jose Natividad Macías quien en 1917, en la asamblea constituyente de Querétaro, conociendo las tradiciones españolas a las que nos remontábamos, logró restablecer el recurso de súplica para la materia federal. El texto del artículo 104, fracción I, de la Constitución de 1917, en su versión original establecía:

\*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 sólo afecten 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 apelables 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 substanciándose el recurso, en los términos que determine la ley".(8)

De lo anterior, se desprende claramente que en 1917,

---

(8) TENA RAMIREZ, Felipe. ob.cit. pág. 921.

los constituyentes pretendieron reparar el error de 1908 y, volver como expresamente se estableció, al sistema de 1857, sólo que ahora decidieron definir en el texto constitucional la vía a través de la cual la Suprema Corte tenía la facultad de revisar las sentencias de segunda instancia restableciendo así el recurso de súplica como una tercera instancia o instancia extraordinaria.

#### A.- LEY DE AMPARO DE 1919.

El recurso de súplica fue reglamentado por la Ley de Amparo de 20 de octubre de 1919, en su título II, artículos 131 al 146, con lo cual dicho ordenamiento recibió la denominación de: "Ley reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal", ya que la propia súplica se regulaba como una instancia que los particulares podían interponer en contra de las sentencias de segunda instancia respecto de controversias federales, pero era la única opción respecto de las autoridades que intervenían como partes en dichos conflictos. En este aspecto el que más relieve tuvo en el plano jurisdiccional federal fue la llamada súplica fiscal, que las autoridades tributarias podían interponer contra las resoluciones judiciales que afectaran sus intereses.

El maestro Don Ignacio Burgoa a este respecto nos dice: "como una modalidad propia de la legislación de 1919,

debemos anotar la circunstancia de que consagra indebidamente el recurso de súplica"(9). A decir de tan inminente jurista, la súplica era impropia en la Ley reglamentaria a estudio, porque no es un medio de control de constitucionalidad, autónomo y sui generis como el juicio de amparo, sino un conducto procesal mediante el cual se abre una tercera instancia en los juicios que hayan versado sobre aplicación y cumplimiento de leyes federales o de los tratados internacionales, no teniendo como objetivo la protección constitucional que al amparo corresponde, de acuerdo con el artículo 103 Constitucional.

Así pues, el recurso de súplica constituía, en la Ley reglamentaria de 1919, un mero control de legalidad de las disposiciones federales y de los tratados internacionales.

A partir de entonces, se establecen diferencias entre el recurso de súplica y el juicio de amparo, en cuanto a la funcionalidad de ambos, puesto que mientras este último ejercía una función político-constitucional, o sea, de mantenimiento y conservación del orden establecido por la Constitución, aquél tenía como única función el control de la legalidad.

En la Ley a comento, se estableció un principio de ex-

---

(9) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de amparo. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. 1957. pág. 102.

clusión entre el Amparo y la súplica, al establecerse que el interesado podía optar por cualquiera de los dos, pero que, optando o interponiendo uno de dichos recursos, perdía el derecho de ejercitar el otro, ejerciéndose en ambos casos un control de legalidad sobre las sentencias definitivas dictadas en segunda instancia por los tribunales federales o por los de los Estados con motivo de la aplicación o cumplimiento de leyes federales o de tratados internacionales. Situación que daba lugar a confusiones, puesto que, al existir la opción de elegir cualquiera de las dos alternativas, no se detectaba la diferencia fundamental entre uno y otro.

**B.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1933 AL ARTICULO 104, FRACCION I.(10)**

Entre los años de 1917 y 1927, la jurisprudencia sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por cuanto hace a la interpretación de este precepto, vacila y cambia constantemente en cinco ocasiones, hasta que finalmente en 1928 resolvió que el recurso de súplica solo procedía en los juicios mercantiles, es decir, en aquellos que por su carácter accesorio dentro de la jurisdicción federal, el Constituyente dispuso que, a elección del actor pudieran tramitarse ante la justicia local.

---

(10) Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de enero de 1934.

Ante tal situación, en 1933 el Congreso de la Unión, con la sanción de las Legislaturas de los Estados, pensó que reducida a la materia mercantil, la súplica no tenía razón de ser y la suprimió, en la primera de las reformas que sufrió la fracción I del artículo 104 Constitucional, es decir, resolvió que era innecesaria su existencia, dado que, a través del Amparo, la Suprema Corte revisaba la legitimidad de los fallos de apelación en materia mercantil y derogó el texto constitucional que hablaba de la súplica.

Con la supresión constitucional del recurso de súplica en contra de los fallos dictados en segunda instancia en materia federal, sólo procedía el juicio de Amparo, el cual podía interponerse por los particulares afectados, pero no por las autoridades, en virtud de que la jurisprudencia constante de la Suprema Corte de Justicia estimó que dichas autoridades no podían acudir al juicio de Amparo por su naturaleza misma, de manera que los fallos de segunda instancia favorables a los particulares quedaban firmes.

**C.- REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION DE DICIEMBRE DE 1935.**

Dentro del marco que contempló el problema de la vinculación entre nuestro máximo tribunal y los órganos de la administración pública a través de un recurso ordinario establecido en la ley, respecto a los fallos dictados en segunda instancia por los magistrados de Circuito, a

finales del año de 1935, se promulgaron diversas reformas estableciéndose que contra las decisiones adversas a la Hacienda Pública, dictadas en apelación por los Magistrados de Circuito en asuntos en que el interés fiscal fuera de más de cinco mil pesos, procedería el recurso de súplica ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La anterior disposición, sale a la luz a pesar de que las reformas Constitucionales de 1933, que ya analizamos en el numeral anterior, habían determinado la supresión de dicha instancia, pero la Secretaría de Hacienda insistió en que una Ley Federal, podía facultar a la Suprema Corte para ejercitar su jurisdicción mediante un recurso, como tribunal de última instancia en materia federal, cuando el interés del fisco se viera de alguna forma afectado.

El ejecutivo apoyó su iniciativa en la fracción I del artículo 104 Constitucional que faculta a los tribunales federales para conocer de las controversias que se susciten por el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, por lo que, la Suprema Corte, que es un tribunal federal de acuerdo con el artículo 94 de dicho ordenamiento supremo, podía, a su juicio, conocer de tales controversias; sólo

que, según el proyecto establecido(11), como no estaba determinado el grado en que debía intervenir, y éste es requisito indispensable para que un tribunal pueda ejercitar su jurisdicción, correspondía al Congreso determinar el punto mediante una Ley, de conformidad con lo que el artículo 73 de la misma Constitución establece respecto de las facultades del Congreso, en la fracción XXIX (actualmente XXX), al aludir dentro de dichas facultades: "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión". (Adición publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de octubre de 1942, por reforma de la misma fecha a la fracción XXIX).(12)

Ante tal situación, la Corte con la proposición hecha y una vez que entró en vigor, en enero de 1936, la estudió y analizó a fondo, y no aceptó el punto de vista propuesto por el Ejecutivo al Congreso de la Unión, y en diciembre de 1936 declaró inconstitucional la reforma de la Ley de la

---

(11) Nueva iniciativa presidencial de reforma a la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Folleto publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D.F. 1945. pág. 34.

(12) TENA RAMÍREZ, Felipe. ob.cit. pág. 909.

Tesorería a estudio (13), fundándose en el argumento de "que derogada en 1933 la primitiva fracción I, parte final, del artículo 104, una ley secundaria no podía conceder un recurso ordinario en materia federal ante la Suprema Corte".(14)

Esto se entiende de un modo simple, puesto que no existiendo precepto fundamental que lo establezca, una Ley secundaria u ordinaria carecía de materia en la cual apoyase su reglamentación, por lo que, atendiendo el principio de legalidad se declaró inconstitucional.

#### D.- LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

La Ley de Justicia Fiscal, promulgada por el Presidente Lázaro Cárdenas el 26 de agosto de 1936, y que entró en vigor el día 2 de enero del año siguiente, creó el Tribunal Fiscal de la Federación, y otorgó a las sentencias dictadas por ese órgano jurisdiccional el carácter de cosa juzgada, al así disponerlo el artículo 57 de dicha Ley.

En la exposición de motivos de la ley a estudio, se

---

(13) Mediante ejecutoria dictada en el incidente de súplica (mal admitida), derivado del juicio de oposición, que el Sr. Carlos Degollado promovió en contra del Fisco Federal.

(14) CARRILLO FLORES, Antonio. ob.cit. Pág. 330.



estableció que la misma no coartaba en lo absoluto el derecho de los particulares para acudir al Juicio de Garantías, y en cambio, el único significado encontrado era el abandono, por inconveniente, de la posibilidad de intervención de la autoridad judicial ordinaria en asuntos administrativos.

En este orden, el Tribunal Fiscal de la Federación fue creado como un órgano jurisdiccional contencioso que la doctrina conoció con el nombre de contencioso de anulación. Por lo tanto se estableció que era el acto, y a lo sumo el órgano de la administración, el sometido a la jurisdicción del tribunal; y no el Estado como persona jurídica, es decir, el tribunal no tendría otra función que la de reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos dirigidos e instaurados respectivamente por los órganos de la administración en contra de los particulares.

Se establece, entonces, que fuera del caso anteriormente señalado, la administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales, concretamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la federación sea parte.

Así las cosas, una consecuencia del carácter jurisdiccional de las decisiones del Tribunal Fiscal de la Federación, fue establecer que las mismas tendrán el carácter de cosa juzgada, como ya apuntábamos al inicio de este análisis, entendiéndose por tal, que los mismos tenían los alcances establecidos y empleados por los diversos códigos de procedimientos, al referirse a los fallos de la justicia ordinaria. En este sentido, podemos entender la cosa juzgada de una manera relativa, ya que dicho fallo, si es en contra de un particular, puede destruirse por una sentencia de Amparo; pero, aparte el derecho procesal de la época acepta que la cosa juzgada puede tener diversos grados, y que, uno de ellos es cuando un fallo ya no es revocable por un recurso ordinario, sino sólo por medios de impugnación extraordinaria; estableciéndose en conclusión, que la relatividad sólo existe cuando el fallo sea adverso al particular, pues cuando lo sea favorable, la cosa juzgada sí es absoluta.

En este sentido, a contrario sensu, y respecto de las autoridades de la administración pública, es decir, cuando el carácter de la sentencia les era contrario, se producía el efecto de cosa juzgada en virtud de no existir para ellas recurso alguno. (por así disponerlo la jurisprudencia sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Como única excepción existía el recurso de queja

ante el Pleno del tribunal en contra de las sentencias dictadas con violación a la jurisprudencia del propio Pleno del Tribunal o de las sentencias dictadas en materia de depuración de créditos.

Tal situación subsistió bajo la vigencia del primer Código Fiscal de la Federación de 1938 en su artículo 203, hasta el año de 1946 en que tuvo lugar la reforma Constitucional que analizaremos en el punto siguiente.

**E.- REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1946 AL ARTICULO 104,  
FRACCIÓN I.(15)**

Para el año de 1937 el Ejecutivo de la Unión propuso una reforma al artículo 104, fracción I de la Constitución Política, sometiéndola a la aprobación del Congreso de la Unión, lo cual ni siquiera llegó a darse, consistente en otorgar facultad al legislador ordinario para establecer recursos ante la Suprema Corte en contra de las sentencias dictadas por los tribunales federales en apelación en asuntos de interés público, o por los tribunales administrativos federales que gozaran de plena autonomía. Con esto último se vino a reforzar la constitucionalidad con la que actuaba el Tribunal Fiscal de la Federación, la cual se puso en tela de juicio por aquellos años en cuanto hace a

---

(15) Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1946.

su carácter de órgano jurisdiccional.

Así, el gobierno hizo en 1937 un esfuerzo para ubicar la justicia administrativa dentro de nuestro sistema Constitucional, de tal manera, que las autoridades y no sólo los particulares pudiesen llevar al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia los casos en que las decisiones del Tribunal Fiscal de la Federación le hubieran sido adversas.

El intento fracasó irremediablemente, pero del proyecto de la exposición de motivos propuesta por el Ejecutivo podemos anotar lo siguiente:

La finalidad perseguida por el Ejecutivo era la de: "...establecer la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer como tribunal de última instancia, de los asuntos en que la federación esté interesada, otorgándose así la posibilidad de que los órganos del poder público puedan recurrir ante nuestra autoridad judicial máxima, las decisiones de los tribunales inferiores que les causen agravio".(16)

---

(16) Nueva iniciativa presidencial de reforma a la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Folleto publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D.F. 1945. pág. 11.

Con lo anterior, se empieza ya a amalgamar la intención del Ejecutivo que venía desde 1935 con la reforma a la Ley de la Tesorería, es decir, poner a las autoridades en un plano de igualdad con respecto de los particulares, en cuanto a los medios de defensa ya que mientras estos últimos "...disponen de la oportunidad de acudir ante el más alto tribunal de la República para obtener la modificación de las resoluciones judiciales que les perjudiquen, la federación debe de aceptar como definitivas las decisiones de los tribunales inferiores".(17)

Al respecto, se estableció que "un régimen como el vigente en nuestro país, en esta materia, constituye una abierta violación al principio unánimemente admitido de la igualdad de las partes en el proceso".(18)

En este orden de ideas, la iniciativa a comento pasó a exponer en defensa de sus objetivos que: "...puesto que los intereses privados cuentan con la vía de Amparo, en tanto que los órganos federales están imposibilitados para promover el Juicio de Garantías, y habiéndose declarado que no existe conforme a la Constitución Federal, el recurso de súplica, ningún camino pueden adoptar para abrir la

---

(17) Idem. pág.12.

(18) Idem.

jurisdicción de la Suprema Corte en los negocios que afectan a la nación"(19). Con lo anterior se estableció que por naturaleza, a la Suprema Corte tocaba intervenir en los asuntos relacionados con los problemas generales del país.

Con los antecedentes antes relatados, en 1937 el Ejecutivo de la Unión propuso el establecimiento del recurso de súplica contra las sentencias que pronunciasen los tribunales de segunda instancia o los tribunales administrativos que gozaran de plena autonomía, pero, como ya hemos dicho, tal propuesta no encontró eco, cuando se sometió a la discusión de los integrantes del Congreso de la Unión.

Es hasta 1946, cuando el Presidente Avila Camacho, sometió a la consideración del Congreso la iniciativa de reforma a la fracción I del artículo 104 Constitucional, la cual recogía en lo fundamental las exposiciones que se hicieron en 1937, que ya hemos analizado en párrafos precedentes, con la modificación, de que, para no caer en cuestiones repetitivas, y respecto del recurso de súplica, se estableció en la iniciativa en forma primordial: "...capacitar al legislador secundario para regular de la manera que estime adecuado la jurisdicción de la Suprema

---

(19) Idem.

Corte en los negocios judiciales federales diversos del Amparo, que se le restituye siguiendo el sistema de la Constitución de 1857 y del texto primitivo de la de 1917..."(20)

Como anotamos, en esta iniciativa se introduce una nueva terminología, y ya no se hace referencia en forma expresa a la súplica, sino que se emplea el término de "recursos ante la Suprema Corte", en virtud de los fracasos que tuvieron las iniciativas anteriores, aunado a la jurisprudencia de la misma Corte respecto de la interpretación dada al vocablo de la súplica, interpretaciones que han quedado debidamente analizadas con anterioridad.

La iniciativa a comento disponía a la letra lo siguiente:

"Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

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

superior inmediato del juez que conozca el asunto en primer grado.

En los juicios en que la federación este interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".(21)

Al respecto, Don Antonio Carrillo Flores, en referencia a las iniciativas que se han analizado, estableció: "...la iniciativa del Presidente Cárdenas de 1937, para reestablecer la súplica en asuntos de interés público, que fracasó; y la del Presidente Avila Camacho, de 1945, que prosperó, tal vez porque ya no usó el nombre de la súplica, de tan ilustre abolengo, pero que se había vuelto de mal agüero, sino el de "revisión" para el recurso que se autorizó al Congreso a establecer en contra de los fallos federales de segunda instancia en asuntos de interés público y contra las sentencias de los tribunales administrativos creados por Leyes Federales, siempre que gocen de plena autonomía".(22)

La reforma de la que nos ocupamos en este momento, propuesta por el entonces Secretario de Hacienda, Don

---

(21) *Idea.*

(22) CARRILLO FLORES, Antonio. *ob.cit.* pág. 314.



Eduardo Suárez, fue trascendental a todas luces en la evolución del derecho administrativo mexicano, ya que con ello se impulsaron reformas posteriores en materia de Amparo y de organización del Poder Judicial de la Federación, pues hasta esa fecha la Suprema Corte sostenía que era contrario a su independencia, que otro poder, el Legislativo, reglamentara de alguna forma su funcionamiento al establecer en las leyes ordinarias recursos de la competencia del Alto Tribunal, y que por eso fue que los Constituyentes de 1917 no aprobaron un texto similar al que se establecía en el artículo 100 de la Constitución de 1857, o sea, facultar a la Suprema Corte como tribunal de última instancia.

Los argumentos anteriores, sostenidos por la Corte, dejaron de tener consistencia, al lograrse la aprobación de la reforma a análisis, ya que por medio de ella la fracción I del artículo 104 Constitucional permitió al legislador ordinario otorgar un recurso ante el Tribunal Máximo contra las sentencias de los magistrados de Circuito y las del único órgano de justicia administrativa hasta entonces existente, y con ello partir hacia un derrotero distinto al de la vía de Amparo, que se podría decir, desempeñaba ciertas funciones propias de contencioso administrativo, lo que no le era dable.

Con lo anterior, no podemos dejar de aceptar, que

actualmente el Amparo sigue desempeñando esas funciones, pero únicamente en ciertas áreas del derecho administrativo que no se comprenden dentro de la competencia de los tribunales administrativos que gozan de plena autonomía por disposición de la ley. Como ejemplo podríamos citar las contiendas relativas al derecho de autor, las relativas a patentes y marcas, etc.

Del análisis que se ha presentado con respecto a la reforma Constitucional de 1946 del artículo 104, fracción I, y una vez que fue aprobado por el Congreso de la Unión, el ordenamiento supremo estableció:

"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 ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

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

## fallos".(23)

Es evidente, que con dicha reforma, se facultó al legislador para establecer recursos ante la Suprema Corte contra las sentencias dictadas por los tribunales federales en apelación en asuntos de interés público, o por los tribunales administrativos federales que gozan de plena autonomía, como en el caso lo era el Tribunal Fiscal de la Federación, que como ya dijimos, aparte de todo, así vio plenamente reconocida su constitucionalidad; y es en base a dicha reforma, también, el que se haya establecido el recurso de revisión ante la Corte, como veremos en el análisis siguiente, el cual dicho sea de paso, fue acogido con gran entusiasmo por parte de las autoridades, que así vieron coronados sus esfuerzos de muchos años, en el sentido de restablecer en el fondo la antigua súplica, pero calificada ahora de revisión fiscal, es decir, como apelación federal limitada exclusivamente a la materia tributaria.

**F.- LEYES REGLAMENTARIAS DEL PRECEPTO ANTERIOR EN MATERIA FEDERAL Y LOCAL DE 1946 Y 1948 RESPECTIVAMENTE, Y SUS REFORMAS.**

La disposición Constitucional a la que nos hemos referido en el punto anterior fue reglamentada por dos leyes, una comprendiendo la materia federal y que fue promulgada

---

(23) TENA RAMIREZ, Felipe. ob.cit. pág. 860.

en la misma fecha en la que tuvieron lugar las reformas constitucionales analizadas con anterioridad, es decir, el día 30 de diciembre de 1946, la cual fue reformada por decreto de 30 de diciembre de 1949; y la otra que tenía como función reglamentar los asuntos relacionados con el fisco del Distrito Federal, que en esa época tocaba conocer al Tribunal Fiscal de la Federación, y que fue promulgada con fecha 28 de diciembre de 1948, y que también se vio reformada con fecha 30 de diciembre de 1950.

Dichas leyes reglamentarias crearon un recurso de revisión ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el caso de la primera de las mencionadas leyes, la procedencia se estableció con respecto de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación en los distintos negocios de su competencia, contra las que no procediera recurso alguno, de acuerdo con las leyes que regían su funcionamiento y cuando el interés del negocio no se hubiera precisado, no fuera precisable o fuera de 50,000 pesos o mayor. La tramitación y resolución se encomendó a la Segunda Sala de la Corte y procedía a petición de parte. En 1949, por reforma de 30 de diciembre de ese año, se amplió la competencia de la Segunda Sala con respecto de aquellos negocios cuya cuantía no se hubiese precisado, no fuese precisable o ascendiera a la suma de 20,000 pesos o más.

Por lo que hace a la segunda de las leyes mencionadas al inicio del presente análisis, y que a partir del primero de enero de 1949 entró en vigor, a través de la misma se creó un recurso análogo al que trataba la ley de 1946, pero que sólo podían promover las autoridades de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, respecto de las resoluciones definitivas que le fueran contrarias dictadas en los juicios de nulidad seguidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación, con las mismas modalidades a las que nos hemos referido en el párrafo anterior.

Con lo anterior, podemos deducir que la idea del legislador, al expedir las aludidas leyes, fue la de establecer un medio de defensa en favor de la autoridad, que compensara la imposibilidad que tenían para ocurrir al Juicio de Amparo contra actos del Tribunal Fiscal con respecto del derecho que tenían los particulares de acudir al Juicio de Garantías en defensa de sus intereses.

Una de las consecuencias que se dieron con la creación del recurso de revisión ante nuestro máximo tribunal que podían interponer las autoridades hacendarias, fue el inicio del grave rezago que tuvo que controlar la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en aquel tiempo el Pleno del mismo Tribunal Fiscal de la Federación y actualmente la H. Sala Superior del propio tribunal.

En efecto, el nuevo recurso provocó numerosos problemas a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, la cual era la competente para efectos de su tramitación y resolución, ya que las autoridades en una forma desmedida, interponían dicho recurso si la cuantía del negocio se los permitía, a pesar de que en la mayoría de los casos se declaraban infundados. Tal abrumamiento de asuntos, que hacían cada vez mayor el rezago del estudio de los mismos y de los otros que eran competencia de la Sala, referentes al control de la constitucionalidad de los actos de autoridad en materia administrativa, motivó que en el año de 1966 se reformara el Código Fiscal de la Federación, abrogando las leyes a las que nos hemos referido en este punto, confiriendo el conocimiento y resolución del recurso de revisión al H. Pleno del Tribunal Fiscal con el propósito de que ese cuerpo colegiado al estar especializado evitara posteriormente el rezago de los asuntos, lo cual en cuanto a idea fue una solución que desgraciadamente no se llegó a concretizar.

**G.- REFORMAS DEL AÑO DE 1966 AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938.**

Como se señaló en el numeral que antecede, la consecuencia que trajo el considerable rezago que se acumuló a través de los años en la Segunda Sala de la Suprema Corte con motivo de la indiscriminada interposición de recursos

de revisión que las autoridades hacendarías hacían valer en contra de los fallos dictados por las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, fue la necesidad de reformar el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, por decreto de 29 de diciembre de 1965.

A este respecto el ex-magistrado de la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación, Don Jaime Cadena Rojo nos dice: "las circunstancias que se tomaron en cuenta para las reformas, fueron entre otras, la de que la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargada de resolver el recurso de revisión, estaba integrada por cinco Ministros que no podían materialmente estudiar y resolver al mismo tiempo los asuntos propios de su competencia como órgano contralor de la constitucionalidad en materia administrativa, y además, revisar y resolver los asuntos parnormales que constituían los recursos de revisión promovidos en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación".(24)

Con lo anterior, se consideró que el H. Pleno del Tribunal fiscal, integrado por 22 Magistrados, 3 por cada sala

---

(24) CADENA ROJO, Jaime. El Tribunal Fiscal de la Federación y la Justicia Federal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años al servicio de México. Tomo II. Ensayos II. México, D.F. 1982. pág. 280.

que entonces eran siete, más el Presidente de dicho órgano de justicia administrativa, podría resolver los recursos. Dicha consideración a su vez se motivó por lo siguiente:

- 1) Porque entre los magistrados integrantes del Pleno se distribuirían el trabajo;
- 2) Porque estaban ligados en forma más directa con los negocios y;
- 3) Porque de ese modo se aumentaría en número las sesiones para resolver los recursos a estudio.

En estas condiciones, en los asuntos materia de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se exigió que para la interposición de cada recurso que intentara la Procuraduría Fiscal de la Federación en representación de las autoridades hacendarias, mediara acuerdo expreso del Secretario de Hacienda y Crédito Público o de quien legalmente lo substituyera.

Asimismo, y no obstante que se incrementaron las sesiones del Pleno del Tribunal, con la debida organización y programación de los asuntos a estudio, se llegó a formar nuevamente un fuerte rezago, lo que dio origen a reformar el Código Fiscal de la Federación con el propósito de contrarrestarlo.



#### H.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1967.

Por decretos de fechas 24 y 30 de diciembre de 1966, se expidieron la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el nuevo Código Fiscal de la Federación respectivamente; este último, que entró en vigor el día primero de abril de 1967, introdujo un recurso de revisión ante el Tribunal en Pleno, para las autoridades afectadas y en contra de las resoluciones de las Salas que decretaran o negaran sobreseimientos y de las que pusieran fin al juicio, cuando el asunto fuera de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secretaría o del departamento de Estado al que el asunto correspondiera, o del Jefe del Departamento del Distrito Federal o de los directores o jefes de los organismos descentralizados.

Con lo anterior, llegamos al punto, de que dada la obsolescencia del anterior Código Fiscal de la Federación de 1938, aún con sus reformas decretadas en el año de 1966, se expidió el nuevo Código Fiscal de la Federación del que en este momento nos ocupamos, estableciéndose un recurso de revisión al que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, en el que el órgano integrado por todos los Magistrados del Tribunal era quien revisaba en segunda instancia las sentencias dictadas por las Salas; y sólo en asuntos de verdadera importancia y trascendencia, se

elevantan al conocimiento de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, las sentencias del Tribunal ya revisadas por el Pleno del mismo.

En las referidas condiciones, a través de los artículos 240 y 241 del Código en comento se estableció expresamente que el recurso procedería únicamente cuando el asunto fuera de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secretaría o del jefe del departamento de Estado a que el asunto correspondiera, o del Jefe del Departamento del Distrito Federal, o de los organismos descentralizados en su caso, mediante escrito firmado por dichos titulares o por quien legalmente debiera substituirlos. Dicha limitación estuvo carente de eficacia, ya que las autoridades continuaron interponiendo los recursos en forma por demás sistemática, y con ello dio lugar a una transformación del tribunal en el sentido de hablarse ya de una Sala Superior del mismo, encargada fundamentalmente de la resolución de los aludidos recursos.

Por este motivo, el Código Fiscal de 1967 limitó de manera considerable la procedencia del recurso de revisión fiscal, al suprimir el defectuoso sistema que las leyes reglamentarias de 1946 y 1948, ya estudiadas, habían establecido y creó uno nuevo con el propósito directo de evitar la creciente acumulación de asuntos en revisión, a través

de un primer recurso de apelación también calificado como revisión, contra las sentencias de las Salas de dicho tribunal, introduciendo el concepto de importancia y trascendencia como punto de partida respecto de la procedencia. Asimismo, estableció como lineamiento base, respecto de la importancia, referente a la procedencia de la segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una determinada cantidad en dinero que se ha ido elevando con periodicidad.

Ahora bien, por cuanto hacía a la intervención de la justicia federal en el conocimiento del recurso de revisión fiscal, en la exposición de motivos del Código Fiscal y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se estableció que el mismo se agotaría de manera excepcional, es decir, por las razones ya anotadas en líneas anteriores, procedía en segunda instancia ante el Pleno del Tribunal, y en última alzada, ante la Suprema Corte; a lo cual, las autoridades lo manejaron en forma un tanto degenerativa, como un recurso ordinario, y con el paso del tiempo lo lograron por cuanto hace a su interposición ante el Pleno del Tribunal y actualmente ante la sala superior, pero no así ante la Suprema Corte, en virtud de que nuestro máximo tribunal ha contribuido, en ese aspecto, de la manera más eficaz al limitar su interposición por el hecho de fijar la importancia y trascendencia del asunto, cuestión sine qua

non de procedencia, de la que nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

**I.- REFORMA AL ARTICULO 104, FRACCION I CONSTITUCIONAL DE 25 DE OCTUBRE DE 1967.**

Con los lineamientos de los que nos hemos ocupado en el punto anterior, se marcó la pauta para que se procediera a reformar la Constitución en su artículo 104, fracción I, y con ello de alguna manera seguir buscando un medio por el cual se limitara la interposición del recurso de revisión ante nuestro más alto tribunal por parte de las autoridades facultadas para hacerlo que hasta ese entonces habían ya puesto a la Corte en una situación muy comprometedora, hablando en términos estadísticos, pues el rezago ya era agobiante con motivo de la interposición y tramitación de las mencionadas revisiones.

La reforma constitucional en análisis estableció lo siguiente:

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

1. 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 autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

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

La revisión se sujetará a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo".(25)

Como podemos observar, la adición de los párrafos tercero y cuarto, que dan materia al estudio que se realiza, tuvieron como objeto el establecer una debida ~~reglamenta-~~

---

(25) RABASA, Emilio O. y CABALLERO Gloria. Mexicano: ésta es tu Constitución. La Legislatura de la Cámara de Diputados. México, D.F. 1982. págs. 192 y 193.

ción fundamental con respecto a la creación de la última alzada ante nuestro máximo tribunal derivada de las controversias resueltas por tribunales administrativos creados por leyes federales y dotados de plena autonomía.

Así, se dispuso que la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos, tendría como limitativa el que se estableciera por las leyes federales en los casos que las mismas señalaran, siempre que dichas resoluciones hubiesen sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Este recurso de revisión fiscal, como comúnmente se ha venido conociendo por las mismas reformas a las que nos hemos avocado, se sujetó en cuanto a su tramitación a las disposiciones señaladas en la Ley de Amparo con respecto a la substanciación de la segunda instancia del propio juicio de Amparo; y la resolución respectiva que dictara la Segunda Sala de la Corte se sujetó a las disposiciones tendientes a regular el cumplimiento de las sentencias que hubieren concedido la protección constitucional.

#### J.- REFORMAS DEL AÑO DE 1962 AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

En el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciem-

bre de 1981, que entró en vigor a partir del primero de enero de 1983, se reproduce la procedencia de los recursos de revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Sala Superior) y el de revisión fiscal ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciéndose las mismas modalidades que para su interposición se han anotado en los puntos anteriormente referidos, con la única excepción que respecto a la cuantía del negocio establecida para la procedencia de la revisión fiscal se elevó a un millón de pesos y posteriormente, a partir del 26 de febrero de 1984, por decreto, se fijó a cuarenta veces el salario mínimo de la zona económica del Distrito Federal elevado al año, con lo cual se evitó la reforma constante con el propósito de modificar la cantidad, la cual se actualizaría cada vez que el salario mínimo se revisara.

Ahora bien, de acuerdo a las disposiciones contenidas en nuestra Carta Magna, que ya hemos analizado en el punto inmediato anterior, el citado recurso de revisión fiscal fue reglamentado por el artículo 250 del Código Fiscal de la Federación en común concordancia con los lineamientos del texto fundamental antes mencionado, en contra de las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Fiscal desfavorables a las autoridades tributarias, pronunciadas en un recurso previo, también calificado como revisión que

según los artículos 248 y 249 del citado ordenamiento podía interponer el titular de la Secretaría de Estado, departamento administrativo u organismo descentralizado a que el asunto correspondiera, en contra de las resoluciones de sobreseimiento o las sentencias definitivas pronunciadas por las Salas Regionales del mismo Tribunal Fiscal, cuando a juicio del promovente, el asunto respectivo fuera de importancia y trascendencia.

Con estas modalidades impuestas al recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte, si se logró de alguna manera aminorar el rezago que con las anteriores disposiciones se había llegado a acumular en la Segunda Sala, según se desprende de los datos contenidos en los informes rendidos por los presidentes de nuestro más alto tribunal, y a partir de entonces, en uso de la facultad que se le ha otorgado de calificar la importancia y trascendencia de los asuntos, desecha aquellos que a su juicio no la revisten, y con ello mantiene un reducido número de recursos en trámite.

En contraposición, si la regulación que se dió al recurso de revisión fiscal ante la Corte produjo los buenos resultados que se buscaron y ha permitido su desahogo normal y eficiente, no ocurrió lo mismo con el recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal (ahora Sala Su-



perior), seguramente, por no habersele regulado, de una forma semejante. Esto tiene su razón de ser, en virtud de que en el recurso promovido ante la Suprema Corte, se exigió, hasta antes de las reformas que ahora se analizan, que el escrito en el que se interpusiera fuera firmado por los titulares de las dependencias a las que correspondiera el asunto, en tanto que el recurso promovido ante la Sala Superior, en caso de ausencia de dichos funcionarios, lo podían interponer quienes legalmente debían substituirlos. y además, ante la Corte al promoverse el recurso, se tenían que exponer en el mismo escrito de interposición, las razones que determinaran la importancia y trascendencia del negocio de que se tratara, a menos de que su cuantía fuera, a partir del primero de enero de 1984, de más de 40 veces el salario mínimo elevado al año vigente en el Distrito Federal; lo cual no ocurría con relación al recurso de revisión que promovían las autoridades ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal Federal, ya que la consideración de la importancia y trascendencia se dejó al criterio del funcionario que legalmente estuviera facultado para hacerlo.

**K.- REFORMAS DEL AÑO DE 1986 A LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Por ley de 26 de febrero de 1971, se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y

Con ello se asentó aún más la disposición establecida en nuestra Carta Magna a partir de las reformas de 1967, en el sentido de que sólo las leyes federales pueden instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. En este sentido, y siendo que el Departamento del Distrito Federal se encuentra bajo la jerarquía directa del Poder Ejecutivo, delegando éste en un regente la administración de aquél, se hizo necesario señalar con precisión, cumpliendo con el texto fundamental, en el artículo primero de la Ley que analizamos, que el tribunal "está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa".

Ahora bien, con las reformas a esta Ley de 25 de abril de 1986 publicadas en Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de junio del mismo año, que entraron en vigor 30 días después de su publicación, el artículo anteriormente señalado, dispuso que las bases de organización y competencia del tribunal se delimitarían conforme a las disposiciones señaladas en la propia ley, conservando el espíritu

constitucional de ser un tribunal plenamente autónomo para dictar sus fallos. Además, con virtud de dichas reformas se creó una Sala Superior, la cual por competencia otorgada por el artículo 19 de la ley que analizamos tendría a su cargo la resolución de los recursos interpuestos por las partes en contra de los fallos dictados por las Salas inferiores.

Asimismo, y es lo que constituye parte de la materia del presente trabajo, con las citadas reformas se estableció la creación de los recursos de revisión y el de revisión administrativa, con igual semejanza a los que ya estaban establecidos en el Código Fiscal de la Federación, y de los que nos hemos ocupado durante el desarrollo de la presente exposición.

El primero de los recursos mencionados, contemplado en el artículo 86 de la Ley del Tribunal, se interpondrá ante la Sala Superior en contra de las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o niegan sobreseimiento; las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo y; las que pongan fin al procedimiento, con la única diferencia, en relación con el recurso de revisión precedente ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal Federal, de que el recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es proce-

dente para las partes que intervinieron durante el procedimiento, esto es, el actor, la autoridad demandada, e inclusive el tercero perjudicado, mientras que aquel únicamente lo puede interponer la autoridad, tal y como lo hemos visto con anterioridad. Además de que, para la interposición del recurso creado por las reformas que analizamos no se exige el requisito de la importancia y trascendencia del negocio.

Por lo que respecta al recurso de revisión administrativa, hasta antes de la reforma de 1988, éste se hacía valer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en contra de las resoluciones emitidas por la Sala Superior por virtud del recurso de revisión interpuesto y resuelto por dicha Sala, y en este caso, sólo la autoridad demandada podría interponerlo cuando se tratara de un asunto de importancia y trascendencia mediante escrito dirigido ante dicho tribunal, en el que se exponían las razones que determinarían la referida importancia y trascendencia del negocio de que se tratara.

Como vemos, el recurso de revisión administrativa promovido ante nuestro máximo tribunal presentaba las mismas características requeridas con relación al recurso de revisión fiscal contemplado en el Código tributario

federal, sobresaltando únicamente una diferencia con respecto a la cuantía del negocio, puesto que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establecía que si el valor del negocio excedía de 20 veces el salario mínimo elevado al año, se consideraba que el asunto revestía la importancia y trascendencia exigida; mientras que, como ya hemos visto, tratándose de la revisión fiscal se consideraba procedente si el valor del negocio excedía las 40 veces el salario mínimo general elevado al año.

En este orden de ideas, podemos concluir que hasta antes de las reformas de enero de 1988 (de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, Ley de Amparo, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Código Fiscal de la Federación y su Reglamento) de las que nos ocuparemos en capítulo posterior, los efectos de las disposiciones existentes y que se han analizado no mejoraron, tampoco las lagunas ni los problemas de rezago y de organización en cuanto a la interposición de los recursos; tan es así que en año y medio que estuvieron vigentes las reformas de 1986, en la sala superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el número de revisiones presentadas ya rebasaba a los dos mil expedientes.

Pero, lo más importante es que no se resolvió el gran problema de la situación jurídica de los que intervenían en los juicios contencioso administrativos (principalmente a nivel federal), sobre todo por la desigualdad y en algunos casos por el estado de indefensión en que se encontraba aquel que se viera favorecido por la sentencia, pues no tenía oportunidad de defenderse en los recursos que presentaba la parte desfavorecida. La anterior circunstancia se estudiará más adelante con los detalles que el caso requiere.

Por cuanto a los efectos de su implantación formal en la ley, de si tales consideraciones son ventajosas o no, en relación a los recursos contemplados en el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, otorgados en favor de las autoridades como última instancia de su parte, en forma general, nos avocaremos en los capítulos subsecuentes.

## CAPITULO SEGUNDO.

### LOS RECURSOS DE REVISION EN EL AMBITO JURISDICCIONAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Al abordar el análisis del presente capítulo, una vez que hemos dejado atrás el somero estudio histórico del tema que nos ocupa, nos enfocaremos ahora a hacer un marco general del juicio contencioso administrativo en sus diversas fases, dentro de los dos procedimientos que lo rigen, es decir, ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con el objeto de presentar un panorama general que nos lleve a ubicarnos en una forma concreta a la materia de que se ocupa la presente tesis profesional, en otras palabras, los recursos con que cuenta la autoridad dentro del marco de lo contencioso administrativo como una última instancia.

En este orden de ideas, avoquémonos entonces a iniciar con el siguiente punto:

- 1.- LAS PARTES QUE INTERVIENEN DESDE LA TRAMITACION DE LA PRIMERA INSTANCIA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Primeramente, debemos entender como contencioso administrativo el sistema jurisdiccional establecido para diri-

mir controversias entre entidades de la administración pública y particulares, surgidas con motivo de la emisión de acuerdos administrativos. Este sistema puede estar encomendado a tribunales judiciales, tribunales administrativos o de otro tipo semejante, según su ubicación.

Este sistema de control jurisdiccional ofrece dos variantes; se ejerce a través de tribunales comunes, o bien, de tribunales administrativos, esto es, orgánicamente aislados del poder judicial.

Como hemos visto, en México, a partir de 1857 se consideró que sólo el poder judicial federal, de acuerdo con la separación constitucional de poderes, estaba facultado para conocer de lo contencioso administrativo. Predominó desde entonces la opinión de que, en nuestro sistema jurídico el amparo suple a los juicios seguidos ante tribunales administrativos.

Pero en 1936 se expidió la ley de justicia fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, y dos años más tarde, el estatuto burocrático dictado por el presidente Cárdenas determinó el nacimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los trabajadores del Estado, ambos separados de la esfera del poder judicial federal.

El viraje se operó en razón de algunas tesis de la



Suprema Corte de Justicia de la Nación; una de ellas, al interpretar el artículo 22 constitucional en el sentido de que la aplicación total o parcial de los bienes de una persona al pago de impuestos no era confiscatoria; sentó que era problema de la legislación secundaria organizar las competencias de las autoridades en cuanto a cobro de impuestos o multas. Por otra parte, la jurisprudencia había establecido con anterioridad, que las leyes podían conceder medios de defensa a los particulares y que los mismos se podrían tramitar ante autoridad distinta de la judicial, siempre que esos recursos se agotaran antes del juicio de garantías.

En 1946, al modificar la fracción I del artículo 104 de nuestra ley fundamental, se reguló constitucionalmente la existencia de tribunales administrativos. Actualmente el control jurisdiccional de la actividad administrativa es compartido por los tribunales administrativos y judiciales.

Dentro de este concepto y atendiendo a la ubicación constitucional de los tribunales administrativos, los juicios promovidos ante ellos, como toda controversia, implica la intervención de una parte interesada en la anulación de un acto (administrativo) emitido o que le beneficia a otra, cuya pretensión será la de defender su subsistencia, esto es, de su contraparte.

En este orden de ideas, establece el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación:

"Artículo 198.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I. El demandante.

II. Los demandados. Tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

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

III. El titular de la secretaría de Estado u organismo descentralizado del que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Podrá apersonarse en el juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas, quien tenga interés directo en la modificación o anulación de un acto favorable a un particular o en la confirmación de uno que le es desfavorable."

A su vez, el artículo 32 de la ley del tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal, dispone:

"Artículo 32.-Serán partes en el procedimiento:

I.- El actor;

II.- El demandado. Tendrán ese carácter:

a) El Departamento del Distrito Federal, representado por el jefe del

- mismo;
- b) Los Delegados del Departamento del Distrito Federal; así como los directores generales del mismo a cuya área de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución; quienes al contestar la demanda lo harán por sí y en representación del Jefe del Departamento del Distrito Federal;
  - c) Las autoridades del Departamento del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnen;
  - d) El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de esta ley; y
- III.-El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal.

Concordando los preceptos anteriormente transcritos, podemos establecer entonces, que todo juicio contencioso administrativo tiene como partes para efectos del procedimiento:

1) El ACTOR, quien es todo aquel, ya sea particular o autoridad, al cual le constituye agravio o perjudica un acto emitido por la autoridad administrativa respectiva en beneficio de cualquiera de aquellos.

En este supuesto, entendemos que por lo general el actor es aquel particular que se ve afectado o perjudicado por un acto emitido por una autoridad administrativa en

ejercicio de sus facultades y atribuciones establecidas en leyes o reglamentos respectivos dentro de su ámbito de acción, federal o local; pero se da el caso, que los dos ordenamientos citados, tanto el tributario como la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal disponen que la autoridad administrativa adquiere el carácter de actor cuando el acto de autoridad le es favorable al particular.

2) EL DEMANDADO o DEMANDADOS, que como ya vimos en la transcripción literal de los artículos referentes a las partes de los cuerpos legales multicitados, lo es o son, las autoridades que emitieron el acto, indistintamente del carácter que adopten, es decir, de ordenadoras o ejecutoras, y del grado en jerarquía que tengan. A este respecto, el código tributario establece que en los juicios contenciosos administrativos llevados ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es parte el titular de la Secretaría de Estado u Organismo Descentralizado del que dependa la autoridad demandada emisora del acto que se impugne; y que, en todo caso siempre lo será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en todas las contiendas en que se controvierta el interés Fiscal de la Federación.

Asimismo se establece, como en el caso del actor, que el demandado será el particular a quien favorezca la

resolución cuya modificación o anulación pida la autoridad administrativa.

3) LOS TERCEROS, comunmente denominadas "tercera perjudicada", es decir aquellos que pudieran verse afectados en sus intereses con la resolución o resoluciones del juicio de nulidad; o, que se ostenten con derechos o intereses directos de carácter oponible hacia el actor. En este sentido, se establece que las autoridades podrán coadyuvarse de aquellas que tengan un interés directo y fundado por que se modifique o nulifique un acto que le es favorable al particular o bien que le sea confirmado uno que le es desfavorable al mismo particular.

De acuerdo a las consideraciones ya vertidas, pasaremos al análisis de las hipótesis suscitadas con motivo del establecimiento de los recursos tanto en el Código Fiscal de la Federación como en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de acuerdo a las disposiciones vigentes hasta enero de 1988 y que motivaron precisamente dichas reformas.

2.- UBICACION DE LOS RECURSOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

a).- EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

La promulgación de la Ley de Justicia Fiscal que es-

estructura y da vida al Tribunal Fiscal de la Federación, a partir del 27 de agosto de 1936, nos lleva hacia una nueva concepción dentro del ámbito de la impartición de justicia en nuestro país, al crear un órgano de control jurisdiccional dentro del marco formal del poder ejecutivo, cuyo objeto es determinar la legalidad de los actos de la administración en materia tributaria, a instancia del particular.

Esta nueva concepción, tiene su apoyo en el constitucionalismo social que irrumpe en la vida política, jurídica y económica de la nación, con nuestra carta magna de 1917.

Con el paso de los años podemos hacer ya una determinación valorativa que ha dejado en su devenir el Tribunal Fiscal de la Federación, al solucionar los litigios que todos los días surgen, como consecuencia del intenso quehacer gubernamental, entre los particulares y la administración pública.

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, que en sus orígenes se limitó a la materia tributaria, se ha venido extendiendo de tal manera, que hoy el ámbito de sus facultades jurisdiccionales alcanza los más insospechados campos del quehacer de los órganos de la administración centralizada y descentralizada.

Así tenemos, que además de las controversias de naturaleza fiscal federal, conoce de los litigios relativos a pensiones civiles y militares; de los que se derivan de la responsabilidad extracontractual del Estado que se origina de los actos culposos de los funcionarios en la prestación de un servicio público, cuando se causa un daño al particular; de aquellos que se refieren a multas por infracción a las normas administrativas federales; de los que versan sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada; de aquellos otros relativos a los créditos por responsabilidades contra funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales y del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades; de los que se señalan en otras leyes como competencia del tribunal, entre las cuales podemos señalar la ley federal de instituciones de fianzas, la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, la cual le atribuye competencia para conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de sanciones por faltas administrativas, las que pueden llegar hasta la destitución del empleo del servidor público; de los concernientes a los créditos que se determinen a cargo de aquellas empresas que, conforme al artículo 123

Constitucional están obligadas a prestar el servicio público de la educación, y por ende, a sostener centros de educación primaria en el medio rural; por último, es oportuno referir que la ley orgánica del Banco de México le otorga competencia para conocer de las resoluciones definitivas que se dicten en el recurso de revocación que se haga valer contra las multas impuestas a quienes infrinjan el régimen de control de cambios, lo cual le permite incursionar en el campo financiero del Estado. La naturaleza fiscal de los créditos que determinan, tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social como el INFONAVIT, lo ha llevado a conocer de un gran número de controversias planteadas por los patrones en contra de las resoluciones que en esta materia emiten dichos organismos descentralizados.

En este contexto, el Dr. Gonzalo M. Armenta Calderón, presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, ha expresado: "que en la medida en que las actividades del poder ejecutivo se extienden y ramifican, de tal manera que su rectoría en la actividad económica y financiera requiere que sus actos se ajusten a la mas estricta legalidad, con el objeto de que no se interfiera ni se conculque el libre ejercicio de los derechos individuales y sociales del gobernado, se hace necesaria la existencia de órganos de control jurisdiccional que encaucen la vida jurídica del Estado Mexicano, para que en él se conserve la armonía que



nace del respeto a esa esfera intangible del particular, garantizada por la Constitución General de la República."(26)

Ahora bien, con lo que hasta ahora se ha expuesto, nos damos una ligera idea sobre la naturaleza, organización y funcionamiento tanto material como orgánico del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que ahora pasaremos a abordar de manera sintética la secuela del procedimiento contencioso administrativo.

El juicio contencioso administrativo, comúnmente conocido como juicio de nulidad, que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, requiere la existencia de una controversia, resolución o acto definitivo de los contemplados, y que en párrafos anteriores ya nos hemos referido al hablar de la competencia de dicho tribunal(27), por el artículo 23 de la Ley Orgánica de dicho tribunal, o bien, que existiendo algún recurso administrativo, su interposición sea optativa para el gobernado, siendo un ejemplo de ello, el recurso de revocación previsto en el artículo 116,

---

(26) ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M. "El contencioso administrativo Mexicano. Características y nuevas perspectivas". Conferencia sustentada en el congreso conmemorativo de los 50 años de la promulgación de la ley de Justicia fiscal. Agosto 27 de 1986. México, D.F. Pág. 4.

(27) Supra. Pág. 35.

fracción I del Código Fiscal de la Federación.

Una vez que se ha dado el presupuesto materia de impugnación en el juicio, éste se inicia con la demanda del actor que, de reunir los requisitos legales, es admitida por el magistrado instructor, ordenando el emplazamiento al demandado, a fin de que produzca su contestación.

Así pues, una vez transcurridos diez días, posteriores a la contestación de la demanda, siempre que se hayan desahogado las pruebas y resuelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento y las recusaciones que en su caso se hubieren hecho valer, se declara cerrada la etapa llamada de instrucción.

Llegado este momento procesal, la sala regional del conocimiento, dictará en su caso, la resolución que decrete o niegue el sobreesamiento del juicio, y en esta segunda hipótesis, pronunciará sentencia definitiva, en alguno de los siguientes sentidos:

- a) reconociendo la validez de la resolución impugnada;
- b) declarando la nulidad lisa y llana de la resolución, o bien;

c) declarando la nulidad de la resolución combatida, para determinados efectos.

**a.1).- PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION ANTERIOR A LAS REFORMAS DEL AÑO DE 1988.(28)**

Para el caso de que la resolución decretara o negara el sobreesimiento, o que la sentencia definitiva fuera desfavorable a los intereses de la autoridad, bien haya sido actor o demandado, tenía expedita su acción para interponer el recurso de revisión, ante la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación. La procedencia de este recurso se justificaba por la comisión de violaciones procesales cometidas por el juzgador, que trascendieran al sentido del fallo, condicionada esta hipótesis a que la afectada fuera la autoridad.

Subsistía en el código tributario como causal de procedencia del recurso de revisión, que el asunto revistiera importancia y trascendencia para los intereses de la autoridad, y quedaba a juicio del representante de la recurrente, estimar si se daba o no esta característica, lo que redundó en la ineficacia de este presupuesto, ya que fue obvio el abuso que cometían las autoridades, de afirmar ar-

---

(28) Publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de enero de 1988.

bitrariamente la existencia de tal hipótesis, con el único fin de tener acceso al recurso, dado que no era necesario acreditar los extremos del aludido presupuesto de procedencia, sólo bastaba con mencionarlo en el escrito correspondiente.

El antecedente de este recurso como ya hemos visto, según análisis histórico, se remonta al código fiscal de 1967, y en el informe razonado de la comisión, así como en la exposición de motivos, se justificó su creación como un medio de defensa para la autoridad, en los negocios que aunque de poca cuantía, revistieran importancia y trascendencia para los intereses colectivos y públicos que representa la autoridad, considerando el desequilibrio de instancias en relación a los particulares, dado que éstos disponen del juicio de amparo.

La finalidad del recurso era que la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación confirmara, revocara o modificara la resolución de sobreseimiento o la sentencia recurrida, mediante un nuevo análisis que suspendía la formación de la cosa juzgada, respetando siempre la litis planteada originalmente.

Las facultades que correspondía ejercer a la sala revisora, consistían en examinar las violaciones "In Iudican-

do" (al dictar la sentencia), en que hubiera incurrido el "A Quo" (sala de origen), a juicio de la autoridad recurrente, sustituyéndose en las funciones que correspondían a la sala regional, incluyendo por supuesto, el estudio de los conceptos de anulación no estudiados. Por otra parte, si la irregularidad causada a través del recurso se refería a violaciones cometidas en la fase de instrucción, denominada en la doctrina "In Procedendo", la sentencia que se dictara tendría por efecto ordenar la reposición del procedimiento a partir del momento en que se cometió la violación.

Es precisamente en este momento procesal en donde se ubica el recurso de revisión fiscal como tema central del presente trabajo recepcional, y tocante a ello, en forma preliminar se señala que se seguía ante la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciendo la debida aclaración de que, procedía en contra de sentencias dictadas por la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación, teniendo como requisito de procedencia, que el asunto revistiera de importancia y trascendencia, o bien, que el valor del negocio excediera de 40 veces el salario mínimo general elevado al año y veinte en el Distrito Federal al momento de interponerse el recurso. En este caso, resulta que, innumerables asuntos propuestos por las autoridades como importantes y trascendentes, no eran admiti-

dos, ya que la juzgadora no los valoraba o estimaba como tales, estas fueron algunas de las causas por las que se propusieron y aprobaron las reformas de enero de 1988.

Como ya ha quedado mencionado, este recurso se tramitaba ante la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en base al procedimiento previsto para la revisión de sentencias dictadas en el juicio de amparo indirecto y la resolución estaba sujeta a las normas que regulan las sentencias de amparo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 104, fracción 1, párrafo cuarto de la Constitución, hasta antes de las reformas de 1987. Hemos visto que su creación devino de la modificación que sufrió el aludido artículo 104 constitucional en 1946 para quedar contemplado y regulado en nuestra carta magna, y fue a partir de 1949 en que apareció regulado en el Código Fiscal de la Federación, el citado recurso de revisión fiscal, que en 1988 fue derogado como tal.

**b).- EN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

La atribución de la potestad jurisdiccional para juzgar las pretensiones fundadas en derecho administrativo a un tribunal de lo contencioso administrativo no encuadrado en el poder judicial se consagró en el Distrito Federal por

la ley promulgada el 28 de enero de 1971. En un principio, fueron muy amplias las potestades reconocidas al tribunal, para quedar limitadas después a las de simple anulación; en otras palabras, además del Tribunal Fiscal de la Federación, en la fecha ya citada se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar sus fallos independientemente de cualquier autoridad administrativa.

De acuerdo con el artículo 21 de la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, éste conocerá de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en una cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal; de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de quince días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la

naturaleza del asunto lo requiera.

El juicio que se sigue ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal presenta algunos aspectos diversos en relación al que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación y que ya hemos visto en el inciso anterior, en virtud de que se inclina a acoger un sistema procedimental tendiente a la oralidad. Su tramitación queda sujeta a términos expeditos, y prescinde además, en la medida de lo posible, de formalidad.

Este juicio se inicia igualmente con la demanda, la cual una vez admitida por la sala del tribunal, la misma ordena correr el traslado de ley a las demandadas para que en un término de 15 días produzcan su contestación a la demanda, estableciéndose un día y hora determinados para que tenga verificativo la audiencia de ley, en la que las partes únicamente podrán formular alegatos.

Una vez que ha tenido verificativo dicha audiencia, el juicio se turna a etapa de resolución o sentencia la cual puede:

- 1) Anular los actos impugnados;



- 2) Dejar subsistentes los mismos, y;
- 3) Determinar la validez de los actos cuya nulidad se demanda según el caso.

La anulación de los actos que se impugnan se da, según el artículo 80 de la ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por incompetencia de la autoridad; incumplimiento u omisión de las formalidades legales; violación de la ley o no aplicación de la debida; y arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, o cualquier otra causa similar.

**b.1).- PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL ANTERIOR A LAS REFORMAS DEL AÑO DE 1986.(29).**

Con las reformas a la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de 1986, se creó como medio de impugnación de sentencias un recurso que con anterioridad no se establecía, inspirándose o basándose en el procedimiento tributario, vigente en la época, al implantarse el recurso de revisión en contra de las resoluciones de las salas del Tribunal que decretaran o negaran

---

(29) Publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de diciembre de 1987.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

sobreseimiento, las que resolvieran el juicio o la cuestión planteada en el fondo, así como las que pusieran fin al procedimiento.

Ahora bien, dichas resoluciones (de acuerdo a las reformas de la misma fecha) serían recurribles POR CUALESQUIERA DE LAS PARTES ante la sala superior. Aquí nos damos cuenta que, a diferencia del procedimiento establecido en el Código Fiscal de la Federación, las sentencias de sobreseimiento y las que resolvían el fondo del negocio y que ponían fin al procedimiento, no sólo eran recurribles exclusivamente por las autoridades sino que también se encontraba el particular en aptitud de impugnar el fallo emitido por las salas de origen, para que de algún modo no se le dejara en estado de indefensión y así estar en un plano de igualdad con respecto a las otras partes, que en todo proceso es imperativo. Esto viene a colación, en virtud de las recias críticas que se hicieron desde el momento en que se implantó en el Código Fiscal de la Federación el recurso de revisión únicamente en favor de las autoridades, ya que se argumentaba que al particular se le privaba de la oportunidad de acudir en vía ordinaria a impugnar los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación.

De lo anterior se concluye que, al implantar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal,

un medio de impugnación en contra de sus fallos, tenía una marcada influencia de la legislación tributaria, pero pretendió perfeccionarla al implantar la procedencia del recurso de revisión para cualquiera de las partes como medio de defensa establecido en la ley. Igualmente, se podría pensar que la intención de la creación de este recurso fue la de no dar la vía inmediata a los particulares para acudir en juicio de garantías con el firme propósito de no saturar y viciar a los tribunales federales con dichos juicios; situación que posiblemente con el paso del tiempo hubiera llegado a adoptar el Tribunal Fiscal de la Federación para subsanar las críticas a las que se había hecho acreedor, principalmente por no respetar el principio de igualdad entre las partes.

Hay que hacer la aclaración que, con las reformas de 1988 subsistieron dichas disposiciones en la parte conducente, esto es, subsistió la interposición y trámite del recurso de revisión del cual, conocerá la Sala Superior, así, las resoluciones de la sala superior, tienen como efecto:

- 1) Revocar el fallo emitido por las salas que componen dicho tribunal y dictar uno nuevo subsanando las apreciaciones hechas por el órgano inferior, respecto del fondo del negocio, es decir, siempre respe-

tando la litis planteada.

- 2) Confirmar el fallo que dicten las salas del tribunal.
- 3) En su caso, ordenar la reposición del procedimiento en el caso de presentarse alguna irregularidad dentro del procedimiento y que trascienda en el sentido del fallo dictado por las salas.

Al igual que en el procedimiento tributario, en contra de las resoluciones de la sala superior del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal y que han quedado anotadas en el párrafo que antecede, las reformas del 16 de junio de 1986, crearon para las autoridades, el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las características de este recurso se concretaban a las mismas que se establecían para la revisión fiscal en el procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, era un recurso establecido para las autoridades, que se interponía ante la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por escrito, cuando se trataba de un asunto de importancia y trascendencia. Dicho escrito debería ser firmado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, o por quien legalmente lo representara en caso de ausencia, manifestando las razones que determinaran la importancia y trascendencia del asunto.

de que se tratara, atendiendo al valor del negocio de acuerdo al salario mínimo vigente en el lugar. Requisitos de los cuales, nos avocaremos con profundidad en el capítulo posterior, pero por lo pronto ahí quedan como un proemio a lo que representaba dentro del marco jurídico de nuestro derecho administrativo, la implantación de dichos recursos en favor de la autoridad como última instancia de su parte ante nuestro máximo tribunal. Respecto de este recurso de revisión administrativa, la disposición se derogó con las últimas reformas.

Una vez que hemos establecido la ubicación formal de los recursos de revisión, tanto fiscal como administrativa, dentro del juicio contencioso administrativo así como la determinación de las partes que en él intervieran, pasemos al análisis de la forma y definición que se le daba a uno y otro recurso respecto a su naturaleza jurídica.

### 3.- CONCEPTO DE LOS RECURSOS.

#### a).- DE REVISION FISCAL.

Es aquel medio de impugnación constitucional, que a través de la ley federal reglamentaria, se establecía en favor de las autoridades, para que el órgano judicial supremo de la nación, se abocara al conocimiento de la cuestión planteada, derivada de la jurisdicción contenciosa ad-

ministrativa.

Se consideró como un medio de impugnación constitucional, en virtud de que, como ya ha quedado visto, en 1945 a iniciativa del ejecutivo, se reformó la Constitución facultando al legislador ordinario a establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias dictadas por los tribunales federales en grado de apelación, en asuntos de interés público, o por los tribunales administrativos federales que gozarán de plena autonomía.

Al hablar de su creación a través de una ley federal reglamentaria, nos estamos refiriendo a que, siendo el Código Fiscal de la Federación el ordenamiento que regula el procedimiento contencioso administrativo llevado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano que goza de plena autonomía y cuya constitucionalidad, así fue reconocida por las reformas constitucionales a que nos hemos referido en párrafos anteriores, es por tal medio que se ha acatado lo establecido por el artículo 104 constitucional.

Por lo que se refiere al establecimiento de dicho recurso en favor de las autoridades, esta institución constitucional tuvo como finalidad poner a las autoridades en un plano de igualdad con los particulares, arguyéndose, que estos últimos podían ir al juicio de amparo en contra de

las sentencias del tribunal, lo que no podían hacer aquellas, en virtud de que la Suprema corte había establecido jurisprudencia en el sentido de que como el tribunal fiscal dictaba sus fallos en representación del ejecutivo de la unión, no podía ser que otro órgano del mismo ejecutivo, que obraba por acuerdo del titular de ese poder, acudiera al juicio de Amparo contra actos de dicho tribunal.

Por cuanto hace a la competencia del órgano judicial supremo de la Nación, para conocer de la tramitación y resolución del recurso en cuestión, la misma estaba asignada a la segunda sala de la propia Suprema Corte de Justicia, y a partir de las reformas constitucionales del 29 de julio de 1987, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto del mismo año y que entraron en vigor el día 15 de enero de 1988, se delegó dicha competencia en los tribunales colegiados de circuito, con similares características respecto a su tramitación.

**b).- DE REVISION ADMINISTRATIVA.**

Es aquel medio de impugnación constitucional, que a través de la ley local reglamentaria del Distrito Federal, se establecía en favor de las autoridades para que, el órgano judicial de la federación competente, se abocara al conocimiento de la cuestión planteada, derivada de una con-

tienda dividida ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Del anterior concepto, podemos hacer válidas las consideraciones que se han expuesto para el concepto del recurso de revisión fiscal, debiéndose hacer ciertas aclaraciones cuando hablamos de la ley local reglamentaria del Distrito Federal.

Las reformas a la ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1985, crearon, inspirándose en la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, una sala superior a dicho tribunal cuya competencia ya hemos analizado, y el establecimiento del recurso de revisión administrativa en contra de las resoluciones dictadas por dicha sala superior. En consecuencia, existía, desde el muy particular punto de vista una laguna en el artículo 104, fracción I de la Constitución en su tercer párrafo, ya que disponía que el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación procedía en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, sólo en los casos que señalaran las leyes federales. Ahora bien la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es una ley de carácter netamente local, por que sus disposiciones única-



mente rigen para el Distrito Federal, y es en este contexto, que la creación del recurso de revisión en la ley anotada, tuviera ciertas anomalías con respecto de su procedibilidad ante el órgano judicial supremo de la Nación, puesto que constitucionalmente la referencia se hacía en cuanto a que las leyes federales los establecerían, descartando la posibilidad de que, también las locales los señalaran.

Así pues, tales anomalías se vieron subsanadas, con las reformas constitucionales de julio de 1987, al adicionarse la fracción XXIX-H al artículo 73 y la fracción I-B al artículo 104. La primera de dichas adiciones a la ley suprema, se refiere a la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

La segunda de dichas adiciones se refiere a que los tribunales de la federación conocerán de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución, SOLO EN LOS CASOS QUE SEALEN LAS LEYES.

## CAPITULO TERCERO.

### LOS RECURSOS DE REVISION Y LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACION.

#### 1.- GENERALIDADES.

Como hemos visto, la revisión, tanto la fiscal contemplada en el Código Fiscal de la federación, como la administrativa regulada en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, apreciadas en su calidad de recurso, constituirían un medio de impugnación de parte de las autoridades administrativas contra las sentencias dictadas por la sala superior de los respectivos tribunales dotados constitucionalmente de plena autonomía como lo son el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Sus objetivos varían de acuerdo con las personas que intervienen en la relación procesal. El recurrente tenía como objetivo inmediato impedir que el fallo surtiera efectos de cosa juzgada y como objetivo mediato obtener una nueva resolución acorde con sus pretensiones; El tribunal revisor, en estos casos la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (y con la entrada en vigor de las reformas Constitucionales de julio de 1987 los Tribunales

Colegiados de Circuito), cuya actividad es provocada por la instancia de la autoridad, tiene como objetivo el cumplimiento de una función jurisdiccional establecida en nuestra propia Carta Magna en la que analizarán los agravios expuestos por aquellas, previa la calificación de la importancia y trascendencia del negocio a resolver (requisitos de los cuales nos ocuparemos en subsecuentes puntos de este capítulo); agravios que de resultar fundados para el órgano jurisdiccional supremo, provocarán que el mismo realice un nuevo exámen de la resolución impugnada.

Con las reformas publicadas en 1987 y que entraron en vigor en 1988, en materia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y las de 5 de enero de este último año en materia tributaria, en estricto apego a las modificaciones constitucionales, relativas a los tribunales de lo contencioso administrativo, se dio un viraje al ámbito competencial de los órganos del Poder Judicial de la Federación en materia del recurso de revisión como instancia de impugnación de las resoluciones de los propios tribunales contenciosos administrativos (tanto federal como local).

En efecto, con dichas reformas, se suprime la revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación únicamente, y la consecuente revisión (fiscal y, también la

administrativa) ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, y se establece que, en materia tributaria, contra de las sentencias dictadas por las Salas de origen (en primera instancia) las autoridades podrán interponer el recurso de revisión (llisa y llanamente) de la que le corresponderá su conocimiento a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Las reformas a estudio señalan:

En el Código Fiscal de la Federación:

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

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de

dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

Cuando la cuantía sea inferior a la que corresponda conforme al primer párrafo o sea indeterminada, el recurso procederá cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso. En materia de aportaciones de seguridad social, se presume que tienen importancia y trascendencia los asuntos que versen sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

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

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

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

En el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal:

"ARTICULO 87.- Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo de quince días siguientes a aquel en que surta efecto la notificación respectiva, cuando se trate de un asunto de importancia y trascendencia mediante escrito dirigido a dicho Tribunal. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la referida importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio excede de veinte veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla especificada en el artículo 30-bis de la Ley de Amparo, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso".

Del análisis hecho hasta ahora, podemos decir entonces, que las revisiones a estudio presuponen:

- a) Una resolución materia del recurso;
- b) Una violación o indebida aplicación de la ley;
- c) La lesión de un interés público que la autoridad juzga como protegido y;
- d) Las calificativas de importancia y trascendencia, previas a la tramitación del recurso; en estrecha relación con lo indicado en el inciso precedente.

## 2.- SUPUESTOS Y REQUISITOS DE PROCEDENCIA.

Con las reformas de 1988, se establecen como requisitos de procedencia y presentación los siguientes:

### a).- EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

El artículo 248 establece los requisitos y supuestos que deben reunirse para la procedencia y presentación del recurso de revisión y son:

Primeramente, tenemos que el recurso de revisión procede en contra de las resoluciones dictadas por la Sala Regional (30) del conocimiento del asunto, por medio de las cuales se decreta o niegue sobreseimiento, o bien, se resuelva el fondo en definitiva, ya sea por violaciones cometidas durante el procedimiento en las que se afecten las defensas del recurrente, y que trasciendan al sentido del fallo; o bien por violaciones cometidas al momento de dictarse la sentencia.

En estos casos la procedencia del recurso atenderá

---

(30) Cuando el asunto lo resuelva la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos del artículo 239 BIS, esto es, en los casos que revistan determinadas características especiales, el recurso de revisión procederá contra las resoluciones o sentencias que dicte la propia Sala Superior, en los mismos términos que si se hubiera dictado por la Sala Regional.

también a la cuantía del propio asunto, misma que será tomada en cuenta, cuando la cantidad del negocio exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de su emisión (31). Pero, como excepción tenemos que, cuando dicho monto sea inferior a la cantidad antes mencionada, o sea indeterminada, el recurso procederá en los casos en que el asunto sea de importancia y trascendencia, siempre y cuando sean razonados por la autoridad recurrente tales requisitos (32).

Como último requisito de procedencia, la ley establece que el recurso sólo puede ser interpuesto por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica (33).

- (31) Cuando el asunto verse sobre contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, la cuantía se calculará del monto resultante del importe de la contribución, entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda a su cobro, multiplicado por doce.
- (32) Cuando se trate de asuntos cuya materia corresponda a las aportaciones de seguridad social, el artículo a estudio señala que tendrán importancia y trascendencia aquellos casos en que: se determinen los sujetos obligados a cubrir la aportación; se determinen los conceptos que integran la base de cotización de las aportaciones y; se determine el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo de trabajo.
- (33) De igual forma, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede interponer el recurso de revisión cuando a su juicio la sentencia o resolución afecte el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto, cuando se trate de la interpretación de leyes o regla-



Por lo que toca a los requisitos de presentación del recurso de revisión, el mismo artículo 246 dispone los siguientes:

1) El recurso se hará valer por escrito, el cual será dirigido y presentado ante la Sala Regional que haya emitido la resolución o sentencia impugnada materia del mismo, y en su caso ante la Sala Superior del Tribunal.

2) Dentro del término de quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación.

3) De su tramitación conocerá el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, y, en su caso en la de la Sala Superior.

Nos encontramos con que a partir de estas reformas, la figura de la substitución que se preveía en las anteriores disposiciones del Código Fiscal de la Federación para el caso de ausencia de los funcionarios que debían firmar el escrito por el cual se interponía el recurso de revisión

---

mentos, de las formalidades esenciales del procedimiento o se fije el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. Dicha dependencia del Ejecutivo también se encuentra facultada como la única autoridad que puede interponer el recurso de revisión en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales.

(titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos u Organismos Descentralizados que correspondiera) desapareció, y ahora en el Código Fiscal de la Federación se establece que el recurso podrá ser interpuesto por las autoridades, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

Con esto, tenemos ahora que el escrito por el cual haga valer el recurso la autoridad afectada en sus intereses, lo deberá firmar la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, es decir, aquellas dependencias que dentro de la Ley Orgánica respectiva de cada una de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos u Organismos Descentralizados, están abocadas y facultadas internamente a realizar y defender los actos jurídicos que sus representadas realizan.

Anteriormente, el artículo 250 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta 1987, disponía que el escrito por el que se interpusiera el recurso de revisión fiscal ante el Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debería ser firmado por el titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado que correspondiera según el caso.

Asimismo, se establecía que en caso de ausencia de los

funcionarios antes citados, el escrito de revisión sería firmado por quienes legalmente debían sustituirlos.

Con las reformas anteriormente anotadas, se permite a las autoridades interponer los recursos mediante el órgano administrativo legitimado y facultado para hacerlo, y con ello, se vieron liberadas de las exigencias que las anteriores leyes les imponían respecto al órgano facultado para promover los recursos, lo cual les ocasionaba un sin fin de problemas por cuanto a la procedencia de los mismos, ya que la mayoría de los recursos intentados les eran desechados por la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, al no acreditarse o no poderse acreditar la sustitución legal de los funcionarios que deberían firmar el escrito por el cual se intentara el recurso, puesto que para la Suprema Corte, daba lugar a discusión la situación de que si era legal que el titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado, decidieran conforme a su criterio sobre la interposición del recurso de revisión, y que fuera el sustituto en funciones quien lo firmara, y para ello emitió un criterio sustentado en el sentido de que la facultad discrecional de interponer el recurso de revisión y el ejercicio de esa facultad eran inseparables y correspondía única y exclusivamente al titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado, de tal suerte, que no

era admisible que fuera el titular el que decidiera la interposición y que otro funcionario firmara el escrito relativo; y, basándose en tal criterio, la Segunda Sala de la Suprema Corte antes de analizar los agravios en la revisión, los desechaba. No obstante ello, la autoridad seguía intentando de cualquier manera la interposición de los recursos, a sabiendas de que los mismos no iban a prosperar.

La determinación de la Suprema Corte, quedó plasmada en la tesis jurisprudencial siguiente:

"REVISION FISCAL. DEBE DESECHARSE LA INTERPUESTA POR EL SUBPROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACION, CUANDO NO ES EN AUSENCIA O POR ACUERDO DEL PROCURADOR.- La presente revisión interpuesta por el Subprocurador Fiscal de la Federación debe desecharse en virtud de que, en el caso concreto, carece de facultades legales para promoverla en nombre de la Secretaría de Hacienda. En efecto, atento lo dispuesto por los artículos 2o de la Ley que crea un recurso ante la Suprema Corte contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, 4o, fracción I, y 5o, de la Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la atribución conferida a ésta para interponer el recurso de revisión fiscal, sólo puede ser ejercitada "por el Procurador Fiscal, y, en su ausencia o por acuerdo de él, por el Subprocurador Fiscal". En la especie, aparece que el Subprocurador Fiscal interpone la revisión en contra de la sentencia dictada por la Sexta Sala del Tribunal Fiscal, por propia determinación, pues en el escrito en que hace valer el recurso, no expresa promoverlo en ausencia o por acuerdo del Procurador. De donde se si-

que que, en tales condiciones, careciendo el promovente de facultades legales para hacerlo valer a nombre de la Secretaría de Hacienda, el mismo resulta improcedente y debe ser desechado. Cabe citar, al respecto, la tesis jurisprudencial número \* 928 ( los Nos. 2203 y 2243 corresponden a este volúmen) visible a páginas 1730 de la última compilación de Jurisprudencia de la Suprema Corte de 1917 a 1954, publicada como apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que dice: "Revisión.- Si por la autoridad responsable interpone revisión quien no tenga facultad legal para representarla, debe desecharse el recurso". No obsta en contrario la circunstancia de que el Presidente de esta Suprema Corte lo haya admitido, pues siendo la personalidad un presupuesto procesal de orden público, siempre debe ser examinada de oficio, aún cuando el auto que admitió el recurso haya causado estado, por no haber sido reclamado conforme al artículo 103 de la Ley de Amparo, según lo ha resuelto este Alto Tribunal, como puede verse de la tesis publicada a páginas 1743 de la citada compilación y que se relaciona con la tesis jurisprudencial número 940 que dice: "REVISION MAL ADMITIDA, DEBE DESECHARSE".

Revisión fiscal 434/1959. Fojaco y Cia., S.A. Resuelta el 16 de junio de 1961. Unanimidad de 4 votos, en ausencia del C. Ministro Tena Ramírez. Ponente: el C. Ministro Mendoza González.

2da SALA.-Informe 1961, Pag. 115.

\* Las jurisprudencias que se citan se publicaron con los títulos "REVISION" y "REVISION MAL ADMITIDA" en las páginas 1730, y 1743 del apéndice al tomo CXVIII.(34)

**b).- EN LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

En esta ley se señala en el artículo 87, como requisitos de procedencia para la revisión ante los Tribunales Colegiados de circuito, los siguientes:

Que la Sala Superior de dicho órgano de justicia administrativa, al resolver el recurso interpuesto en contra de la resolución de la Sala de origen, emita sentencia en alguno de los siguientes sentidos: confirmando o negando el sobreesamiento del juicio; confirmando la resolución que resolvió el fondo de la cuestión planteada; o bien, confirmando la resolución que puso fin al procedimiento.

Asimismo, el recurso de revisión procederá, siempre que el asunto sea de importancia y trascendencia, debiendo las autoridades exponer dichas razones; pero, cuando el valor del negocio exceda de veinte veces el salario mínimo elevado al año, conforme a lo que establece el artículo 3o Bis de la Ley de Amparo, se tendrán por satisfechos dichos requisitos.

Por último, la ley dispone que el recurso sólo puede

---

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1955-1963. Segunda Sala, bajo el número 2220, Mayo ediciones. 1965. México, D.F. pág. 848.

ser interpuesto por las autoridades.

Como requisitos de presentación se señalan:

1) El recurso se presentará ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente.

2) Dentro del plazo de 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución respectiva.

3) Por medio de un escrito dirigido al mismo Tribunal Colegiado de Circuito competente.

Ahora bien, la revisión administrativa contemplada por el artículo 87 de la presente ley, hasta antes de las reformas de 9 de noviembre de 1987, preveía para las autoridades el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación pero, el escrito de expresión de agravios debería siempre estar firmado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, y en caso de ausencia de éste, por quien legalmente debía sustituirlo. De acuerdo a las reformas a estudio, ya no se establece el imperativo de la firma del Jefe del Departamento del Distrito Federal, sino que, en forma genérica señala que serán las autoridades las que podrán interponer el recurso de revisión, dejando la la

guna de si necesaria y forzosamente serán los titulares de las dependencias, las directamente afectadas o si podrán firmar dicho recurso alguna otra autoridad en sustitución o en ausencia de aquella.

Como se ve, en este precepto no se adopto el criterio del Código Fiscal de la Federación de facultar a las autoridades a través del órgano jurídico encargado de su defensa de presentar e interponer el recurso de revisión.

### 3.- LAS RESOLUCIONES MATERIA DE LOS RECURSOS.

Hasta 1987 teníamos que los artículos 250 del Código Fiscal de la Federación y 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establecían un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, limitando su interposición en contra de las resoluciones que la Sala Superior de cada uno de los tribunales contenciosos administrativos, dictaran con motivo de las revisiones previstas en los cuerpos legales citados.

Con la entrada en vigor de las reformas al Código Fiscal de la Federación y a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el año de 1988, se manifestó un cambio total con relación a la materia de los recursos de revisión que las autoridades pueden



interponer dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa en contra de las sentencias dictadas por sus tribunales.

En efecto, en materia tributaria federal, dentro del procedimiento contencioso administrativo, a las autoridades se les limitó su contienda a una sólo instancia (como al particular), ya que con dichas reformas, se derogó el capítulo que establecía una instancia más en su favor (la de la revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación) para impugnar las sentencias dictadas por alguna de las Salas Regionales.

Por cuanto hace a la materia contenciosa administrativa en el Distrito Federal, las reformas a la ley no afectaron de tal manera su procedimiento, puesto que subsistió como medio de impugnación de las sentencias para las partes que intervienen en él (actor y autoridad demandada), el recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal contra las sentencias dictadas por cualquiera de las Salas de origen.

En este orden de ideas, tenemos que las resoluciones materia de los recursos de revisión que se analizan son a partir de 1988, las siguientes:

Dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia tributaria federal, aquellas dictadas por cualquiera de las Salas Regionales o la Sala Superior, que decreten o nieguen sobrelamiento o bien constituyan la sentencia definitiva que resuelva el fondo del negocio, cuando su sentido sea adverso a los intereses de la autoridad demandada en el juicio, y se presenten en ella los requisitos de procedibilidad que exige la ley para ser materia del recurso.

Dentro del procedimiento contencioso administrativo en el Distrito Federal, aquellas resoluciones dictadas por la Sala Superior en las que se confirme la negativa de sobrelamiento, la resolución del juicio o la cuestión planteada en el fondo del negocio y las que pongan fin al procedimiento, que vayan en contra de los intereses de la autoridad demandada, emitidas por las Salas inferiores del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es decir, las resoluciones dictadas por la Sala Superior con motivo del recurso que se previene en el artículo 86 de la ley.

Ahora bien, independientemente de la procedencia o improcedencia tanto de la revisión fiscal como de la revisión administrativa por razón de la cuantía del litigio o del valor de la materia de la controversia, los mencionados re-

curso sólo proceden contra las resoluciones dictadas por cualquiera de las Salas Regionales o por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, siempre que, respecto de las mismas, no proceda ningún recurso, con arreglo a las leyes que rigen el funcionamiento de los tribunales mencionados; excluyéndose de tal manera aquellas que dicho órgano emita con respecto a los medios de impugnación consagrados en los artículos 242 del Código Fiscal de la Federación (reclamación) y 83 en relación con el 19, fracción III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (reclamación).

#### 4.- LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA.

La materia de las revisiones a estudio, se concretan a la realización por parte del órgano superior competente, cuando así lo disponga la ley respectiva, de un nuevo examen por lo que respecta a los fundamentos legales invocados, y en la relación que guardan éstos con los puntos resolutivos del fallo impugnado, lo cual, implica un estricto control de legalidad que se realiza por el Poder Judicial Federal a través de los Tribunales Colegiados de Circuito, atendiendo a las causales de agravio como pueden ser: la falta de formalidades en el procedimiento, la violación de

la ley o la inadecuada aplicación de la norma jurídica al caso concreto.

No obstante, la actualización de dichas causales no son los únicos requisitos considerados "Sine Qua Non" (o indispensables) para determinar la procedencia de ambos recursos ante los Tribunales Colegiados de Circuito, sino que además se requiere la concurrencia de otro elemento no procesal que viene a determinarse por la tutela del interés público.

Así, tenemos que los artículos 248 del Código Fiscal de la Federación y 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, nos hablan de la condición impuesta de que un asunto sea de importancia y trascendencia, es decir, la tutela del interés público que representa a las autoridades la resolución del mismo conforme a sus intereses, eso, a partir de cierto grado o medida que implique el aludido negocio.

Con lo anterior, se da el caso de que, existiendo agravios para las autoridades con motivo de la resolución de un asunto por las Salas de origen (de cualquiera de los tribunales contencioso administrativos a los que nos hemos venido refiriendo a través de la presente exposición), el mismo no implica la importancia y trascendencia que se re-

quiere conforme a la tutela del interés público, y por lo tanto la revisión no procede.

Por consecuencia, podemos decir, que la intención del legislador, contenida en los artículos 248 del Código Fiscal de la Federación y 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no fue establecer un control de legalidad con respecto de las resoluciones dictadas por las Salas de origen de cada Tribunal respectivamente, sino tutelar un interés público, ya que, podemos hablar de que el fallo (cualquiera que sea en un caso concreto), sea injusto o violatorio de la ley a juicio de las autoridades que interponen el recurso, pero debemos de tener en cuenta que, el objetivo del mismo no es enmendarla, y es aquí, en donde sólo cuando la lesión del interés público alcanza cierto nivel de importancia y cierto efecto de trascendencia, se pueden invocar los vicios de legalidad para desvirtuar la sentencia impugnada.

Cabe hacer mención, de que también se da el caso de que los asuntos propuestos por las autoridades como importantes y trascendentes, que pudieran establecer un precedente contrario al interés nacional, no son admitidos, ya que la juzgadora no los valora y estima como tales, circunstancia que obedece principalmente a que en la práctica, especialmente en relación al recurso de revisión que en ma-

tería fiscal se establecía en el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades que lo interponían hacían un uso irregular e indiscriminado de él, abusando así de la instancia, sin reparar que los asuntos objeto del recurso, sean en realidad importantes y trascendentes, lo que provocó el entorpecimiento y dilación injustificada de los juicios en materia fiscal.

a).- LA IMPORTANCIA DEL ASUNTO.

Antes que nada, conviene dilucidar la acepción gramatical y legal de la palabra importancia, a falta de texto positivo que precise su alcance.

Gramaticalmente, la acepción importancia, según el diccionario de la Real Academia Española, significa:

"IMPORTANCIA.- (Del Lat. *importans*, -antis, importante). F. Calidad de lo que importa, de lo que es muy conveniente o interesante, o de mucha entidad o consecuencia". (35)

Dicha definición, llevada al campo de lo legal hace referencia al asunto en sí mismo considerado.

(35) DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 19a edición. 1970. Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, España. pág. 733.

Podría hablarse, que dentro de la importancia que reviste un asunto debemos enfocar los aspectos cuantitativos que rodean al mismo, es decir, que de acuerdo al monto material que arroja, traducido en montos económicos, es como vamos a determinar si el asunto es importante o no. Dentro de la apreciación cuantitativa que se utiliza para calificar de importante un negocio, las leyes han establecido ciertos criterios en base al salario mínimo vigente en el Distrito Federal elevado al año en curso en el momento de la interposición del recurso, como un salvoconducto para la calificativa de la importancia del asunto, de lo cual nos ocuparemos en el siguiente punto de manera concisa.

Pero de antemano, podemos establecer, que el aspecto cuantitativo no es el único factor determinante de la importancia de un asunto, porque esto nos llevaría a la conclusión de que carecen de importancia todos los juicios en los que no se exprese cantidad, o ésta sea reducida. Existen otros elementos que al ser considerados en forma separada, o bien conjuntamente, o ya sea en concurrencia con especificaciones numéricas, son bastantes para calificar de importante un asunto, para lo cual podríamos establecer:

- a) Que la importancia puede juzgarse atendiendo a un factor cuantitativo.

- b) Que la importancia puede juzgarse atendiendo a factores no cuantitativos.
- c) Que dichos factores pueden ser concurrentes o singulares.

Dentro de la importancia que puede revestir un asunto atendiendo a un factor cuantitativo, la misma se relaciona con el monto de los créditos impugnados a través del juicio de nulidad que en el caso proceda, ya sea ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En tales casos, la apreciación cuantitativa surge de la consideración subjetiva de la persona a quien la norma jurídica otorga esa facultad discrecional, en otras palabras, cierta cantidad puede no ser importante para una persona, pero sí puede serlo para otra, de acuerdo con los móviles de su interés o conveniencia.

Así las cosas, los artículos 248 del Código Fiscal de la Federación y 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en forma restrictiva, conceden esa facultad de apreciación de la importancia, para los efectos de la promoción del recurso de revisión a los titulares de las Secretarías de Estado, departamento administrativo, organismo descentralizado y Jefe del Depar-



tamento del Distrito Federal. En tales condiciones, el interés o conveniencia, como elemento a considerar para determinar la importancia, no es el interés personal del titular, sino el interés público al que sirve el órgano al que representa, como dice el Lic. González Rodríguez: "o sea un elemento teleológico de finalidad perseguida"(36), es decir, representan, en base al interés público, los objetivos para los cuales se constituyó la Secretaría o Departamento de Estado o el organismo descentralizado.

Ahora bien, como la importancia en cuanto a cantidad deriva de una relación comparativa, es indispensable considerar dos elementos de la relación misma, y que son los siguientes: uno será el monto del crédito materia de la controversia; y el otro se constituye por las necesidades o requerimientos presupuestales del órgano. Con la determinación de dichos elementos, dentro de una relación comparativa, tendríamos que hacer una diferenciación de grado, tal y como sigue: partiendo del concepto de que importancia es la calidad de lo muy conveniente o muy interesante, se aprecia una diferencia de grado: lo conveniente o interesante, no

---

(36) GONZALEZ RODRIGUEZ, Alfonso. "Los recursos de revisión establecidos por los artículos 240 y 242 del Código Fiscal de la Federación". Conferencias sustentadas para conmemorar el XXXV aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarto número extraordinario. México, D.F. pág. 64.

es bastante para que adquiriera importancia, se necesita que esa conveniencia o interés sea de grado mayor.

Con lo anterior, podemos concluir que, para que un crédito impugnado sea importante para efectos de la procedencia de la revisión para una Secretaría de Estado, departamento administrativo, organismo descentralizado y Departamento del Distrito Federal, es menester que su monto sea de grado mayor, que tenga significación en sus respectivos presupuestos; es decir, que su falta de pago constituya una limitación de recursos de cuantía tal, que pueda dificultar la prestación de los servicios que les competen. Por lo anterior, se considera, la justificación a la privación de los efectos de cosa juzgada a las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y la ruptura del principio de igualdad de las partes que establecen los artículos 3o y 4o del Código Federal de Procedimientos Civiles.

A manera de ejemplo podría citarse el que un crédito de 250 millones de pesos no es de importancia para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o para la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, comparativamente con el presupuesto de egresos tanto para la Federación como para el Departamento del Distrito Federal respectivamente, pero si sería de importancia para un organismo descentrali-

zado que tuviera un presupuesto de gastos de mil millones de pesos.

Por lo que toca a la calificación de la importancia atendiendo a factores no cuantitativos podríamos establecer de primera instancia que independientemente de la cantidad, existen factores muy diversos, en atención a los cuales, aislada o conjuntamente, pueda considerarse que un asunto es importante.

Es evidente que cada Secretario de Estado, departamento administrativo, organismo descentralizado y el mismo Departamento del Distrito Federal tienen cada uno funciones propias, y que lo que es importante para uno, no lo sea para el otro, por lo que podría inferirse que la apreciación de importancia debe relacionarse con las particulares funciones de cada uno.

Ejemplificando lo anterior, cuando un asunto es importante atendiendo a factores no cuantitativos, tenemos el caso de una sentencia que negara facultades al director de auditoría fiscal, ya sea en materia local o federal según el impuesto impugnado, para ordenar la práctica de inspecciones, con lo cual podría, en dado caso, catalogarse de importante, ya sea para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o para la Tesorería del Departamento del Distrito

Federal, porque a través de las funciones de auditoría fiscal, dichas dependencias realizan un control de contribuyentes y recaudaciones tributarias.

**b).- LA TRASCENDENCIA DEL ASUNTO.**

En lo tocante a la trascendencia, como uno de los elementos de procedibilidad de la revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, dicha palabra ha sido definida en un sentido gramatical como:

"TRASCENDENCIA.- (de trascendencia).  
Resultado, consecuencia de índole grave  
o muy importante". (37)

Legalmente, a falta de texto jurídico expreso que la delimite, y atendiendo a su significado gramatical, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a la trascendencia como la gravedad de las consecuencias de un asunto.

En virtud de las condiciones de lo que hasta ahora se ha expuesto, la trascendencia se actualiza en un caso concreto cuando dentro del negocio, el derecho o la obligación, pasan de una a otras personas; es decir, habrá tras-

---

(37) DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.  
19a edición. 1970. Editorial Espasa Calpe, S.A.  
Madrid, España. pág. 1289.

cendencia cuando la interpretación de la ley que hagan los tribunales de lo contencioso administrativos dotados de plena autonomía, o, en sí los precedentes que establezcan, no queden limitados al caso concreto y puedan invocarse o aprovecharse en lo futuro por otras personas, en perjuicio de las funciones que desempeñan las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos, los organismos descentralizados o el Departamento del Distrito Federal.

Asimismo, podemos establecer que no habrá trascendencia cuando el fallo solucione un problema específico, una determinada contienda, que no se puedan considerar como tendientes a sentar precedente, ya que dicho requisito encuentra su explicación en la circunstancia de que el Poder Ejecutivo no puede modificar la ley.

El sentido y alcance del fallo, en aplicación o interpretación de la ley, pueden ocasionar perjuicios a los intereses de los organismos que han quedado mencionados en párrafos anteriores y estos se encuentran incapacitados para modificar los textos legales; es por ello, que el Código Fiscal de la Federación, así como la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal facultan a las autoridades para solicitar la revisión de la sentencia. Resulta que, lo que se considera no es el sentido en que se haya resuelto el caso concreto, sino su tras-

endencia, esto es, la generalización del precedente, es por eso, que los recursos de revisión materia del presente trabajo fueron plasmados en los ordenamientos legales, cumpliendo lo establecido por el artículo 104 Constitucional, para que los titulares de los organismos referidos, estuvieran en aptitud de combatir un precedente injustificado y así evitar su generalización, a fin de que no sea invocado posteriormente por otras personas.

De lo expuesto, se concluye, que no procederá la revisión al exponerse los fundamentos de la trascendencia para su procedencia, cuando se trate de actos o acuerdos que la propia autoridad está en aptitud de modificar para casos futuros.

Un caso concreto podría ser el que las autoridades Hacendarías del Departamento del Distrito Federal, a través de una circular, ofrecieran a los contribuyentes facilidades para cubrir sus diferencias con relación al pago de sus impuestos sin recargos ni sanciones, y en un dado supuesto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal con apoyo en dicha circular, emitiera una sentencia contraria a los intereses del erario local, en tal caso, el Jefe del Departamento del Distrito Federal no podría válidamente interponer la revisión, fundado en la trascendencia del asunto, por que la misma dependencia estaría en aptitud

de modificar la circular, o bien dejarla sin efectos consecuentes para el futuro.

c).- LA CUANTIA DEL ASUNTO.

Hemos venido señalando a la importancia y trascendencia como requisitos de procedibilidad, previos al estudio del fondo del negocio, de las revisiones que, como recursos tienen las autoridades administrativas para interponerlos ante los Tribunales Colegiados de Circuito. Se han analizado las características y significado que tienen cada una de las acepciones referidas con el fin de poder determinar su alcance tanto gramático como jurídico, para hacer posible de tal manera la procedencia del recurso de revisión.

Pero, hay que señalar que dentro del marco legal que rodea a dicha procedencia, se establece un factor determinante de relevancia para el órgano calificador de las características ya anotadas, y analizadas, que lo faculta a dejar sin efecto el examen previo de los multicitados requisitos de procedencia de los medios de impugnación a estudio. Dicho factor se constituye por el monto o cantidad líquida en dinero, partiendo de una base legal, que arroje la prestación o prestaciones impugnadas a través del juicio de nulidad intentado ante un tribunal contencioso administrativo.

Con lo anterior, podríamos definir a la cuantía, como característica del recurso de revisión diciendo que es el medio por el cual, partiendo de una base legal, de una cantidad determinada, o la operación por la cual se pueda determinar, se reúnen los requisitos legales de importancia y trascendencia necesarios para la procedencia de los recursos aludidos.

El legislador impuso esta modalidad desde la creación del recurso de revisión fiscal, por las leyes de 30 de diciembre de 1946 y 29 de diciembre de 1948, con la intención de que a la vez que ponía a las autoridades en un plano de igualdad con los particulares que podían intentar el juicio de amparo en contra de las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación; las mismas autoridades no hicieran un uso indiscriminado de dichos recursos ante nuestro más Alto Tribunal, estableciéndose que dicho recurso sólo procedía cuando el interés del negocio no se hubiese precisado, no fuera precisable o fuera de veinte mil pesos o mayor.

Con el paso de los años, y ante el ritmo inflacionario creciente con que avanza el país por las situaciones económicas que ha atravesado, dicha cantidad se volvió irrisoria trayendo como consecuencia inmediata la creación de un considerable rezago en la Suprema Corte de Justicia de la



Nación, por lo que fue necesario reformar la determinación de la cantidad mencionada, de acuerdo con las situaciones reales y actuales, llegándose en 1967 a fijarse una cantidad de 500,000 pesos o más, hasta el 31 de diciembre de 1980, después de un millón de pesos y a partir del 1o de enero de 1984 de más de 40 veces el salario mínimo elevado al año, de acuerdo con las reglas establecidas por el artículo 3o bis de la Ley de Amparo el cual dispone, en relación al tema a estudio, en su último párrafo que deberá entenderse la alusión a dicho salario mínimo con el general vigente en el Distrito Federal al momento de interponerse el recurso.

Con las mismas características, en 1986, fue reformada la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal creándose la figura del recurso de revisión administrativa que sólo las autoridades podían interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones de la Sala Superior de dicho Tribunal, con la excepción de que, si el valor del negocio excedía de veinte veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla especificada en el artículo 3o bis de la Ley de Amparo, se consideraba que las características de la importancia y trascendencia se reunían para efectos de la procedencia del recurso, mientras que en la Ley Tributaria Federal se establecía en 40 veces, dicho salario.

Y, por último, con las reformas de 1988 se estableció en el Código Fiscal de la Federación un nuevo sistema para la determinación de la cuantía de un asunto. Por regla general se dispone que cuando el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión, la revisión intentada por la autoridad será procedente.

Asimismo, se dispone que, cuando el asunto se trate de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a doce meses, el monto de la cuantía se calculará dividiendo el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda, y el resultante de esta operación aritmética deberá ser multiplicado por doce. Como ejemplo podemos señalar, aquellas contribuciones que el particular se obliga a cubrir con las administraciones fiscales federales en parcialidades de tres, seis o nueve meses.

Como último caso, se establece que cuando el valor del negocio sea inferior a las tres mil quinientas veces el salario mínimo señalado como regla general, o bien sea de monto indeterminado por el cual no se pueda calcular la cuantía del negocio, se atenderá a la importancia y trascendencia del mismo.

d).- LA CALIFICACION DE LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA.

Se han adoptado criterios encaminados a examinar si se reúnen los requisitos de importancia y trascendencia para la procedencia de los recursos que se interponen en materia contenciosa administrativa ante los Tribunales Colegiados de Circuito, que han permitido un manejo discrecional en cuanto a la aceptación o rechazo de los mismos, salvo cuando se actualiza el supuesto del monto requerido.

Inicialmente podemos decir que le incumbe a los Tribunales Colegiados de Circuito competentes, entrar a examinar el tópico relativo a la procedencia del recurso de revisión, atendiendo a los razonamientos y argumentos que para concluir sobre la admisibilidad de la revisión, expone la parte recurrente, así como a las consideraciones que hace valer en su escrito el reclamante.

A falta de norma legislativa que permita determinar el contenido y alcance de la expresión "importancia y trascendencia del asunto" (lo cual disponen en forma imperativa los artículos 248 del Código Fiscal de la Federación y 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal vigentes), los Tribunales Colegiados de Circuito no deben perder de vista que el empleo de esa fra-

se denotativa, por el legislador, tuvo la finalidad de restringir el uso de los recursos de revisión a los casos notoriamente importantes y trascendentes, es decir, a aquellos que de manera por demás clara reunieran la doble y concurrente calidad de ser importantes y trascendentales.

Los artículos anteriormente referidos, establecen claramente a las autoridades, que en el escrito por el cual hagan valer el recurso de revisión ante los tribunales federales, deberán exponerse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto de que se trate, y si, a juicio de los Tribunales Colegiados de Circuito no son suficientes dichas razones se desechará el recurso.

De lo anterior se infiere que, cuando se trate de asuntos con cuantía superior a las tres mil quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, en materia tributaria federal, o en asuntos con cuantía superior a veinte veces el mismo salario, en materia contenciosa administrativa en el Distrito Federal, será suficiente dicha condición para la procedencia del recurso, independientemente de que el asunto sea de importancia y trascendencia o de que se afecte el interés fiscal.

Asimismo, las autoridades que interponen el recurso de revisión no pueden alegar la referida importancia y tras-

cendencia de un asunto en simples afirmaciones dogmáticas sobre cuestiones de hecho sin razonar en el escrito respectivo con que base o con que fundamento pretenden hacer valer su instancia, pues no basta, para que se cumplan esos extremos, que el problema de la interpretación jurídica que hagan las autoridades recurrentes de los negocios, tenga importancia y trascendencia en un plano científico o teórico.

En este orden, en cuanto a la facultad de los Tribunales Colegiados de Circuito para la calificación de la importancia y trascendencia, se establece en primer lugar, que la autoridad debe de expresar en su escrito las razones para justificar que el asunto es importante y trascendente. Después, que deben distinguirse esas razones, y luego, que la importancia, como ya vimos, debe mirar al asunto en sí considerado, mientras la trascendencia se debe referir a la gravedad de las consecuencias del asunto, aclarándose que se está en presencia de un asunto de importancia y trascendencia cuando se han expresado razones que demuestren los dos requisitos, o sea, que se trata de un asunto excepcional (lo que se advertirá cuando los argumentos no puedan convenir a la mayoría o a la totalidad de asuntos) debido a su importancia por su gran entidad o consecuencia y, además, que la resolución que se pronuncie trascenderá en resultados de índole grave. Como se ve, se trata de una fórmula muy compleja que por muchos años fue adoptada por la

Justicia federal, para restringir su uso por parte de la autoridad de los recursos de revisión, lo cual ha permitido que muy pocos asuntos sean considerados como de importancia y trascendencia, y no sólo da lugar a que con esta base, se proceda a desechar las revisiones por parte de los órganos colegiados federales, sino que, en el futuro, bastará que se difiera por algún tiempo la solución de las mismas, para que, al aumentar el monto del salario mínimo, llegue un momento en el que igualmente se desechen por no reunirse el requisito de la cuantía.

**5.- ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA CONVENIENCIA E INCONVENIENCIA DEL ESTABLECIMIENTO LEGAL DE LOS RECURSOS.**

De la exposición desarrollada, se desprenden los siguientes puntos de controversia:

**a).- EN CUANTO A IGUALDAD PROCESAL.**

Tenemos que desde la creación del recurso de revisión ha existido una desproporción en cuanto a la participación procesal, primeramente se discutió sobre la implantación de dicho recurso en favor de las autoridades en virtud de que, si el particular contaba con el derecho de acudir a la vía de Amparo, a dichas autoridades se les dejaba en un plano de indefensión al no poder acudir a otra vía similar para

impugnar los fallos que les eran contrarios a sus intereses.

Ahora bien, con la implantación de dicho recurso en favor de las autoridades exclusivamente, el particular vio limitada su participación en el procedimiento contencioso administrativo, ya que si bien contaba con la vía del Amparo para atacar las sentencias que le eran contrarias, en estos casos las autoridades sí podían intervenir en su carácter de terceros perjudicados (por así disponerlo el artículo 5o de la Ley de Amparo).

Tenemos entonces, que de una u otra forma en beneficio de cualquiera de las partes, a una, se le deja en desigualdad con respecto de la otra, pero más al particular por lo que ya hemos anotado en párrafos precedentes, ya que si el particular cuenta con una resolución que le beneficie, no se encuentra en aptitud de agotar el juicio constitucional, ni ningún otro que le otorgue la ley, ya que no se actualiza perjuicio o agravio alguno, necesario para la procedencia del mismo; y si, en el mismo caso, las autoridades agotan los recursos que la ley les otorga (hasta el de revisión) a los particulares no se les otorga la más mínima intervención, lo cual se traduce, en un notorio estado de indefensión para ellos, ya que el sentido del fallo que se dicte en la alzada, pudiera ser completamente contra

rio a sus intereses, sin tener la intervención debida (que conforme a los principios generales del proceso debe tener) ni tampoco medio de impugnación con el cual pudiera tener como efectos su revocación.

Actualmente, con las reformas que entraron en vigor en el año de 1988, tenemos que las situaciones de indefensión en que se coloca al particular siguen prevaleciendo. En efecto, tenemos el caso de que, cuando el actor plantea en su demanda varios conceptos de nulidad, o agravios, la Sala Regional estudia todos, considerándolos, unos fundados y, otros, infundados, y declara la nulidad de la resolución impugnada, con base en la primera parte de su fallo. Si la autoridad interpone el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito combatiendo la parte considerativa de la sentencia de la Sala Regional y se estima que son fundados estos argumentos, técnicamente se revocará la sentencia recurrida y se reconocerá la validez de la resolución impugnada por el particular en el juicio de nulidad, sin que haya sido materia del recurso de revisión la parte de esa misma sentencia que consideró infundados algunos conceptos de nulidad. En este caso, el particular no podría paralelamente haber acudido al juicio de garantías, pues si lo hubiera hecho se habría decretado el sobresentimiento del juicio, pues una sentencia que declaraba la nulidad de la resolución impugnada no puede afectar sus inte-



reses jurídicos por no causarle agravio; y entonces, la indefensión se habría consumado, pues el actor no pudo cuestionar los argumentos desfavorables de una sentencia que lo favorecía en su resolutive y que, finalmente, al quedar firmes, terminaron perjudicándolo en forma definitiva.

En consecuencia, podría pensarse que de acuerdo con lo establecido en la Ley de Amparo, cuando un particular considera que una ley es inconstitucional puede optar por combatir el acto de aplicación a través de los recursos o medios de defensa legales por virtud de los cuales pueda ser modificado, revocado o nulificado, reservándose la impugnación de la ley para cuando, dictándose la resolución correspondiente, ésta le sea desfavorable. Pero, si conforme a este principio, expresamente previsto en la fracción XII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, acude a un juicio de nulidad combatiendo, por vicios de legalidad, la resolución que constituye el primer acto de aplicación de la ley que se considera inconstitucional, y obtiene en primera instancia sentencia favorable, surge la interrogante de la situación en que quedará el particular, si en la revisión interpuesta por la autoridad se reconoce la validez de la resolución impugnada.

Aquí parecería que, (conforme a la fracción citada del artículo de la ley reglamentaria de los artículos 103 y

107 Constitucionales), en ese momento surge el derecho del particular de reclamar la ley en vía de Amparo, el cual tendría que enderezarse en contra de la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito, pero, de acuerdo a la fracción I-B del artículo 104 Constitucional en relación con la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, el juicio sería improcedente. Con lo cual tenemos que también con respecto de la ley, la indefensión se produce en perjuicio del particular.

Por último, cabe hacer la aclaración de que, respecto al procedimiento contencioso administrativo en el Distrito Federal, en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se concede la participación del particular junto con la de la autoridad en el recurso de revisión ante la Sala Superior del mismo tribunal pero, los efectos que se producen a través de las sentencias que dicta este tribunal en la alzada son los mismos que se han dilucidado en párrafos anteriores, esto es, los alegatos que formula el particular, no son tomados en cuenta ni valorados al momento de dictar la resolución con lo que se propicia igualmente los estados de indefensión en contra del particular.

**b).- EN CUANTO A MERMA DE AUTONOMIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.**

Con las reformas de 1988 al Código Fiscal de la Fede-

ración, desaparecieron las atribuciones y facultades que el órgano supremo del tribunal federal tributario gozaba como instancia revisora de las sentencias de las Salas Regionales. El propósito de los legisladores, autores de la reforma, fue a primera vista, el reducir las instancias con que contaba la autoridad para impugnar los fallos de las Salas Regionales (aunada a la de la revisión fiscal), y con ello evitar el cúmulo de rezago existente en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al darse la posibilidad de que el particular intentara el juicio de garantías y actualizarse una contradicción de sentencias entre los órganos del Poder Judicial Federal.

Desde su creación (de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación), se consideró que el establecimiento de dicho órgano aliviaría el gran rezago que se había acumulado en la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, pero, con el paso del tiempo, no sólo se aumentó este último, sino que también dicho órgano superior del Tribunal Fiscal de la Federación se vio afectado del mismo problema con sus respectivas consecuencias: dilación y entorpecimiento de la administración de justicia.

Si bien podemos decir, que dicha Sala Superior daba al Tribunal Fiscal de la Federación un distintivo de tribunal de lo contencioso administrativo con plena autonomía, la

Intención de los legisladores en el año de 1967, con su creación, como ya se señaló anteriormente, fue la de alliviar el grave rezago que se había acumulado en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia a consecuencia de las revisiones fiscales interpuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en contra de las resoluciones del antiguo Pleno del Tribunal Fiscal.

Como vemos, con las reformas que entraron en vigor en 1988, se volvió al viejo sistema impuesto, y aún más, se hizo procedente el recurso de revisión de una forma más directa, es decir, inmediatamente en contra de las sentencias dictadas por las Salas Regionales y por la Sala Superior en asuntos de su competencia (que no son las de órgano revisor de acuerdo al artículo 239 BIS del Código Fiscal de la Federación).

La medida adoptada por los legisladores contemporáneos es criticable, en primer lugar, por que si bien le redujeron las instancias a las autoridades para obtener una resolución favorable a sus intereses cuando las de primera instancia les eran contrarias optaron por la derogación de los preceptos facultativos y atributivos de la Sala Superior del Tribunal Fiscal, como si éstos fueran el motivo o causa del rezago multicitado, sin reparar que dicho problema obedece principalmente al uso desmedido que las autoridades

hacían de esa instancia, que como ya vimos iba también en perjuicio de la misma Sala, dicho problema no se ha podido solucionar a pesar de la gran cantidad de requisitos que tienen que agotar las autoridades para hacer procedente el recurso de revisión, de los cuales nos hemos ocupado en puntos anteriores.(38)

En segundo lugar, si la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación no cumplió con los fines para los que fue creado (revisar las resoluciones dictadas por las Salas Regionales y posteriormente evitar que los asuntos se acumularan en la Suprema Corte de Justicia), podemos decir que tal motivo no era suficiente para que se le quitaran sus atribuciones y facultades, ya que con ello se sacrificó una institución dentro de la justicia administrativa en materia fiscal, que había llegado a erigirse como un órgano de control dentro de su jurisdicción, pues se destacaba por su composición colegiada y la especialización de sus magistrados (que afortunadamente aún se conserva), lo cual constituía una garantía para las partes dentro del procedimiento contencioso administrativo fiscal.

Debe considerarse, que una de las razones del juicio contencioso administrativo radica en que dentro del propio

---

(38) Supra. pág. 95.

poder ejecutivo exista un órgano autónomo que, ante la acción de los gobernados, juzgue la legalidad de los actos de la propia administración. Técnicamente se busca que antes de que el Poder Ejecutivo se vea sometido a otro Poder, depure sus actos no sólo a través de la autotutela, propia de los recursos administrativos, sino de un órgano jurisdiccional administrativo autónomo que debería de ser de toda su confianza; situación que se ignoró con el establecimiento y entrada en vigor de las reformas en comento.

De lo expuesto, y en relación al procedimiento contencioso administrativo en el Distrito Federal, surge un hecho relevante: desde 1971, año de creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, éste se rigió bajo principios procesales mediante los cuales, los fallos de las Salas que lo componían sólo podían ser recurridos en vía de reclamación ante el Pleno del mismo, y en contra de sus resoluciones por fórmula sacramental sólo el particular podía interponer el juicio de Amparo. Hasta 1986, se introducen reformas a la ley, mediante las cuales se crea un recurso de revisión para las partes (actor y demandado) ante la Sala Superior (de nueva creación, bajo el amparo de las citadas reformas), basándose en el mismo criterio orgánico que se establecía para el Tribunal Fiscal de la Federación, y de igual forma, se introduce un recurso de revisión administrativa que sólo las autoridades podían in-

terponer en contra de las resoluciones de este órgano superior ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los mismos términos que se establecían en este supuesto con respecto a la revisión fiscal contemplada en el Código Fiscal de la Federación.

Pero lo trascendente viene en 1988; al ser reformada la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no se hace en los mismos términos que en el código tributario, puesto que se dejan a salvo tanto facultades como atribuciones de la Sala Superior, siendo que se trata por naturaleza de dos tribunales contenciosos administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Quizá la diferencia estriba en que no ha transcurrido el tiempo necesario para que los recursos de revisión que se contemplan en la ley local en favor de las autoridades sean de tal número que acaben con imponer el problema de rezago a los Tribunales Colegiados de Circuito (que por las mismas reformas de 1988 son los competentes para resolverlos), pero ello se debe a que en la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ya existe en número desmedido (y todos interpuestos por la autoridad) con las lógicas consecuencias en el retardo de sus resoluciones.

Podemos resumir que, el establecimiento del recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, se traduce con efectos negativos en el ámbito de lo contencioso administrativo, ya que la justicia fiscal se ve mermada en su autonomía al suprimir las funciones de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y es un salvoconducto para las autoridades para contribuir al rezago de los citados órganos del Poder Judicial Federal.

**c).- EN CUANTO AL PROBLEMA DEL REZAGO QUE SE LLEGARE A ACUMULAR EN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.**

Para nadie, familiarizado con la vida de los tribunales, resulta inadvertido que el rezago es uno de los más graves problemas que pueden agobiarlos. De él pueden surgir otros muchos. Su principal consecuencia es la tardanza en la formulación de las sentencias respectivas y la precipitación y poca calidad de las mismas. Ante ese fenómeno se tiene que optar por la cantidad o por la calidad, y en cualquier situación se estará actuando indebidamente.

Es evidente, que el uso desmedido que hicieron las autoridades al interponer el recurso de revisión fiscal ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue un factor determinante para contribuir al rezago que se llegó a acumular en ella, que aunque en la mayoría



de las veces los desechaba por no reunirse los requisitos exigidos por el anterior artículo 250 del Código Fiscal de la Federación, era tal el cúmulo de negocios radicados que hacía que se retardaran sus resoluciones en el sentido que fueren, y no sólo eso, sino que también los demás asuntos propios de la competencia de la Sala se veían afectados en la expedición y tramitación de los mismos.

Nos referimos exclusivamente al recurso de revisión fiscal, en virtud de que en materia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no hubo caso alguno en el que se hubiere intentado por parte de las autoridades el recurso de revisión administrativa que se prevenía en el artículo 87 de la ley respectiva.

La Ley de Amparo, con las reformas que a este ordenamiento se formularon en 1988, ordenó que los asuntos que en materia de revisión, se encontraran radicados en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, con motivo de los recursos contemplados en el artículo 104 Constitucional, fracción I-B, pasaran al conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito. Con ello, estos tribunales federales, serán ahora los avocados a enfrentar el problema del rezago que probablemente con el paso del tiempo se llegue a acumular en los mismos; y todo, con motivo, como ya ha quedado establecido, del uso desmedido que las autoridades hacen

del recurso, pues mientras no se limiten en forma más estricta las facultades que las leyes en la materia le otorgan, no se podrá combatir de manera eficaz la problemática originada por el gran cúmulo de asuntos que se irán aglomerando mientras subsistan las disposiciones respectivas.

Lo que se pretende dejar en claro, es que las autoridades van a seguir interponiendo los recursos de revisión a su libre conveniencia, puesto que para ellas todos los asuntos revisten las características de importancia y trascendencia, aunque no reúnan las modalidades establecidas con respecto a su cuantía, dejando esta tarea a las facultades de calificación de que gozan los Tribunales Colegiados de Circuito, que si bien en la mayoría de los casos los desechan por tal motivo, ya con el simple hecho de su radicación, se contribuye a que se haga posible la acumulación numérica de los asuntos, afectándose en consecuencia el principio general sobre la expeditéz y prontitud de la justicia, y no sólo en este tipo de asuntos, que se derivan de la materia contenciosa administrativa, sino también en aquellos de la competencia natural de la justicia federal.

Para concluir, y en corroboración a lo que ha quedado expuesto, podemos acudir a la estadística anual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por el momento en

que fue desarrollado el presente trabajo no se conocía, pero se puede adelantar que el número de asuntos en revisión radicados en los Tribunales Colegiados de Circuito derivados de las controversias contenciosas administrativas, será mayor que aquel, que de la misma estadística se arroje, en cuanto a los que se hayan resuelto en cualquier sentido.

**d).- EN CUANTO A LA FALTA DE PARTICIPACION DEL PARTICULAR EN LA TRAMITACION DE LOS RECURSOS.**

Hemos apuntado con anterioridad, la situación en que se pone al particular al proscribirsele su intervención en los recursos de revisión previstos en los artículos 248 del Código Fiscal de la Federación y 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Es claro, que estos preceptos dejan en un completo estado de indefensión a los particulares por lo siguiente:

El argumento del desequilibrio procesal en que se encontraban las autoridades y que se tomó en cuenta para la creación del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias dictadas en los asuntos dirimidos en la jurisdicción contenciosa administrativa, por el hecho de que el particular podía agotar el juicio de Amparo, fue un criterio aislado que en vez de po-

ner en igualdad de condiciones a las partes, propició un desequilibrio más profundo, ya que si bien los particulares cuentan con ese derecho Constitucional, al interponer el juicio de Amparo contra una resolución que afecte sus intereses, en el escrito inicial de demanda, de acuerdo con el artículo 116 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna, que habla de los requisitos de la propia demanda, tocante al tercero perjudicado, la misma se enderezará a la autoridad que en el juicio contencioso administrativo tuvo el carácter de demandada, ya que la autoridad responsable en el juicio de garantías lo será el órgano que en el mismo juicio tuvo el papel de juzgadora.

Ahora bien, en caso contrario, si la resolución dictada por el órgano contencioso administrativo, va en contra de los intereses de las autoridades, éstas tienen el derecho exclusivo de interponer el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, sin que al particular se le otorgue la mas mínima intervención durante su tramitación, y en consecuencia se le ponga en estado de indefensión, de acuerdo con lo que se pasa a exponer.

Al subsistir en la actualidad la idea de establecer medios de defensa unilaterales, exclusivamente en favor de las autoridades (como los que se estudian), independiente-

mente de los problemas que se han planteado, existen serias cuestiones relacionadas con la procedencia y resolución de los juicios de Amparo que promueven los particulares contra actos de los tribunales de lo contencioso administrativo.

Desde el punto de vista de la técnica procesal, no es común el hecho de que resoluciones de un mismo tipo, puedan ser impugnadas en diversas vías (en este caso, la ordinaria y la constitucional), atendiendo, para la procedencia de una u otra, a la naturaleza de la parte agraviada. En el caso de que la misma sentencia cause agravios tanto al particular como a la autoridad, lo cual es muy difícil que se presente pero no imposible, resulta legalmente procedente que se promuevan simultáneamente el Amparo y la revisión. Esta situación de paralelismo implica cuestiones de difícil solución para los tribunales federales, como es la de determinar la posible trascendencia de lo resuelto en el Amparo a la revisión y viceversa. Con frecuencia también es difícil precisar, en la práctica, los casos en que una sentencia dictada en cumplimiento de una ejecutoria de Amparo puede ser revocada a través de los recursos de revisión que en su momento hagan valer las autoridades.

Como hemos visto, y dada la forma establecida en que se encuentran concebidos estos recursos unilaterales, puede eventualmente quedar el particular en completo estado de

Indefensión y consumarse de manera irreparable una violación constitucional, al no poder, en un momento dado, acudir al juicio de garantías en términos del artículo 107 Constitucional y de la Ley de Amparo.

Dicha situación tiene su base en que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción III, incisos a) y b) de la Constitución General de la República, y artículos 114, fracción IV, y 158 de la Ley de Amparo, los actos dentro de juicio sólo pueden ser reclamados de inmediato a través del Amparo indirecto, cuando su ejecución es de imposible reparación; ya que, huelga decirlo, en los casos en que simplemente se afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, serán reclamables en la vía directa de Amparo juntamente con la sentencia definitiva. A su vez, el artículo 159 de la ley mencionada señala de manera enunciativa, no limitativa, diversos casos en los que se consideran violadas las leyes del procedimiento, de manera tal que se afectan las defensas del quejoso con trascendencia al resultado del fallo definitivo.

En tales condiciones, si el particular sufre, durante la tramitación del juicio contencioso administrativo, una violación a las leyes del procedimiento de las previstas en el mencionado artículo 159, no se encuentra en la posibilidad de ocurrir al Amparo en la vía indirecta. Dentro del

mismo supuesto, si a pesar de la violación cometida, la sentencia le es favorable, tampoco puede reclamarla en vía de Amparo directo, de conformidad con lo dispuesto por la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, pues tal sentencia no afecta su interés jurídico y, por ello, tampoco puede aducir, hasta ese momento, la violación procesal de referencia.

Ahora bien, en el dado caso de que, los Tribunales Colegiados de Circuito, con motivo del recurso de revisión que interpongan las autoridades demandadas en el juicio contencioso administrativo, dicte sentencia contraria a los intereses del particular, ya se produce la afectación a su interés, pero, de nuevo, no puede legalmente acudir al Amparo pues opera la causal de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 104 Constitucional (adicionado, con las reformas que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, con la fracción I-B), que expresamente dispone que contra las resoluciones que dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

Lo hasta ahora expuesto, no hace más que poner en evidencia la consumación irreparable de una violación de garantías individuales del gobernado, sin que éste hubiera estado en posibilidad de reclamarla a través del juicio

previsto por los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución, lo que nos lleva a suponer que el sistema unilateral de recursos que se contemplan en las leyes que instituyen tribunales de lo contencioso administrativo es inconstitucional, por impedir eventualmente, la aplicación de dichos preceptos, así como los de su ley reglamentaria.

Cabe mencionar, que lo indebido de la situación no deriva de la sólo circunstancia de que el sistema de recursos concluya con la intervención de los órganos del Poder Judicial de la Federación, ya que el artículo 104 de la Constitución lo permite expresamente; el problema consiste en que la sentencia definitiva, que conforme al mismo precepto, es inatacable, se dicta sin atender más que a la posición de una de las partes, dejando sin defensa a la contraria. Esta conclusión no se desvirtua por lo dispuesto en la fracción IV del artículo 91 de la Ley de Amparo, aplicable a los recursos a estudio, según el multicitado artículo 104. En efecto, el artículo de la ley reglamentaria mencionada, autoriza a revocar la sentencia recurrida y mandar reponer el procedimiento, cuando se encuentre que, en primera instancia, se violaron las reglas fundamentales del procedimiento, o, que se incurrió en alguna omisión que hubiera dejado sin defensa al quejoso o pudiera influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva.



Haciendo una correcta interpretación del artículo de la Ley de Amparo citado, se llega a la conclusión de que el ejercicio por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito de las facultades que le concede dicho precepto, sólo opera en aquellos casos en que no procede recurso alguno contra el acto procesal violatorio, pues no se trata de reparar violaciones consentidas por la parte afectada, por el hecho, de no haber ésta agotado el recurso procedente o que ya hayan sido estudiadas en definitiva por autoridad competente al resolver dicho recurso. En este sentido, una interpretación en contrario a lo expuesto, no nos daría la solución al caso que se analiza, pues no sólo implicaría romper con el principio de preclusión procesal, sino también admitir que el recurso de revisión puede substituir a otros recursos que, para casos específicos, han sido establecidos por el legislador. En otras palabras, la posibilidad de que los Tribunales Colegiados de Circuito puedan reparar violaciones cometidas durante la tramitación del procedimiento contencioso administrativo, no se da si la ley aplicable establece recursos específicos para repararla; además, por razones de técnica procesal, no parece adecuado otorgar a los tribunales federales citados, facultades para resolver oficiosamente todo el procedimiento aún cuando no existan agravios aducidos por parte interesada.

Como una solución a la problemática que se ha plantea-

do, podríamos señalar el establecimiento de un sistema de revisión adhesiva, por medio del cual, el particular estaría en aptitud de interponer el recurso de revisión previsto por el artículo 104, fracción I-B de nuestra Constitución General, única y exclusivamente en los casos en que las autoridades lo hubieran interpuesto previamente. En tal condición, si la sentencia en única instancia (tratándose del Tribunal Fiscal de la Federación), o en primera y segunda instancia (en los casos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), es favorable al particular, y queda firme por no haber sido recurrida por la autoridad, la existencia de cualquier violación procesal en contra de aquel sería irrelevante. En consecuencia, en el caso de que la sentencia le sea desfavorable al particular, éste podrá hacer valer sus defensas y obtener de los Tribunales Colegiados de Circuito, la reparación de la violación procesal sufrida.

La pretensión que se deduce con la anterior proposición es, que dentro de los recursos de revisión que se estudian, el particular esté en aptitud de obtener la protección de sus derechos con el mínimo de garantías que, en todo caso, tendría dentro de un juicio de Amparo, ya que, aún cuando el procedimiento contencioso administrativo llegare a concluir con sentencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, contra la cual no procede juicio o recurso algu-

no, ello no plantearía consecuencias graves, primero por que así lo permite el artículo 104 Constitucional, y segundo, por que la sentencia definitiva sería dictada por el Poder Judicial de la Federación, que es al que compete resolver los juicios de Amparo, con lo cual, quedaría asegurada la protección a las garantías del particular.

Por otra parte, el admitir la procedencia de la revisión para el particular únicamente en forma adhesiva, evitaría la promoción excesiva de recursos, en el entendido de que su estudio sería innecesario de ser infundada la revisión que haga valer la autoridad.

Dentro de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como ya dijimos, predominó la idea de conservar dos instancias dentro del procedimiento, con lo cual se plantea otro problema de difícil solución, que consiste en determinar el momento preciso en que el gobernado puede promover el juicio de garantías cuando, al dictarse una sentencia de primera instancia, la Sala de origen del mismo tribunal incurre en una violación aparentemente intrascendente, por serle favorable la propia sentencia. En este orden, puede ocurrir que la Sala mencionada desestime algunos de los conceptos de anulación y declare fundados otros, llegando a la conclusión de declarar la nulidad del acto impugnado; pero, si ante este supuesto, la

autoridad ocurre en revisión, la Sala Superior únicamente podrá analizar los agravios expresados contra las estimaciones de la de origen, tendientes a declarar fundados algunos de los conceptos de anulación, pero no estará en aptitud legal de volver a analizar los ya estudiados y declarados infundados, es decir, el particular puede contar con la posibilidad de obtener una sentencia favorable que, eventualmente puede ser revocada por la Sala Superior sin que ésta estudie la totalidad de los conceptos planteados en la demanda de anulación.

De lo expuesto, podemos advertir que, si el particular ha logrado a través de una sentencia de primera instancia (y en materia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, confirmada por la de segunda instancia) la plena satisfacción de sus pretensiones, o sea, obtener declaración de nulidad, tal sentencia no afecta sus intereses jurídicos y, por ello, resulta operante la causal de improcedencia prevista por la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo. Igualmente, tenemos que ante la eventualidad de que dicha sentencia favorable al particular, sea revocada en la última instancia, por los Tribunales Colegiados de Circuito, aquel ya no estará en aptitud de ejercer sus derechos en la vía de la acción constitucional, por sobrevenirse la causal de improcedencia prevista por el mencionado artículo 73, ahora en su fracción XVIII, de la

Ley de Amparo, en relación con el artículo 104, Fracción I-B Constitucional.

Cabe hacer mención, que la técnica del juicio de Amparo no es el origen de estos problemas, como podría parecer a primera vista sino, es la forma unilateral como se encuentran concebidos los recursos de revisión previstos por los artículos 248 del Código Fiscal de la Federación y 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, según ha quedado expuesto con anterioridad.

Ahora que, si se considera por los legisladores, que el sistema de recursos está perfectamente ajustado a derecho, en la forma en que se establecieron por las reformas del año de 1988 a las leyes que rigen el procedimiento contencioso administrativo, de cualquier forma, según se ha detallado, plantean situaciones de muy difícil solución, por lo que, nos da la pauta para concluir que el sistema legal adoptado no es completamente el adecuado.

## C O N C L U S I O N E S .

Primera.- Los recursos de revisión, tal y como se encuentran actualmente previstos en las leyes reglamentarias del artículo 104, fracción I-B, Constitucional, propician situaciones de indefensión hacia los particulares dentro de los procedimientos ventilados ante los tribunales de lo contencioso administrativo.

Segunda.- La plena autonomía con la que se encuentran dotados los tribunales de lo contencioso administrativo, de conformidad con lo dispuesto por la fracción XXIX-H del artículo 73 Constitucional, se ve afectada con la concepción de los recursos de revisión a partir de las reformas de 1988 al Código Fiscal de la Federación.

Tercera.- Lo anterior, trae como consecuencia la acumulación de un grave rezago en los tribunales de la federación, en detrimento de una adecuada administración de justicia administrativa, puesto que se permite a las autoridades la interposición de los recursos de revisión, sin más limitaciones que las propias leyes les otorgan, las cuales, del modo en que se encuentran establecidas, no impiden la formación de dicha figura tan nociva para la pronta y expedita resolución de los negocios.

Cuarta.- El sistema unilateral, bajo el cual se contemplan los recursos de revisión en las leyes que instituyen tribunales de lo contencioso administrativo, tiene como consecuencia, que se afecte la esfera jurídica de derechos del gobernado, en virtud de que las sentencias que se dictan en tales supuestos, únicamente atiende a la posición de una de las partes, o sea la autoridad, dejando sin defensa al particular, puesto que constitucionalmente son inatacables.

Quinta.- Se propone como posible solución la adecuación legal de un sistema de recursos en forma adhesiva para los particulares, mediante el cual éstos quedarían en la aptitud de defender sus derechos en los casos en que las autoridades previamente interpongan el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, y de esta forma asegurar la protección de garantías al particular.

Sexta.- La proposición anterior constituye una medida benéfica a la administración de justicia administrativa, ya que con ella, se evitaría la excesiva promoción de los recursos, y por consecuencia sería un elemento útil para combatir el rezago que agobia a los tribunales.

Septima.- Se puede optar por proponer la supresión de los recursos de revisión dentro de las leyes que lo contem-

plan, por que es de destacarse que, con el rigor con el que los tribunales de la federación examinan si un asunto es de importancia y trascendencia y por el elevado monto para que se presuma la existencia de tales requisitos, es de concluirse que en el futuro dichos recursos serán tan escasos y sobre todo por que son más sus inconvenientes que sus beneficios.

Octava. - Lo anterior, nos hace avisorar un futuro perfeccionamiento del ámbito jurisdiccional administrativo que gradualmente nos lleve a establecer una jurisdicción federal administrativa independientemente de cualquier otra, ordinaria o extraordinaria, mediante reformas constitucionales y legales complementadas con acciones políticas y administrativas en las que se comprendieran el aumento gradual de competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo y manejo autónomo de su presupuesto, la reestructuración de los mismos en un tribunal federal integrado por una sala suprema, salas de revisión y jueces administrativos y fiscales, cuyos miembros serían designados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serían inamovibles, con una justa remuneración y con plena autonomía e independencia de funciones y organización; fijándose que los asuntos de monto reducido sometidos a su jurisdicción no serían motivo de revisión y los de monto



significativo podrian ser objeto de esta última, pero para ambas partes.

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

## TEXTOS:

- 1.- AMAYA RIVERA, Heriberto A.  
"La Consulta a la Autoridad Fiscal y su Proyección en Juicio"  
 Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. Vol. VII. México, 1984.
- 2.- BARRAGAN BARRAGAN, José.  
"Primera Ley de Amparo de 1861"  
 Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1980.
- 3.- BARRAGAN BARRAGAN, José.  
"Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869"  
 Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1980.
- 4.- BRISEÑO SIERRA, Humberto.  
"Derecho Procesal Fiscal"  
 2a Edición. Cárdenas Editor. y Distribuidor. México, 1975.
- 5.- BURGOA, Ignacio.  
"El Juicio de Amparo"  
 4a Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1957.
- 6.- CABRERA, Lucio.  
"El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917"  
 Coordinación de Humanidades. UNAM. México, 1968.
- 7.- CARRILLO FLORES, Antonio.  
"La Justicia Federal y la Administración Pública"  
 2a Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1973.
- 8.- Diccionario de la Real Academia Española.  
 19a Edición. Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, España, 1970.

- 9.- GONZALEZ COSIO, Arturo.  
"El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México"  
 Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.
- 10.- TENA RAMIREZ, Felipe.  
"Leyes Fundamentales de México, 1808-1967"  
 3a Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1967.

#### LEGISLACION CONSULTADA.

- 1.- Decreto por el que se adicionan la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104 y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
 Diario Oficial de la Federación del 10 de Agosto de 1987.
- 2.- Decreto que reforma y adiciona diversos preceptos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.  
 Diario Oficial de la Federación del 10 de Diciembre de 1987.
- 3.- Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.  
 Diario Oficial de la Federación del 5 de Enero de 1988.
- 4.- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
 Diario Oficial de la Federación del 5 de Enero de 1988.
- 5.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.  
 10a Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.

- 6.- Nueva Legislación de Amparo Reformada.  
 TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge.  
 48a Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.
- 7.- Prontuario de Leyes Fiscales.  
 MORENO PADILLA, Javier.  
 11a Edición. Editorial Trillas, S.A. de C.V. México,  
 1985.

PUBLICACIONES, FOLLETOS Y CONFERENCIAS.

- 1.- CADENA ROJO, Jaime.  
"El Tribunal Fiscal de la Federación y la Justicia Federal"  
 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México. Tomo II. Ensayos II. México, 1982.
- 2.- CARRILLO FLORES, Antonio.  
"Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación"  
 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3er número extraordinario. México, 1966.
- 3.- DE SILVA Y NAVA, Carlos.  
"Los Recursos de Revisión y de Revisión Fiscal y el Juicio de Amparo"  
 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México. Tomo II. Ensayos II. México, 1982.
- 4.- GONZALEZ RODRIGUEZ, Alfonso.  
"Los Recursos de Revisión Establecidos por los Artículos 240 y 242 del Código Fiscal de la Federación"  
 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 4o número extraordinario. México, 1971.

- 5.- NORIEGA CANTU, Alfonso.  
"Los Tribunales Administrativos y el Poder Judicial Federal"  
 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México. Tomo V. Memorias. México, 1982.
- 6.- "Proyecto de Ley relativo al Recurso de Súplica"  
 Revista quincenal jurídico-mercantil-industrial: La Justicia. Año 1. Tomo 1. Número 7. Segunda quincena. México, 1931.
- 
- 7.- LOMELI CEREZO, Margarita.  
"Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal y Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación"  
 50 Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1986.
- 8.- QUINTERO BECERRA, José A.  
"Algunas Consideraciones sobre el Recurso de Revisión ante el Tribunal Fiscal de la Federación"  
 Boletín de la Procuraduría Fiscal. Gobierno del Estado de México. año 1. Número 6. México, 1986.
- 9.- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.  
"Nueva Iniciativa Presidencial de Reforma a la Fracción I del Artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"  
 México, 1945.
- 10.- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.  
"Efemérides"  
 México, 1976.
- 
- 11.- ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M.  
"El Contencioso Administrativo Mexicano. Características y Nuevas perspectivas"  
 Conferencia sustentada en el Congreso conmemorativo de los cincuenta años de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. México, Agosto de 1986.

- 12.- AZUELA GUITRON, Mariano.  
"Revisión Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación"  
Conferencia sustentada en el Congreso conmemorativo de los cincuenta años de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. México, Agosto de 1986.
- 13.- GONZALEZ PEREZ, Jesús.  
"La Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el Tribunal Fiscal de la Federación"  
Conferencia sustentada en el Congreso conmemorativo de los cincuenta años de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. México, Agosto de 1986.
- 14.- PETIT, Jean Claude.  
"Algunas Consideraciones Sobre los Recursos de Revisión Fiscal contemplados en el Código Fiscal de la Federación"  
Conferencia sustentada en la Universidad La Salle el 24 de Octubre de 1986.
- 15.- RUEDA HEDUAN, Iván.  
"Premisas del Contencioso Administrativo"  
Conferencia sustentada en el Congreso conmemorativo de los cincuenta años de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. México, Agosto de 1986.