



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"

"LOS RECURSOS EN EL JUICIO DE NULIDAD"



TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de

Licenciado en Derecho

PRESENTA:

Dionicio Quirino Martínez

México, D. F.

Julio de 1985.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

INTRODUCCION

Desde tiempos inmemoriales, el establecimiento de un régimen de derecho, ha sido el factor importante en toda sociedad, y en muchos de los casos ha determinado no solo el marcado desarrollo de los pueblos, sino el grado de cultura que tuvieron los mismos. El papel fundamental de todo régimen de derecho, ha sido hasta en la actualidad, el de conciliar los intereses opuestos con intervención del Estado, a través de los tribunales instituidos para tales efectos, aspirando a conseguir el bienestar social.

Pero con mucha frecuencia, se originan desbordamientos y desmanes del poder autoritario estatal, violando valores fundamentales que consagra todo régimen de derecho. Esta misma situación puede presentarse en el curso de todo proceso o procedimiento seguido ante los tribunales jurisdiccionales, a quienes se somete una controversia para su conocimiento y resolución. Es decir, no obstante el empeño que tienen los juzgadores porque sus actuaciones se apeguen a la ley, siempre existe la posibilidad de que el juzgador dicte una resolución o sentencia injusta, producto de la falibilidad humana.

El Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano jurisdiccional, no puede ser la excepción, no puede sustraerse a dicha falibilidad. En esa virtud, el establecimiento y regulación de medios de defensa que permita a las partes impugnar las resoluciones o sentencias ante el propio tribunal o sus órganos en el contencioso administrativo, es de singular importancia, no solo porque se obtiene una resolución o sentencia justa, sino porque al observarse las formalidades esenciales del procedimiento se actúa conforme a la ley y, consecuentemente, las partes no quedan en estado de indefensión.

La elaboración de este trabajo, obedece no sólo a lo interesante y trascendente que son por sí mismos los recursos interponibles en el juicio de anulación seguido ante un tribunal administrativo autónomo sino también por la inquietud de quien esto escribe por conocer los antecedentes, objeto, efectos y alcances correspondientes de dichos recursos.

Por último, cabe aclarar que por razones de orden práctico, los temas aquí estudiados posiblemente no sean tratados con la profundidad que espera el lector. De esta manera, me acojo a su gentil benevolencia, de quien espero su amable comprensión por los motivos ya expresados.

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

L O S R E C U R S O S

- 1.1 INTRODUCCION.
- 1.2 CONCEPTO DE RECURSO.
- 1.3 EFECTOS DE LOS RECURSOS.
- 1.4 CLASIFICACION DE LOS RECURSOS.

CAPITULO PRIMERO

LOS RECURSOS

I.1 INTRODUCCION

La justicia es un valor de la convivencia humana. Es uno de los valores más altos; para un jurista debe ser la aspiración su prema del orden jurídico. Parafraseando al filósofo del derecho, Rudolf Stamler, puede decirse que la justicia es como la estrella que guía al navegante, sabe que nunca la va a alcanzar y, sin embargo, la debe seguir.

Definir a la justicia, decir qué es la justicia, es sumamente difícil, es un concepto abstracto, ubicado en el mundo de los seres metafísicos, en el mundo de los valores. Por ello no es posible definir a la justicia; sin embargo, es fácil reconocer la injusticia, basta tan solo la razón para saber cuando estamos ante la justicia y cuando estamos ante la injusticia.

En el desarrollo histórico de la humanidad, el hombre ha acertado en cometer más actos injustos que justos; asimismo, se encuentran sociedades en cuyo seno se han cometido las más feroces injusticias, mismas que han recaído en el hombre. Es difícil pues, encontrar una sociedad justa en el proceso histórico por el que ha pasado la humanidad; sin embargo, puede decirse que una sociedad justa se definiría como la sociedad que respeta esencialmente los derechos humanos.

Entre otros valores supremos de todo orden jurídico se pueden citar a la seguridad y al bien común, como valores fundamentales del derecho.

La seguridad como segundo valor, es tal vez de menor rango, pero también indispensable. Radbruch y otros filósofos han dicho que si el derecho no siempre puede realizar la justicia, al menos debe aspirar a la seguridad.

"En un sentido general, la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos, o que, si estos llegan a producirse le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad aquel individuo que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y por consecuencia regulares conforme a la -

ley" (1).

En un Estado, en donde impere un régimen de derecho, se originan una multiplicidad de relaciones, en donde consecuentemente se suceden infinidad de actos habidos entre los particulares y las autoridades, entre los gobernados y gobernantes, actos imputados a estos últimos, que directa o indirectamente afectan la esfera jurídica de los primeros. El Estado en ejercicio del poder de imperio, lo desempeña ante los gobernados por conducto de las autoridades. El Estado, al asumir su conducta autoritaria, necesariamente afecta el ámbito jurídico del gobernado. Esa afectación, es decir, el acto autoritario debe dictarse siguiendo ciertos lineamientos procesales, debe apegarse a determinados principios previos a la afectación, debe someterse a un conjunto de modalidades jurídicas, para tenerse como válido a la luz del derecho.

Sin embargo, no siempre y no todas las autoridades actúan conforme a derecho. La violación de las normas jurídicas por parte de las autoridades, se da, en algunos casos, por ignorancia de las leyes, otras por el deseo desmedido de hacer sentir su poder y, otras más, por no aplicar debidamente la disposición al caso concreto.

Ante estas situaciones de hecho, en un Estado de derecho, resulta imperativo que exista un control jurídico de la actividad estatal, con objeto de que las autoridades arreglen sus actuaciones a lo que disponga la ley y los particulares que pudieran resultar lesionados por violaciones a la misma, tengan una protección o tutela.

Si todo orden jurídico aspira a realizar el bienestar social, debe en consecuencia, respetar los derechos fundamentales del hombre. De acuerdo a este propósito, el derecho de todo Estado no sólo debe consagrar legalmente, como principios supremos, el derecho a la libertad, sino que también debe instituir en beneficio de los afectados los medios necesarios para hacerlos respetar por las autoridades. Al respecto, Ignacio Burgoa señala: "...La institución, pues, de los medios jurídicos de protección a la personalidad humana frente a posibles desbordamientos y desmanes del poder autoritario estatal, obedece a una exigencia universal de la naturaleza del hombre, es la consecuencia lógica de la relación entre gobernantes y gobernados en un sistema que merezca el nombre de "régimen de derecho", entendiendo a éste no en la acepción para del derecho romano, o sea de mandato, orden, sino como medio

(1) Lefur; Delos; Radbruch; Carlyle. Los fines del Derecho. Editorial, UNAM. Primera reimpresión. México, 1975. pág. 47.

de realizar la justicia y consolidar la dignidad humana" (2). Más adelante el Dr. Burgoa agrega: "Pero, no basta que un orden jurídico reconozca y respete la libertad y en general los derechos -- del hombre como persona; es menester que instituya los medios para conseguir ese respeto o para remediar su inobservancia ...Una legislación que contenga como garantías supremas los derechos propios de la persona y que a su vez omita proveer a ésta de los medios idóneos para hacerlos respetar es, cuando menos, incompleta, si no es que ineficaz en ese aspecto" (3)

Efectivamente como lo apunta el tratadista citado, si en un régimen de derecho se consagran como valores fundamentales, como principios, los derechos propios de la persona y no se establece un control jurídico de la actuación de las autoridades, además de ser una legislación incompleta e ineficaz, se corre el riesgo de que el Estado de derecho desaparezca y se convierta en un régimen dictatorial, pisoteando la dignidad humana y los demás derechos inherentes al hombre. En otras palabras, si se destruye al hombre se estará destruyendo en consecuencia a la nación. La desintegración de las partes conduce a la desintegración del todo.

He ahí pues, la enorme trascendencia que tienen los medios jurídicos de protección a la libertad y sus derivaciones específicas propias del hombre. De ahí que el estudio de los recursos en general, como medios de defensa de los gobernados frente a los actos de autoridades, resulta de gran relevancia procesalmente hablando, pues estos, permiten al particular combatir una resolución o impugnar un acto autoritario, sea ante la misma autoridad que dictó la resolución recurrida o ante los tribunales de mayor jerarquía.

Ahora bien, establecida la razón de ser de los recursos, es necesario precisar su concepto, y para ello primero se analizarán los argumentos que al respecto han formulado los juristas más destacados del Derecho Procesal Civil, posteriormente se intentará formular un concepto de recurso en el contencioso administrativo.

(2) Burgoa, Ignacio. El juicio de Amparo. Editorial Porrúa. Decimaquinta edición. México, 1980. pág. 33.

(3) Burgoa, Ignacio. ob. cit. pág. 33.

1.2 CONCEPTO DE RECURSO.

Si bien en la antigua Roma, por los efectos propios de una incipiente organización judicial y por las ideas equivocadas que prevalecieron sobre la infalibilidad e indiscutible autoridad de sus pretores, magistrados y tribunos, los medios de impugnación de las resoluciones judiciales, no tuvieron la importancia que - ahora tienen, sobre todo antes de Justiniano; los que existieron no funcionaron en todo tiempo. En la actualidad, en los países - de civilización occidental, los medios para combatir las resoluciones judiciales, son numerosos, no solamente para ofrecera los particulares una justicia individual más apegada a la verdad de su controversia, sino para garantizar a la sociedad una mejor y más depurada administración de justicia.

En el derecho mexicano, los medios de impugnación de las re- soluciones judiciales abundan; así, el estudio de los recursos - ha sido muy exhaustivo, muy minucioso en el Derecho Procesal Ci- vil que en otra materia; sin embargo, los principios generales - establecidos son válidos y aplicables al Derecho Procesal en ge- neral.

La teoría de los recursos no es un tema que se encuentre doc- trinalmente perfeccionado. Por tanto, para poder establecer el - concepto de recurso, es necesario considerar las tesis que sobre el particular han sustentado los más destacados procesalistas.

Manuel Ibáñez Frocham afirma: "No hay sinonimia entre ac- - ción y recurso, pero ambos son derechos subjetivos de los indivi- duos que solamente ellos pueden utilizar, cualquiera que sea la concepción, aún la más crudamente publicista que quiera tenerse del proceso... Por la acción se pone en movimiento la jurisdic- - ción... Por el recurso se continúa la acción normalmente ante o- tras instituciones o grados de la jurisdicción... De este modo, entre acción y recurso hay, aparte de diferencias formales (aque- lla que se manifiesta por una demanda, éste por un acto que la - prosigue), una relación de grado; el recurso es el medio de con- tinuar el ejercicio de la acción" (4).

Es fácil advertir algunos errores en la tesis del autor ci- tado. Esta doctrina tiene las características de todo simplismo, pues confunde la manifestación con el contenido. Hay paralelismo en estos términos, pero no son ambos derechos subjetivos. En e- efecto, recurso y acción sirven para tutelar los derechos subjek- vos y también para hacer valer otros derechos individuales. Sin embargo, ellos mismos no son tales derechos subjetivos.

(4) Ibáñez Frocham, Manuel. Tratado de los recursos en el Proceso Civil. Buenos Aires. 1957. pág. 41.

El recurso para Ibáñez Frocham es "El acto procesal mediante el cual las partes en el proceso, o quien tenga legitimación para actuar en el mismo, piden se subsanen errores que lo perjudican cometido en una resolución judicial" (5).

De acuerdo con el concepto transcrito, el autor citado incurre en dos omisiones: la primera consiste en no determinar la naturaleza jurídica del recurso, y la segunda consiste en no establecer de qué forma se deben subsanar los errores que alude. Este concepto, puede decirse, sin temor a equivocarse, que es incompleto.

Por su parte Willebaldo Bazarte Cerdán escribe: "Esto es el objeto del recurso, por virtud del cual el litigante puede impugnar ante un tribunal superior una resolución que no le satisface, con el fin de que este vea de nuevo el asunto, y en su caso, lo resuelva en otro sentido ...Recurso en su acepción jurídica y -- sentido lato, significa la acción y facultad concedida por la ley al que se cree perjudicado por una resolución judicial para pedir la reposición, anulación o revocación de la misma" (6).

Aquí como se puede observar, se pierde la conexión entre el recurso y la acción, pero implícitamente se menciona el accionar. El equívoco consiste, desde luego, en que los recursos no son -- siempre impugnaciones ante un tribunal superior ni se dan siempre para el perjudicado (como sucede con la apelación adhesiva)*.

Castillo Larrañaga y de Pina, tratando de dilucidar el tema en cuestión, expresan: "Son medios técnicos mediante los cuales el Estado tiende a asegurar el más perfecto ejercicio jurisdiccional, por lo que los recursos son medios ordinarios para la reparación de agravios o injusticias mediante un nuevo examen, revisión o enmienda, garantizando un doble interés: el de las partes y el general o público, vinculado a la necesidad social de que la justicia se administre con el máximo de seguridades de acierto en sus fallos" (7).

Sobre el particular, los autores antes citados, sostienen -- primeramente que los recursos sirven al Estado para el mejor ejercicio jurisdiccional. Hasta lo que se lleva escrito, los autores

(5) Ibáñez Frocham, Manuel. ob. cit. pág. 56.

(6) Bazarte Cerdán, Willebaldo. Los recursos en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales. Editorial Balas. México, 1958. pág. 7.

(*) Se entiende por apelación adhesiva al medio jurídico por el que la parte que venció se adhiere a la apelación interpuesta -- por la parte vencida, al notificársele su admisión o dentro de -- las veinticuatro horas siguientes a su notificación.

(7) De Pina, Rafael; Castillo Larrañaga, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Porrúa. 15a. edición. México, 1982. pág. 367.

que se han mencionado, coinciden en que los recursos sirven directamente a los particulares para combatir las resoluciones judiciales que les causen agravios en su esfera jurídica. Además es obligación del Estado administrar justicia con el máximo de seguridades de acierto en sus fallos, como puede colegirse del artículo 17 Constitucional, en donde queda expresamente prohibida hacerse justicia por sí mismo, o bien, ejercer violencia para reclamar sus derechos. Dicho en otros términos, queda suprimida la figura de la autodefensa, instituyéndose, en su caso, los tribunales, - en donde el gobernado podrá reclamar sus derechos, defender sus intereses conforme a derecho.

Por su parte, el Dr. Burgoa sostiene el siguiente concepto: "El recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su substanciación, los mismos elementos teleológicos motivadores del acto atacado" (8).

Este concepto puede considerarse como el más acertado desde el punto de vista doctrinal, pues está señalando el carácter procesal del recurso y además, determina su naturaleza jurídica al considerarlo como medio jurídico de defensa, que surge dentro de un procedimiento encaminado a impugnar una resolución judicial, en donde se causan agravios al particular, sujeto de la relación procesal y cuya finalidad será la de revocar, confirmar o modificar dicha resolución.

Cabe señalar que el autor citado afirma que la revocación, confirmación y la modificación se efectúan mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia. Al respecto, es posible caer en error; sin embargo, puede afirmarse que el nuevo examen que haga el tribunal, como consecuencia de la interposición del recurso, necesariamente debe generar una nueva instancia y, por tanto, no puede considerarse como una prolongación de la instancia. Sobre el particular, el Tercer Tribunal Colegiado de Primer Circuito en Materia Administrativa, ha sustentado la siguiente tesis: "En efecto, la expresión recurso significa volver el curso de un procedimiento; regresar al punto de partida; es un recorrer de nuevo el camino ya hecho". Jurídicamente la palabra significa tanto el recorrido que se hace nuevamente mediante otra instancia, como el medio de impugnación por virtud del cual se re-corre el proceso.

(8) Burgoa, Ignacio. ob. cit. pág. 574.

"El recurso en estricto sentido es, sin lugar a dudas, un medio jurídico de defensa, pero de defensa específica. Esto es, - el recurso como medio jurídico de defensa, en todo caso se encuentra consignado en la ley para un determinado supuesto, para una situación o en contra de una resolución jurídica específica. Por consiguiente el recurso no procede, no surge como la acción, de una manera autónoma desde el punto de vista procesal, como elemento iniciador de un procedimiento, sino dentro de este suscitando en cuanto a su substanciación una nueva instancia o un estudio y análisis nuevo del acto o resolución que se impugna. Por tal motivo, el recurso solamente resulta procedente en los casos específicos y concretos que señala el ordenamiento legal correspondiente, sin que sea posible jurídicamente, la existencia de recursos, en estricto sentido, o de medios de defensa, en sentido amplio, en contra de cualquier determinación dictada en un procedimiento, aplicando la analogía o la mayoría de razón" (9).

En primer lugar, resulta evidente la divergencia entre la tesis del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y la opinión del Dr. Burgoa, sobre lo que debe entenderse por recurso. Para Burgoa, la revocación, confirmación o modificación puede darse en el nuevo análisis, pero -aquí está la discrepancia-, este nuevo análisis genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone. Mientras que para el Tercer Tribunal citado, la palabra recurso significa tanto el recorrido que se hace nuevamente mediante otra instancia, como el medio de impugnación por virtud del cual se recorre el proceso. Puede afirmarse en forma deductiva que, si el proceso se recorre y, en consecuencia, se realiza un nuevo análisis, necesariamente tiene que generar una nueva instancia, misma que concluye con otra resolución que dicta la autoridad revocando, confirmando o modificando la resolución impugnada.

Por último y para consolidar la tesis mencionado Tercer Tribunal, se cita lo que al respecto escribe Eduardo J. Couture: "Los recursos son, genéricamente hablando, medios de impugnación de los actos procesales. Realizado el acto, la parte agraviada por él, tiene, dentro de los límites que la ley le confiere, poderes de impugnación destinados a promover la revisión del acto y su eventual modificación.

Recurso quiere decir, literalmente, regreso al punto de partida. Es un re-correr, correr de nuevo el camino ya hecho. Ju-

(9) Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa. Toca QA 159/82 promovido por Salvador M. E-lías y otros.

ricamente la palabra denota tanto el recorrido que se hace - nuevamente mediante otra instancia, como el medio de impugna-- ción por virtud del cual se recorre el proceso" (10).

De las tesis antes transcritas se puede concluir con el si- guiente concepto (ver conclusión número uno).

Establecido el concepto en el campo del Derecho Procesal Ci- vil, interesa investigar lo que debe entender por recurso admi- nistrativo. En efecto, en el Código Fiscal de la Federación se regulan tanto los recursos administrativos como los recursos - que, en su caso, se hacen valer en el procedimiento contencio- so promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, que se podrían llamar recursos en el juicio de anulación.

Los recursos en el Derecho Administrativo, también han sido tratados con cierta amplitud, y sobre este aspecto, dada la -- profundidad del concepto, Jesús González Pérez, que toma los - recursos en función de lo jurisdiccional, pero en relación con lo administrativo, expresa: "Al configurarse el recurso como - una pretensión procesal, se afirma que es un acto, no un dere- cho; algo que se hace, no algo que se tiene. Sin embargo, no - faltan autores que consideran que el recurso es un derecho, -- una facultad, lo que es una consecuencia de su concepción de - la acción. Por ejemplo, entre nosotros, Fábregas afirma: 'Llá- mase recurso judicial a la facultad que a los litigantes compe- te de pedir la enmienda de una resolución judicial, algunas ve- ces ante el mismo juez o tribunal que lo dictó, pero generalmen- te, ante un tribunal superior'... Precisamente el ser caracterís- tico de los recursos jurisdiccionales, es dirigirse contra una resolución judicial, como lo es de los administrativos el diri- girse contra un acto administrativo, impide calificar de recur- so a la pretensión dirigida a un órgano jurisdiccional solici- tando la impugnación de un acto administrativo" (11).

Al concepto antes transcrito puede formularse las siguien- tes observaciones:

1.- Parece ser que para González Pérez, el recurso es típicamen- te la impugnación que en el proceso se lleva a cabo por las par- tes (en lo judicial) y por el administrado (en lo administrati- vo. Y al respecto se debe recordar que los recursos considera- dos en sentido amplio son, en efecto, medios impugnativos; no -

(10) Couture, Eduardo J. Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Aniceto López Editor. Buenos Aires, 1958. pág. 340.

(11) González Pérez, Jesús. La Sentencia Administrativa, su Im- pugnación y Efectos. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955. pág. 113 y ss.

asi en sentido estricto, que son medios jurídicos de defensa, - pero de defensa específica, que es lo que interesa dilucidar.

2.- El recurso es un derecho, no un acto; es algo que se tiene, no algo que se hace. Lo anterior se deduce no sólo de las leyes secundarias sino que se desprende tambien de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, nuestro régimen jurídico es escrito, por tanto nuestras garantías son expresas, y en este orden de ideas, los recursos son derechos en función de que éstos deben estar consignados en la ley, caso contrario, el recurso será improcedente.

3.- El tratadista citado caracteriza al recurso como un acto - porque, en oposición al término derecho, no combina lo que se tiene como una obligación, sino que se limita a un promover, - a un hacer.

4.- En la tesis de González Pérez se encuentra una afirmación indiscutible al señalar que la característica del recurso es - dirigirse contra una resolución judicial y el recurso administrativo dirigirse contra una resolución o acto administrativo.

5.- Los recursos, además de ser derechos individuales, son dinámicos, de ello ni duda cabe, porque estando originados en la ley, si esta no los consigna, su interposición es improcedente, y como derechos individuales están entregados a los sujetos como simples particulares.

Nava Negrete, refiriéndose a Gabino Fraga escribe: "En la esfera de lo administrativo, los medios de control jurídico estudiados protege sólo en forma indirecta a los particulares, - pues miran a la eficiencia de la administración como propósito directo. En cambio el recurso administrativo o gubernativo aporta al administrado un medio legal directo para la defensa o protección de sus derechos... De la noción sobre recurso administrativo o de la de una especie de él que juristas nacionales y extranjeros aportan en sus obras de Derecho Administrativo, se concluye en la formación de un concepto con elementos fundamentales que coinciden con los que se desprenden de la definición del maestro Gabino Fraga: el recurso administrativo - constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo"(12).

La cuestión no es meramente de terminología, la defensa es -

(12) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1959. pág. 51.

el contenido posible del recurso en contra de una resolución, - es la utilización de elementos extintivos y modificativos contra la pretensión de la administración.

En efecto, en el concepto se advierte que el recurso es un medio legal de que disponen los particulares siempre que vean afectados sus intereses, pues de lo contrario, el recurso será improcedente cuando se haga valer contra actos administrativos que no afecten la esfera jurídica del recurrente.

Por su parte, Antonio Martínez Báez Jr. al abordar el tema en cuestión afirma: "Es característico de todo sistema de gobierno la existencia de una actividad destinada al examen y de cisión de determinados recursos propios de los particulares, - que se desarrollen con procedimientos y solemnidades parecidas a los del contencioso ordinario y que tengan por objeto, el ejercer cierto control sobre los actos de la administración pública... Con este antecedente, se puede decir que en todos los casos en que un acto de carácter materialmente administrativo, amanado de la administración pública en ejercicio de sus facultades que le han sido conferidas, causa un perjuicio a un particular, perjuicio que no es susceptible de reparación por recurso alguno establecido en todos estos casos decimos ha lugar a lo contencioso administrativo" (13).

El planteamiento del problema no es muy acertado, aquí se dá por demostrado lo que más adelante se dilucidará: el contencioso. Ligado al mismo está el capítulo de los recursos, al -- grado de que, no puede afirmarse, que un perjuicio jurídico sea definitivo siempre que corresponda al contencioso administrativo, pues la contienda aparece antes. Lo que sucede es que por contencioso se toma lo procesal, asimismo, se deduce que el carácter de contencioso lo determina el hecho de que el tribunal tenga conocimiento del asunto.

Hasta este momento, de entre los conceptos citados, se encuentra que en la mayoría de los mencionados tratadistas del Derecho Administrativo, al abordar el tema de los recursos expresan su concepto empleando una terminología propia del Derecho Procesal Civil, o bien, considerario supuestos del mismo. Esto, claro, tiene su explicación y, porqué no decirlo, una explicación justificada hasta cierto punto. Pues como se sabe, - el Derecho Procesal Civil abarcó en un tiempo, casi la totalidad de las ramas del derecho, o mejor dicho, el Derecho Civil era el único, por lo que el Derecho Administrativo no podía escapar a la fuerte influencia civilista. Sin embargo, con el --

(13) Martínez Báez, Antonio Jr. División de Poderes Gubernamentales Administrativos. México, 1956. págs. 69 y 70.

E) En el caso de que "El Contratista" no presente oportunamente la proposición de precios a que se refiere el párrafo D) anterior, o bien, no lleguen las partes a un acuerdo respecto a los citados precios, "La Dependencia" o "Entidad", podrá ordenarle la ejecución de los trabajos extraordinarios, aplicándole precios unitarios analizados por observación directa, en los términos de la sección correspondiente, de las reglas generales para la contratación y ejecución de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, previo acuerdo entre las partes sobre el procedimiento constructivo, equipo personal, etc., que intervendrán en estos trabajos.

En este caso, la organización y dirección de los trabajos, así como la responsabilidad por la ejecución eficiente y correcta de la obra y los riesgos inherentes a la misma, serán a cargo de "El Contratista"

Además, con el fin de que "La Dependencia" o "Entidad" pueda verificar que las obras se realicen en forma eficiente y acorde con sus necesidades, "El Contratista" preparará y someterá a la aprobación de aquella, los planes y programas de ejecución respectivos.

En este caso de trabajos extraordinarios "El Contratista", desde su iniciación, deberá ir comprobando y justificando mensualmente los costos directos ante el representante de "La Dependencia" o "Entidad", para formular los documentos de pago a que se refiere la regla 3.3.5. de esta sección.

En todos estos casos, "La Dependencia" o "Entidad" dará por escrito a "El Contratista" la orden de trabajo correspondiente.

En tal evento, los conceptos, sus especificaciones y los precios unitarios respectivos quedarán incorporados al contrato para todos sus efectos, en los términos del documento que se suscriba.

II.- Trabajos extraordinarios por Administración Directa.

Si "La Dependencia" o "Entidad" determinare no encomendar a "El Contratista" los trabajos extraordinarios por los procedimientos a que se refiere el apartado I, podrá realizarlos en forma directa.

III.- Trabajos extraordinarios por tercera persona.

Si la "Dependencia" o "Entidad" no opta por ninguna de las soluciones señaladas en los apartados I y II de esta regla, podrá encomendar

surgimiento del Estado Moderno nace el Derecho Constitucional, que viene a fortalecerse con la teoría de la División de Poderes y más tarde, con las ideas de Bodín y otros pensadores, se consolida la teoría de la soberanía del Estado.

Surgido el nuevo Estado Moderno, con sus poderes divididos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, necesariamente se tuvieron que modificar si no es que cambiar las estructuras jurídicas vigentes, mecanismos de control establecidos, sistemas de organización, etc., que en un tiempo fueron aplicables, para adecuarse a su nueva realidad. Lo anterior no quiere decir que no haya existido Administración Pública. Desde los tiempos más lejanos de la historia, ha existido Administración Pública. En Egipto, en la época de Ramsés, había un manual de organización de gobierno (14). En Grecia y en Roma también se observaron estructuras administrativas (15).

Desde luego, en la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de administración que se fueron perfeccionando día a día. La Administración Pública moderna ha ampliado cada vez más su estructura y, en consecuencia, su actividad estatal, independientemente de la filosofía y concepción política que sustentan los dirigentes del Estado.

Si la Administración Pública crece, es evidente que tiene que aumentar sus agencias o unidades administrativas que se encarguen de cumplir con las funciones correspondientes. Sociológicamente puede considerarse que el aumento de población, el avance científico y tecnológico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos.

El estudio del Derecho Administrativo como ciencia, arranca del siglo XIX; su autonomía, la precisión de su objeto de conocimiento, su construcción, etc., está en evolución constante y han sido matizadas y todavía lo son, por las profundas transformaciones sociopolíticas del Estado (16). Estas y otras circunstancias más, originaron la separación del Derecho Administrativo respecto del Derecho Procesal Civil. Por ello, sin temor a caer en error, se puede afirmar que el Derecho Administrativo es una ciencia joven, es una nueva rama del derecho, que hasta

(14) Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la teoría Administrativa. F.C.E. México, 1966. pág. 17.

(15) Galván Escobedo, José. Tratado de Administración General. Publicaciones Esapac. San José Costa Rica, 1962. pág. 19.

(16) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Tercera Edición. Edit. Porrúa. México, 1979. pág. 3.

Estudiar al recurso desde el punto de vista eminentemente - contencioso administrativo, separado del procedimiento administrativo, es sumamente difícil. Esta dificultad se presenta en virtud de que tanto el procedimiento administrativo como el contencioso administrativo mantienen una estrecha relación uno con el otro. Podría decirse que el procedimiento administrativo es el primer escalón para llegar al contencioso administrativo.

En el contencioso administrativo, también se observa la configuración de la trilogía procesal; es decir, se conforma el triángulo procesal: actor, demandado y autoridad que decide el conflicto.

Ahora bien, considerando algunos elementos de los conceptos expresados por los tratadistas anteriormente citados, se intentará construir un concepto de los recursos en el juicio de nulidad. Sobre este concepto, ver conclusión número tres.

No se pretende que este concepto sea considerado como el más completo, pues sólo se intenta en un modesto trabajo, contribuir en el estudio y análisis de los recursos. No obstante ello, se trata de establecer que el concepto reúna todos los elementos integradores del recurso y aquellos que intervienen en su substanciación en el contencioso administrativo. En consecuencia se trata de atender que:

- 1.- Siendo los recursos medios impugnativos, en sentido amplio, sirven a las partes para impugnar resoluciones -en el proceso jurisdiccional- que les lesionen sus derechos o intereses.
- 2.- Por tanto, en el juicio de nulidad también es posible combatir tanto las resoluciones que dicten las salas regionales, como en su caso, las que dicte el magistrado instructor respectivo.
- 3.- Si la consignación de los recursos en los diversos ordenamientos legales, tienen por objeto tutelar los derechos de las partes procesales, y una resolución afecta su esfera jurídica, es obvio que podrá impugnarse. Tratándose de un juicio de nulidad seguido ante un tribunal administrativo autónomo, el particular o la autoridad demandada -que por regla general siempre tendrá este carácter+, podrán interponer el recurso respectivo ante la autoridad correspondiente impugnando resoluciones - que dicte dicho tribunal con la finalidad de que sean revocadas o modificadas y se dicte otra conforme a derecho.

El Código Fiscal de la Federación establece que una resolución recurrida podrá ser confirmada. En efecto, cualquier resolución puede ser confirmada; sin embargo, la confirmación se -

(+) Con excepción del proceso o juicio de lesividad, en donde la autoridad tendrá el carácter de actor y el particular de demandado.

hace poco tiempo adquirió su autonomía como ciencia.

Esta situación viene a determinar que los tratadistas al -conceptuar el recurso, lo hagan atribuyéndole elementos o caracteres propios de los recursos interponibles en el proceso civil.

Hecho este breve bosquejo histórico, en seguida se trata de formular un concepto del recurso administrativo. En concordancia con el Dr. Serra Rojas (17), se puede decir que recurso administrativo es (ver conclusión número dos).

Con este concepto se pretende:

- 1.- Que la naturaleza jurídica de los recursos es, en sentido estricto, un medio jurídico de defensa específica de que dispone el particular para combatir una resolución administrativa - que le afecta en su esfera jurídica.
- 2.- Que el recurso supone una resolución administrativa, es decir, el acto o resolución es el supuesto y no la condición como señala Briseño Sierra (18), aunque efectivamente, el recurso no está sujeto a condición alguna, sino que es causado, es motivado. En otros términos, si la resolución administrativa - fuera la condición para la existencia del recurso, se podría - objetar diciendo que la autoridad administrativa dicta resoluciones que, en ocasiones, no afecta en lo absoluto los derechos del administrado y, por tanto, el recurso resulta improcedente, aún cuando se dé el supuesto o sea la resolución.
- 3.- Que si el acto administrativo constituye el supuesto para la existencia del recurso, la causa lo será la afectación, el daño que al administrado se le origine con la ejecución de la resolución. Ahora bien, la afectación de que se habla -para la procedencia del recurso administrativo-, consiste generalmente en resoluciones que se dictan en un procedimiento administrativo en contravención a las disposiciones legales que lo normen, o bien son actuaciones que no se ajustan a las formalidades esenciales del procedimiento.
- 4.- Que siguiendo un criterio legalista y en el anterior orden de ideas, con el recurso se buscan tres alternativas a saber: la revocación, la modificación o la anulación de la resolución administrativa.

Continuando con esta investigación, el siguiendo punto a analizar es el recurso en el contencioso administrativo, el recurso que procede dentro del juicio de nulidad contra resoluciones dictadas por un tribunal administrativo autónomo.

(17) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. T. II. Edit. Porrúa. Segunda Edición. México, 1975. pág. 112.

(18) Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Cárdenas Editor. Segunda Edición. México, 1975. pág. 112.

declara cuando el recurrente no comprueba la ilegalidad de la resolución, no aporta las pruebas idóneas suficientes, cuando el recurso es extemporáneo o existe alguna causa de improcedencia; en este último caso, no se entra al fondo del negocio, se desecha el recurso. En los otros casos, el Tribunal Fiscal resolverá confirmando la resolución impugnada.

Cumplido el objetivo de formular un concepto de recurso en sus tres materias: civil, administrativo y contencioso, resulta imperativo señalar diferencias entre algunos vocablos.

Constantemente se emplean como sinónimos los vocablos proceso, procedimiento, litigio y juicio; por lo que es menester señalar sus elementos distintivos, así como proceso administrativo, procedimiento administrativo y contencioso administrativo a fin de evitar confusiones y caer en error.

El proceso, medio técnico de consagrar imparcialmente la -- justicia, sustrayéndolo del dominio de la parcialidad y de la fuerza arbitraria, es un término genérico que no es propio ni exclusivo del lenguaje jurídico. En su acepción más general, -- el vocablo "proceso" significa progreso, transcurso de tiempo, acción de ir hacia adelante, desenvolvimiento, conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos que se dan en el tiempo y que mantienen entre sí relaciones de solidaridad o vinculación en razón de un fin determinado. Es un concepto empleado tanto en la Ciencia del Derecho como en las Ciencias Naturales, por lo que existen procesos químicos, físicos, biológicos, psíquicos, etc., así como procesos jurídicos. Para que exista proceso no basta que los fenómenos o actos se sucedan en el tiempo, es necesario que mantengan entre sí ciertos vínculos o relaciones, que los hagan solidarios los unos de los otros, ya sea -- por el fin a que tiende todo proceso o por su causa generadora.

Couture ha dicho que "la simple secuencia no es proceso, si no procedimiento" (19). La idea de proceso es necesariamente -- teleológica, lo que lo caracteriza es su fin: la decisión del conflicto mediante una resolución que adquiere autoridad de co sa juzgada.

Si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedi miento, no todo procedimiento es un proceso. El proceso se ca-- racteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del liti gio, mientras que el procedimiento se reduce a ser una coordi-- nación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un -- proceso o el de una fase o fragmento suyo. La noción de proce-- so es teleológica, la de procedimiento es de índole formal, de

(19) Couture, Eduardo J. ob. cit. pág. 122.

ahí que distintos tipos de procesos se puedan substanciar por el mismo procedimiento y viceversa, procedimientos distintos - sirven para tramitar procesos de idéntico tipo. Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico ya que derivan de procedere, que significa progresar, avanzar; pero el proceso además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende -- los nexos que las partes y el juez tienen durante la subsistencia del litigio (20).

El litigio, cuya etimología no responde a la idea de avanzar sino a la de lid o contienda, ha sido perfectamente desnudada por Carnelutti quien lo define como; "Conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro" (21), definición que impide confundir el proceso (efecto) con el litigio (causa) pues este último término ha sido tomado como situación de conflicto originadora del proceso.

Por lo que se refiere al juicio, es posible que sea el vocablo que más frecuentemente se emplea como sinónimo del proceso. Así, Joaquín Escriche concibe el juicio como "la controversia y decisión legítima de una causa ante y por el juez competente, o sea, la legítima discusión de un negocio entre actor y reo -- ante juez que la dirige y termina con su decisión", mas es notorio que uno y otro no pueden confundirse pues "el proceso -- tiende, evidentemente, a obtener un juicio (judicial, sobre el litigio, pero el juicio se circunscribe a ése solo momento o -- actividad" (22).

El proceso es, pues, un conjunto de procedimientos, entendiéndolo a éstos, como un conjunto de formas o maneras de actuar. El procedimiento se refiere a la forma de actuar y, en este -- sentido hay diversos y variados procedimientos jurídicos, así encontramos por ejemplo, procedimientos administrativos, notariales, registrales, etc.

Algunos autores extranjeros como González Pérez, al hacer la diferencia entre proceso administrativo y procedimiento, lo hace atendiendo a la función administrativa que a través del mismo se realiza. Así, en este orden de ideas, entiende por proceso administrativo a "la serie o sucesión de actos que tienden a la actuación de una pretensión fundada en normas de Derecho

(20) Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. UNAM. Segunda Edición. México, 1970. pág. 111.

(21) Carnelutti, Francesco. Sistema de Derecho Procesal Civil. UTEHA. Buenos Aires, 1944. T. I. pág. 44.

(22) Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. Derecho Procesal Penal. Edit. Guillermo Kraft Ltda. Buenos Aires, 1945. pág. 18.

Administrativo por órganos de la jurisdicción especial contenciosa administrativa" (23).

El mencionado tratadista habla de jurisdicción especial atendiendo a que en el sistema judicial español se consideraran como procesos especiales, entre otros, al administrativo y al laboral, mientras que en México en el Derecho Administrativo no se configura plenamente el proceso propiamente dicho.

En materia administrativa se habla frecuentemente de proceso de lesividad -término apropiado-, mientras que el Código Fiscal de la Federación emplea el vocablo juicio de lesividad; esto se debe a que el legislador usa una deficiente técnica en el manejo de la terminología jurídica.

El procedimiento administrativo es el conjunto de actos realizados por la Administración Pública. Además, en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en 1936, se propusieron los siguientes rasgos fundamentales para todo procedimiento administrativo (24):

- 1.- Principio de la audiencia de las partes;
- 2.- Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento;
- 3.- Determinación del plazo en el cual debe obrar la administración;
- 4.- Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos;
- 5.- Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular, y
- 6.- Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares.

De todo lo anterior se puede concluir que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos y formalidades realizadas conforme a ciertas normas que debe observar la administración para expedir el acto administrativo.

Como se puede observar, la diferencia consiste en que el procedimiento administrativo es un conjunto de actos con cierta unidad y finalidad, pero no busca la solución de un conflicto entre partes ante un órgano jurisdiccional, sino la realización de un determinado acto. En este tipo de procedimientos no hay -

(23) González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955. págs. 58, 59 y 117.

(+) Se entiende por proceso de lesividad aquel en el que la autoridad demanda al particular ante el Tribunal Fiscal de la Federación para que se revoque o nulifique una resolución favorable al particular.

(24) De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Edit. Porrúa. Ila. Edición. México, 1982. págs. 623-624.

contrapartes, sino una relación entre la Administración y el interesado; así, el procedimiento administrativo constituye -- las formas de actuación, las conductas a desarrollar por el -- particular frente al Estado y viceversa, éstas, se observan al solicitar una licencia o permiso, al pagar un impuesto, o al determinarse su monto, o al tramitar concesiones, registros de patentes o marcas, etc.

Ahora bien, hay ocasiones en donde no es posible solucionar de manera satisfactoria los problemas que se suscitan entre la Administración Pública y el administrado. En este caso, es imperativo que el conflicto lo estudie y resuelva una autoridad distinta a la administrativa. Así, el término comúnmente empleado por la doctrina administrativa para designar a los problemas procesales administrativos es el de lo contencioso administrativo; esto ha causado una gran confusión doctrinal en cuanto al concepto.

González Pérez al abordar el tema, cita entre otros tratadistas a Gabino Fraga, De Pina y Castillo Larrañaga y dice: -- "Siguiendo la concepción que tienen acerca de lo contencioso administrativo se puede decir que es una expresión compuesta de dos términos: contencioso, que significa contienda, pleito, lucha de intereses controvertidos jurídicamente protegidos por el poder público, contencioso administrativo es, pues, una controversia donde interviene la administración Pública y que desde el punto de vista material existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración con motivo de un acto previo de ésta" (25).

Del concepto anterior se desprende que, al término contencioso administrativo se le está atribuyendo un significado de litigio administrativo, en donde la Administración Pública emite un acto y éste causa perjuicios al administrado, afecta la esfera jurídica del particular, originando así la controversia entre la administración y el particular, misma que será resuelta por una autoridad distinta que, en este caso en un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, en los términos del artículo 104 de la Constitución Federal, desembocando en consecuencia en el contencioso administrativo.

Como se puede advertir el contencioso administrativo supone la existencia de una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración Pública, emisora del acto generador de dicha controversia.

(25) González Pérez, Jesús. Derecho Procesal... ob. cit. págs. 104 y 105.

1.3 EFECTOS DE LOS RECURSOS.

Los actos jurídicos en general, son susceptibles de revocarse, modificarse o nulificarse cuando se advierte que no responde a las exigencias sociales del tiempo o del lugar. Esto, puede ocurrir al instante en que se produce el acto jurídico, o bien, en el transcurso de su vigencia. Así por ejemplo, un contrato que no funciona bien se rescinde y sustituye por otro; un emplazamiento realizado ilegalmente puede nulificarse y efectuarse otra vez, etc.

En materia procesal, sucede con frecuencia que las partes litigantes -en virtud de sus intereses opuestos- no quedan satisfechos con las resoluciones judiciales dictadas por el juez de la causa. Pues es evidente que el juez puede equivocarse y resolver contrariamente a la verdad que conoce; la ley, previendo esto, establece diversos recursos para combatir dichas resoluciones, los cuales una vez agotados, la posibilidad de incurrir en nuevos errores no desaparece. Sin embargo, es necesario poner fin al litigio, porque si no se hiciera así, con el pretexto de los errores, los litigios serían interminables y se viviría en la inseguridad jurídica, dudando en consecuencia de la eficacia de ese derecho cierto y coactivo.

Por ello, es necesario poner un límite a los litigios antes que éstos se vuelvan eternos. En virtud de lo anterior, se crea la figura jurídica de la cosa juzgada, de acuerdo con la cual, las sentencias se tornan inmutables, calidad que hace imposible la repetición de negocios resueltos en causas anteriores, por lo que es conveniente que las sentencias sean estrictamente justas; es la única manera de que la actividad jurisdiccional no sea una fórmula sin sentido. Pero al lado de la necesidad de justicia aparece la necesidad de firmeza. Esta exige que se declare de una vez por todas cuál es el derecho que el Estado declara y reconoce.

Los recursos son los medios más frecuentes por virtud de los cuales se impugnan las resoluciones judiciales; pero no los únicos. Cuando se hace referencia a los recursos no se agotan todos los medios posibles de impugnación de las resoluciones judiciales; pero no todos los medios de impugnación son recursos.

Pero qué sucede con la Administración Pública. ¿Tiene que acudir a los órganos jurisdiccionales para que éstos diriman controversias que surjan con los particulares? La Administración no tiene necesidad de acudir a los tribunales para que se reconozcan o declare la existencia o inexistencia de sus derechos y además, no existe una verdadera controversia entre la Administración Pública y el particular. En virtud del privile-

gio de decisión ejecutiva puede hacerse justicia a si misma, es decir, dirimir los posibles conflictos que se planteen con las personas que con ella se relacionen. De este modo se desprende que si la persona afectada por un acto administrativo no tuviese la posibilidad de reaccionar ante el mismo deduciendo la correspondiente pretensión ante un órgano imparcial e independiente, se encontraría a merced de la voluntad de la administración, que podría infringir impunemente el ordenamiento jurídico cuantas veces lo estimase necesario. De ahí la justificación indudable del procedimiento administrativo como garantía para el administrado, al que tiene que sujetarse la Administración Pública por mandato constitucional. Pero en el procedimiento administrativo y, específicamente, en los recursos administrativos, la autoridad administrativa no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional. Su papel fundamental consiste en revisar, estudiar de nuevo su propio acto y, en su caso, revocarlo, modificarlo o confirmarlo para determinar si se ha ajustado a lo establecido por la ley. El acto no necesariamente debe ser propio, sino puede ser el de una autoridad inferior jerárquica.

Cabe destacar que no toda inconformidad o impugnación de un particular tiene el carácter de recurso administrativo. Por lo tanto, ¿en que se distingue el recurso administrativo en estricto sentido, de los medios de impugnación, que incluso pueden llevar el mismo nombre pero ya dentro del procedimiento administrativo? El maestro Serra Rojas, citando a otro destacado jurista, Héctor Fix Zamudio, señala: "Desde luego la diferencia que encontramos a primera vista es que los recursos administrativos desembocan también en un acto administrativo, en tanto que la impugnación procesal concluye con un acto jurisdiccional, o sea la sentencia" (26).

Ahora bien, toda figura jurídica procesal, tiene una finalidad y una serie de efectos que repercuten en la esfera jurídica del particular, los recursos, como figuras de ese carácter no escapan a esta regla general.

De lo anterior, se colige que la interposición de cualquier recurso, establecido en una ley o reglamento, presupone la existencia de los siguientes elementos:

- 1.- La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o interés legítimo del particular recurrente.
- 2.- La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes deba presentarse el recurso.
- 3.- La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse -

(26) Serra Rojas, Andrés. ob. cit. pág. 558. Tomo II.

el recurso.

4.- Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.

5.- La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso.

6.- La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

Por tanto, todo recurso -judicial, administrativo o fiscal- debe tener sus consecuencias, sus efectos. ¿Cuáles serán los efectos de los recursos? En materia civil, indiscutiblemente - que los efectos de los recursos serán: la revocación, modificación y confirmación de la resolución judicial. De donde se desprende que el acto que decide el recurso será una resolución - de carácter eminentemente jurisdiccional. Sin embargo, esto no representa problema alguno. El problema reside en determinar - la naturaleza jurídica del acto que recae sobre el recurso. ¿La autoridad al decidir sobre el recurso, realiza un acto jurisdiccional o un acto administrativo? Sobre el particular han surgido dos opiniones que tratan de explicarlo.

La primera opinión afirma que este acto es de naturaleza jurisdiccional y trae a su favor los siguientes argumentos:

En primer término, que existe una controversia -afirma- entre el particular afectado y la administración que ha realizado el acto, de tal manera que ésta última tiene que poner fin a esa controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la ley.

En segundo lugar, que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, término de pruebas, audiencia de alegatos, etc.

Por último, que en varias leyes se establece que el particular afectado por una resolución administrativa puede optar, para reclamarla, entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial, lo cual indica que ellos son equivalentes, conclusión que se corrobora con la disposición que esas mismas leyes contienen respecto a que elegida una vía no puede recurrirse a la otra.

La segunda opinión afirma que se trata de un acto de naturaleza administrativa, y a su favor esgrime los siguientes argumentos:

En primer lugar, afirma que en el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración fueran contradictorias con las del particular afectado. Sin embargo, esto no sucede, pues mientras no se haya agotado la vía adminis-

trativa, dentro de la cual encaja el recurso, no puede afirmarse que la autoridad sostiene una controversia con el particular. Lo que en realidad existe es una mera revisión del acto administrativo que la propia autoridad o un superior jerárquico emitió.

Al respecto, citando a García Oviedo, Gabino Fraga escribe: "Los recursos administrativos -directos o de alzada- no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia administración para deshacer sus errores, si los hubiere. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama, aduciendo en verdad, los fundamentos legales pertinentes. La administración penetra, asimismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; más lo proveído por ella es resultado inmediato de una mera labor de revisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De aquí su insignificancia" (27).

En segundo lugar, se sostiene que la similitud del procedimiento del recurso administrativo con el procedimiento del recurso judicial, no es suficiente para concluir que por medio de aquél se realiza una función jurisdiccional, pues las formalidades no trascienden a la naturaleza jurídica de la función. Los recursos administrativos no deben necesariamente inspirarse en procedimientos semejantes a los judiciales. Es típico de la administración encontrar sus propios y originales caminos para desenvolverse. Los problemas jurídicos se complican cuando se confunden las jurisdicciones.

Por último, que la ley establece como paralelos el recurso administrativo y el judicial y declara que se pierde uno si se elige el otro, no basta para concluir que tengan idéntica naturaleza, pues el recurso administrativo no se tramita ante un órgano independiente ante el que se dirime la controversia.

Sobre esta cuestión, tratadistas mexicanos como Gabino Fraga (28) y Serra Rojas (29) coinciden en que el acto que decide el recurso es de naturaleza administrativa y no jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales, atendiendo, además, que la autoridad revisora del acto emite un nuevo acto administrativo y no una sentencia que resuelva la controversia planteada.

(27) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. 19a. Edición. México, 1979. págs. 441 y 442.

(28) Fraga, Gabino. ob. cit. págs. 440, 441 y 442.

(29) Serra Rojas, Andrés. ob. cit. págs. 553, 554 y 555. T. II.

1.4 CLASIFICACION DE LOS RECURSOS.

Doctrinalmente no existe un criterio uniforme determinado para clasificar a los recursos. Toda clasificación obedece a un punto de vista puramente subjetivo del clasificador. Punto de vista que no es arbitrario, sino más bien, es el particular modo de ver del que clasifica. Tratándose de los recursos, al pretender clasificarlos, sucede lo mismo. Sin embargo, en materia civil, la gran mayoría de los procesalistas coinciden en algunos de sus elementos. Así, autores como Hugo Alsina, De Pina y Castillo Larrañaga clasifican a los recursos en ordinarios y extraordinarios. Son para Alsina, recursos ordinarios los que el Código de Procedimientos concede en situaciones normales durante la tramitación del proceso. Son extraordinarios los que la ley concede en casos excepcionales y en condiciones expresamente determinadas (30)

Para Castillo Larrañaga y De Pina, los recursos ordinarios entregan en toda su integridad a la actividad del órgano jurisdiccional que ha de resolverlos, la cuestión litigiosa. Los extraordinarios versan sobre la cuestión de derecho (casación) o de hecho (revisión) y han de fundamentarse en motivos específicos, determinados para cada clase, previamente en la ley (31).

Por su parte González Pérez al clasificar a los recursos lo hace en forma tripartita y señala: "Distinguímos tres clases de recursos jurisdiccionales: 1. Recursos ordinarios, son aquellos en que no se exige para su admisión causas específicas y no se limitan los poderes del órgano ad quem... 2. Recursos extraordinarios, se caracterizan por la siguiente nota: se exigen para su admisión causas taxativamente fijadas en la ley y el órgano ad quem tiene limitadas sus facultades. 3. Recursos excepcionales, la característica esencial de los mismos es que se dan contra sentencias firmes, su interposición no es obstáculo a la firmeza de las sentencias" (32).

El citado autor al clasificar a los recursos jurisdiccionales, se aleja doctrinalmente hablando de la opinión de la mayoría de los tratadistas. Su clasificación tripartita no es muy convincente al señalar que la característica esencial del recurso excepcional es dirigirse contra sentencias firmes. Además clasifica a los recursos en ordinarios y extraordinarios atendiendo fundamentalmente a lo que él llama "causas específicas y

(30) Alsina, Hugo. Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil. Ediar. Sociedad Anónima. Editores. 2a. Edición. -- Buenos Aires, 1956. T. IV. pág. 189.

(31) De Pina, Rafael; Castillo Larrañaga, José. ob. cit. pág. 363

(32) González Pérez, Jesús. La Sentencia... ob. cit. págs. 118 y 119.

causas taxativas", en tanto que, en los recursos excepcionales no indica cuál es la causa de su procedencia.

Así pues, para los fines de este trabajo se comparte la clasificación más generalizada de los recursos en ordinarios y extraordinarios, considerando como recursos ordinarios aquellos que la ley establece en situaciones normales, como la revocación y la apelación en materia civil. Pueden considerarse como recursos extraordinarios a la apelación extraordinaria y la queja.

Las clasificaciones anteriores podrían trasladarse del campo civil al ámbito puramente administrativo. Sin embargo, el intentarlo sería caer en error cuando, al tratar de explicar las instituciones administrativas se haga con elementos de la materia civil debiendo ser con conceptos propios del Derecho Administrativo.

En la esfera de lo administrativo, los recursos también han sido estudiados por los procesalistas de la materia. Al respecto, se ha establecido un criterio de clasificación con algunas variantes -como es lógico- pero también con ciertos elementos comunes.

Carrillo Flores, al abordar el tema en cuestión expresa: -- "Dos son los grupos, o mejor dicho, los tipos de recursos administrativos: el recurso ante la misma autoridad que ha decidido llamado de oposición (entre nosotros también de "reconsideración"-empleando un anglicismo-) y el que se interpone para ante la autoridad superior, denominado en la doctrina "recurso jerárquico". Igualmente puede hablarse de recurso jerárquico, aunque no haya relación de jerarquía entre quien decide primero y la autoridad que debe conocer el recurso, si por la ley se ha establecido que la segunda tenga la facultad de revisar y derogar los actos del primero" (33).

De lo anterior puede colegirse que la divergencia que podría destacarse sería meramente terminológica. Al recurso que se interpone ante la misma autoridad que ha decidido lo denomina de oposición. La expresión "oposición" es un vocablo más bien genérico que especificador de un recurso. Igualmente sucede con la expresión "recurso jerárquico", es una denominación un tanto cuanto impropia, pues hace suponer la existencia de una relación jerárquica entre el órgano administrativo revisor y el órgano administrativo cuyo acto se revisa, relación que no siempre existe.

Comparando las clasificaciones de la doctrina con la de la-

(33) Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Ed. Porrúa. 2a. Edición. México, 1973. pág. 110.

ley que regula a los recursos administrativos, Nava Negrete los clasifica en dos grandes grupos: "Los que conoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial. ¿Cómo denominar a uno y otros? Convenimos en llamar a los primeros recursos de reconsideración y recurso de revisión a los segundos" (34).

La separación que acertadamente hace el citado autor atiende a la actitud de reconsiderar el acto propio; es decir, que la autoridad que emite un acto o resolución de carácter administrativa reconsidere su propio acto o resolución, claro, siempre que en la resolución impugnada se afecten los derechos del administrado.

Indudablemente que existen otras expresiones con que se le conoce doctrinalmente a los dos grupos anteriores. Así Nava Negrete señala: "Otras expresiones se usan para calificar a los dos grupos de recursos. Al de reconsideración llámasele también recurso de reposición, revocación, reclamación; al de revisión también se le conoce como recurso jerárquico, revisión jerárquica, recurso de alzada, jerárquico propio, recurso de nulidad, queja, segunda instancia, etc." (35).

No obstante lo anterior, lo común de ambos grupos de recursos es que concluyen en revocar, modificar o anular el acto impugnado; esto implica que, la diversidad de expresiones con que se le conozca no trasciende a la naturaleza de los mismos.

En el contencioso administrativo, también existen recursos que, en su caso, puede interponer el afectado en su esfera jurídica por resoluciones dictadas por un tribunal administrativo autónomo.

Antes de intentar clasificarlos es menester apuntar algunos lineamientos elementales de dichos recursos, con el objeto de precisar su ubicación en el grupo que le corresponda.

En primer término, el art. 242 del Código Fiscal de la Federación establece que: "El recurso de reclamación procede ante la Sala Regional, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que desechen la demanda, la contestación o las pruebas, que sobresean el juicio o aquellas que rechasen la intervención del coadyuvante o del tercero... y tendrá por objeto subsanar, en su caso, las violaciones cometidas y se dicte la resolución que en derecho correspondan".

Interpuesto el recurso, el magistrado instructor ordenará -

(34) Nava Negrete, Alfonso. ob. cit. pág. 103.

(35) Nava Negrete, Alfonso. ob. cit. pág. 103.

correr traslado a la contraparte para que exprese lo que a su derecho convenga y dará cuenta a la sala para que resuelva en el término de cinco días.

En segundo lugar, contra resoluciones de las Salas Regionales, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja (art. 245 del Código Fiscal de la Federación) ante la Sala Superior dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva. El recurso de queja puede interponerse ante la Sala Regional que corresponda mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal o directamente ante el mismo. La Sala Superior revocará la resolución si encuentra fundados los agravios a menos de que considere deba subsistir por otros motivos legales o porque resuelva modificar su jurisprudencia.

En tercer lugar, en los términos del art. 248 del ordenamiento legal citado, en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreesimiento y las sentencias definitivas, las autoridades podrán recurrirlas ante la Sala Superior a través de la revisión, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado. También son recurribles las sentencias de las Salas Regionales por violaciones procesales cometidas en el procedimiento que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo. La Sala Superior resuelve únicamente sobre los agravios alegados contra la resolución recurrida, tomando en consideración las pruebas rendidas ante la Sala Regional, confirmando, revocando o modificando la resolución o sentencia que se impugne.

Y, por último, contra las resoluciones que recaigan sobre el recurso de revisión, dictadas por la Sala Superior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia a los quince días siguientes a la notificación, mediante escrito dirigido al Presidente de la Segunda Sala, exponiéndose las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto. Resuelve la Segunda Sala este recurso.

Considerando las características elementales antes señaladas, los recursos en el juicio de nulidad se pueden clasificar en tres grupos: revisión, revisión jerárquica y revisión extraordinaria. Así, dentro del grupo de la revisión se ubica a la reclamación; en el grupo de la revisión jerárquica la queja y la revisión propiamente dicha y en la revisión extraordinaria se ubica la revisión fiscal.

Ahora bien, el criterio seguido para clasificar a los men--

cionados recursos obedecen a consideraciones propias, inherentes a los mismo, tales como, reiterando: el recurso de reclamación puede interponerse por la parte afectada (particular o autoridad administrativa), se hace valer contra actos del magistrado instructor ante la Sala Regional, misma que se encarga de resolver revocando o modificando la resolución impugnada. - En este caso, la Sala (tres magistrados) resuelve sobre la actuación del magistrado instructor, la Sala revisa y resuelve sobre las violaciones cometidas.

En el caso de la queja, se interpone contra resoluciones -- tambien de la Sala Regional que viole la jurisprudencia del -- propio Tribunal Fiscal de la Federación. Se interpone ante la Sala Regional o directamente ante la Sala Superior, misma que estudia la resolución impugnada y si encuentra fundados los -- agravios revoca según corresponda conforme a derecho.

Tratándose del recurso de revisión que únicamente las autoridades pueden interponer ante la Sala Superior, procede contra resoluciones de las Salas Regionales, siempre que el asunto sea de importancia y trascendencia. Mientras que el recurso de revisión fiscal se interpone ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia por las autoridades; procede contra resoluciones de la Sala Superior. La Segunda Sala se encarga de dictar la resolución correspondiente.

Cabe indicar que si bien la revisión fiscal escapa de la -- competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, es de señalarse que quien dispone del recurso es la autoridad que fungió como parte en el juicio de nulidad y además, está combatiendo una resolución dictada por la Sala Superior.

CAPITULO SEGUNDO

DIVERSOS MECANISMOS DE DEFENSA

2.1 LA INSTANCIA.

2.2 LA APELACION.

2.3 LA CASACION.

2.4 LA REVISION.

CAPITULO SEGUNDO

DIVERSOS MECANISMOS DE DEFENSA

2.1 LA INSTANCIA.

"El derecho a la jurisdicción, el libre acceso a los tribunales, el derecho a la justicia, es uno de los derechos fundamentales de la persona. La justa paz de la comunidad únicamente es posible en la medida en que el Estado es capaz de -- crear instrumentos adecuados y eficaces para satisfacer las -- pretensiones que ante él mismo se formulan.

En la medida en que proscribe la autodefensa como medio para dirimir los litigios, ha de crear órganos imparciales e independientes, con la misión específica de decidir las pretensiones que una persona deduzca frente a otra. Porque si los -- anhelos de justicia que lleva en lo más íntimo de su ser todo hombre no encuentra satisfacción por los cauces pacíficos del proceso, por fuerte y brutal que sea la maquinaria represiva, será desbordada por la desesperada búsqueda de la justicia, -- dando lugar a un recrudecimiento de las más variadas formas -- de autodefensa. De aquí que se destaque el derecho a la jurisdicción como el mejor método garantizador de la seguridad jurídica".

En estos términos se expresa González Pérez, en la parte inicial de su ponencia intitulada "Obstáculos del acceso a la Justicia en Materia Tributaria", con la que participó en el -- Primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal Administrativa celebrado en México. Lo anterior encierra un gran contenido jurídico, pues siendo el proceso el mejor sistema que han ideado los hombres para dirimir sus controversias ante órganos jurisdiccionales imparciales e independientes haciendo que prevalezca el derecho, deberá dársele la mayor amplitud en el conocimiento de pretensiones fundadas en normas de derecho, -- garantizando de este modo una doble finalidad: la realización de los elementales principios constitucionales y la satisfacción de las pretensiones de las partes en bases jurídicas, -- manteniendo, la seguridad jurídica en la sociedad. Pero esas pretensiones deberán canalizarse por cauces bien determinados, formalmente establecidos por las leyes; claro, siempre que di

chos derechos se sometan a la consideración de un tribunal que a la luz del derecho resolverá la controversia. Es decir, se sujetará al proceso.

Antes de estudiar brevemente el proceso conviene hacer algunas consideraciones previas respecto al mismo.

Todo proceso presupone un litigio, pero no todo litigio desemboca en el proceso necesariamente; es decir, el litigio no tiene esencia procesal, aunque sea siempre el contenido de todo proceso.

El litigio forma parte de los fenómenos de la conflictiva social, el choque de las fuerzas contrarias es una de las características más importantes de toda sociedad. Cuando dicho choque de fuerzas mantiene un equilibrio, el grupo social progresa, o al menos parece mantenerse estable; pero cuando las fuerzas no mantienen un equilibrio ello significa un síntoma patológico social, es decir, el grupo social entrará en crisis o se estancará. Ya Carlos Marx dejó establecido desde el siglo pasado en el Manifiesto Comunista, que la historia de la humanidad no es sino una lucha de clases. Esa lucha de grupos, de intereses puede lograr un equilibrio o pueden no lograrlo. Carnelutti señala la existencia de dos polos en ese choque de fuerzas: uno de los polos es el contrato, donde hay un pacto de fuerzas; el otro polo es el delito, donde el equilibrio de fuerzas se rompe. Contrato y delito representan pues, los dos extremos de la conflictiva social. El punto de equilibrio en esas relaciones implica la subsistencia del vínculo y la estabilidad. Por el contrario, el choque violento de esas fuerzas ocasionará el rompimiento del equilibrio y por tanto, de la relación y del vínculo. De tal suerte, el proceso viene a ser el instrumento para solucionar ciertos tipos de choques de intereses; o sea, se ve al proceso como un instrumento de solución de la conflictiva social, que permite el mantenimiento de ese equilibrio de las relaciones jurídicas contrapuestas que por su choque, entre ellos, amenaza la paz social.

En concordancia con Carnelutti, se entiende por litigio al "conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro" (36). Alcalá-Zamora y Castillo, al considerar dicha definición señala que la misma "...ha de implicar... trascendencia jurídica... y, por lo tanto, por litigio debe entenderse el conflicto jurídicamente trascendente, que constituya el punto de partida o causa determinante de un proceso, de una autocompsoición o de una autodefensa" (37).

(36) Carnelutti, Francesco. Sistema...ob. cit. T.I. pág. 44.

(37) Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. Proceso...ob. cit. ps. 17 y 18.

Así como todo proceso presupone un litigio, todo litigio - presupone necesariamente la existencia de la pretensión. Si - no hay pretensión no puede haber litigio. Al respecto, Carnelutti expresa que la pretensión es "...la exigencia de la subordinación del interés ajeno al interés propio" (38). Es entonces la pretensión, un querer, una voluntad, una intención exteriorizada para someter un interés ajeno al interés propio. La pretensión es algo que se hace o no se hace; es decir, la pretensión es actividad, es conducta. Pero a su vez, para que exista la pretensión se requiere que haya un derecho subjetivo. Este es algo que se tiene o que no se tiene, es claro entonces, que de la existencia de un derecho subjetivo, puede - derivarse una pretensión y de la existencia de una pretensión se puede llegar a la acción, como una de las formas de hacer valer la pretensión. Sin embargo, siendo la pretensión un elemento de litigio, no siempre da nacimiento al mismo, porque - donde hay sometimiento a la pretensión el litigio no nace. La pretensión, a su vez, no siempre presupone la existencia de - un derecho, y también puede existir el derecho sin que exista la pretensión y, por tanto, puede haber pretensión sin que -- exista el derecho. De lo anterior se deduce que la pretensión puede ser discutida, fundada, impugnada, infundada, insatisfecha, resistida o bien sin derecho. (39)

Existen varios medios para hacer valer la pretensión, estos pueden ser legales, como los ruegos y algunas presiones, pero también pueden ser ilegales, como las amenazas y la fuerza, - pero estos medios se colocan en el campo de lo ilegal, medios que son prohibidos por todo orden jurídico. Algunas veces se logran satisfacer pretensiones sin tener derecho, por medios extraprocesales e inclusive por medios procesales.

Si se considera al proceso simplemente como un instrumento de satisfacción de pretensiones, tal noción resulta insuficiente para caracterizar plenamente al proceso jurisdiccional, en virtud de que, además del proceso, existen otras series de medios de satisfacción de pretensiones. El proceso tiene "como finalidad institucional la constancia en el orden jurídico; - es decir, el procurar su preservación, conservación y mantenimiento. Tiene como causa el no orden; esto es, la interferencia; cosa evidente de por sí, ya que si imaginamos por un momento una sociedad sin interferencias, reinando el orden, a--

(38) Carnelutti, Francesco. Sistema... ob. cit. T. I. pág. 44. T. II. pág. 7.

(39) Carnelutti, Francesco. Sistema... ob. cot. T. I. págs. - 48, 271; T. II. págs. 7, 8, 9, 18, 20 y 648.

rebataremos al proceso toda razón de ser. Y finalmente tiene por objeto la vuelta al orden..." (40).

Esta consideración de Gómez Lara hace pensar, al referirse a la causa y al objeto del proceso, que alude más bien al desequilibrio y estabilidad cuando habla de no orden y vuelta al orden respectivamente; o sea que existe un desequilibrio en las fuerzas, una inestabilidad en las relaciones que originan su rompimiento. Así el objeto del proceso será la vuelta al orden; es decir, lograr el equilibrio perdido e instaurar la estabilidad en las relaciones, conciliando los intereses particulares contrapuestos.

Hechas estas consideraciones en torno al proceso, conviene estudiar el primer tema de este capítulo: la instancia.

Como primera cuestión a dilucidar se presenta el problema de la naturaleza de la instancia. ¿Qué es la instancia? ¿Cuál es el contenido de la instancia? ¿La instancia constituye un mecanismo de defensa?

En efecto, en el lenguaje común suele decirse "ganamos en primera instancia", el asunto está en segunda instancia; o bien, en la legislación mexicana se maneja una terminología como "destitución de la instancia", "extinción de la instancia", "cauducidad de la instancia", etc.

Respecto del primer planteamiento, puede decirse, citando al tratadista argentino Hugo Alsina que por la instancia se entiende "el conjunto de actos de procedimiento que realizan las partes para obtener la decisión judicial de una litis, desde la interposición de la demanda hasta el llamamiento de autos para sentencia" (41).

De este concepto se desprende que la instancia se inicia desde la interposición de la demanda hasta que se dicta la sentencia, poniendo fin a la primera instancia y, desde luego, resumiendo la función jurisdiccional. En esta virtud, se impone la necesidad de tratar brevemente y en términos generales los actos procesales fundamentales.

Toda contienda judicial principia con una demanda. "Por demanda se entiende toda petición formulada por las partes al juez en cuanto traduce una expresión de voluntad encaminada a obtener la satisfacción de un interés. Desde este punto de vista ninguna distinción cabe hacer entre la petición del actor -

(40) Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Edit. UNAM. 2a. Edición. México, 1979. pág. 122.

(41) Alsina, Hugo. ob. cit. Tomo IV. pág. 429.

que ejercita una acción o la del demandado que opone una defensa, porque en ambos casos se reclama la protección del órgano jurisdiccional y se funda en una disposición de la ley" (42).

Dentro del concepto procesal estricto la palabra demanda se emplea para designar con ella el acto inicial de la relación procesal. En una definición descriptiva puede decirse que la demanda es el escrito inicial del proceso por el cual el actor acude al órgano jurisdiccional a exponer sus pretensiones.

Para que la demanda produzca efectos jurídicos es necesario que reúna determinados requisitos y esté revestida de ciertas formalidades que la ley especifica, de lo contrario, el juez podrá desecharla, mandarla aclarar, corregir o completar si esta fuere oscura o irregular, mediante prevención verbal, señalando en concreto sus defectos, hecho lo cual se le dará curso.

Los elementos formales que toda demanda debe revestir son: - formularse por escrito, en idioma español, sin enmendaduras ni raspaduras, escribir las fechas y cantidades con número y letra, no emplear abreviaturas, si lleva frases en idioma extranjero acompañar su correspondiente traducción.

El contenido de toda demanda lo establece el art. 32º del Código Federal de Procedimientos Civiles: "La demanda expresará: El Tribunal ante el que se promueve. El nombre del actor y del demandado. Los hechos en que el actor funde su petición, narrándolos sucintamente, con claridad y precisión de tal manera que el demandado pueda producir su contestación y defensa. Los fundamentos de derecho y. Lo que se pide, designándolo con toda exactitud, en términos claros y precisos.

El contenido de la demanda puede ser considerado como uno de sus aspectos formales, el distingo se impone no sólo por razones de método en la exposición sino porque la misma ley lo señala expresamente al establecer en disposiciones de naturaleza procesal los requisitos de la demanda. Lo anterior no quiere decir que existan fórmulas sacramentales para la redacción de la demanda, pues han desaparecido las expresiones rituales que tuvieron su más su más alta expresión simbólica en las leges acciones de los romanos. Basta que de sus términos resulten cumplidas las exigencias legales, que no tienen otro objeto que concretar las pretensiones del actor y preparar los elementos para la instrucción del proceso.

Al presentarse la demanda deberá acompañarse necesariamente: el documento que acredite la personalidad del que comparece en nombre de otro; el documento que acredite el carácter con el -

(42) Alsina, Hugo. ob. cit. Tomo III. pág. 23.

que el litigante se presenta en juicio en el caso de tener representación legal de alguna persona o corporación o cuando el derecho que reclame provenga de habersele transmitido de otra persona; copia del escrito y de los documentos para correr tras lado al colitigante, pudiendo ser en papel común; fotostática o cualquiera otro, siempre que sea legible; los documentos en que la parte interesada funde su derecho. Si no los tuviere a su disposición, designará el archivo o lugar en que se encuentren los originales. (arts. 323 y 324 del CFPC).

Después de presentada la demanda y admitida la contestación, no se admiten ni al actor ni al demandado otros documentos que los que se hallen en los casos siguientes: ser de fecha posterior a dichos escritos; sean anteriores respecto de los cuales no haya tenido antes conocimiento de su existencia; los que no haya sido posible adquirir con anterioridad por causas no imputables a la parte interesada y señalando oportunamente la designación del archivo o lugar en que se encuentren los originales. (art. 324 del CFPC).

Admitida la demanda se correrá traslado a la persona contra quien se proponga, emplazándola para que la conteste dentro de nueve días, aumentando con los que correspondan por razón de la distancia. Si el demandado residiera en el extranjero, se ampliará prudentemente el término del emplazamiento, atendiendo a la distancia y a la mayor o menor facilidad de las comunicaciones. Cuando los demandados fueren varios, el término para contestar les correrá individualmente (art. 327 del CFPC).

Admitida la contestación de la demanda, el plazo no podrá ampliarse, salvo el caso de que se trate de excepciones o defensas supervenientes o de las que no haya tenido conocimiento el demandado al producir su contestación. En este caso se permite la ampliación correspondiente una sola vez hasta antes de comenzar la fase de alegatos de la audiencia final del juicio. La prueba de las excepciones se hará con arreglo a lo dispuesto por el art. 336 que en lo conducente señala: "Las excepciones supervenientes o de que no haya tenido conocimiento el interesado, se probarán dentro del término probatorio, si lo que de él quedare no fuere menor de veinte días. En caso contrario, se completará o concederá este plazo" (art. 330 del CFPC).

El demandado al producir su contestación, deberá hacerla negándola, confesándola u oponiendo excepciones. El demandado deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en la demanda, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore, por no ser propios o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Se tendrán por admitidos los hechos sobre los que el demandado no suscitare explícitamente controversia, sin admitir-

sele prueba en contrario. La negación pura y simple del derecho importa la confesión de los hechos; la confesión de éstos no entraña la confesión del derecho (art. 330 del CFPC).

Si al contestarse la demanda se reconviene, de ella se corre traslado al actor para que la conteste observándose lo dispuesto para la demanda y la contestación (art. 333 del CFPC).

La contestación tiene para el demandado la misma importancia que la demanda para el actor porque fija el alcance de sus pretensiones; por eso, bajo este aspecto, ella también importa el ejercicio de una acción. Con la contestación de la demanda queda debidamente integrada la relación procesal y fijados los hechos sobre los cuales debe versar la prueba y recaer la sentencia.

Concluida la fase postulatoria, viene en seguida la fase probatoria en donde las partes deberán probar lo que afirmaron. El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el demandado los hechos constitutivos de su excepción (art. 81 del - CFPC).

El juzgador que conoce en primera instancia de un negocio, puede valerse del dictamen de un nuevo perito, de cualquier documento, si estima que es conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados, sin más limitaciones que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

El tribunal debe recibir las pruebas que le presenten las partes, que estén reconocidas por la ley, caso contrario podrán desecharse (art. 87 del CFPC).

La calificación de las pruebas le corresponde al juez que, mediante un proveído, determina cuáles pruebas son admitidas. El auto por el que se admita alguna prueba no es recurrible; el que deseche alguna es apelable en ambos efectos (art. 87 del CFPC).

El tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas ofrecidas, para determinar el valor de las mismas, unas frente a otras, y para fijar el resultado final de dicha valoración; salvo el caso de que la ley fije las reglas para hacer esta valuación. Las pruebas rendidas con infracción de estas leyes procesales carecen de validez legal (art. 197 y 198 del mismo ordenamiento legal).

Concluida la recepción de las pruebas ofrecidas por las partes y las decretadas por el tribunal, en su caso, el último día del término de prueba se verificará la audiencia final del juicio, concurren o no las partes (art. 342 del CFPC).

Cuando no haya controversia sobre los hechos, pero sí sobre el derecho, se citará desde luego, para la audiencia de alegatos, y se pronunciará la sentencia, a no ser que deba probarse

el derecho, por fundarse en leyes extranjeras, en usos, costumbres o jurisprudencia (art. 341 y 86 del CFPC).

Abierta la audiencia, el tribunal pondrá a disposición de las partes alternativamente las pruebas rendidas, a fin de discutir los puntos que estimen necesarios. La inasistencia de las partes, peritos o testigos no impide la celebración de la audiencia (art. 343 del CFPC).

Terminada la discusión de las pruebas, se abre el siguiente periodo de alegatos, esto es, la fase preconclusoria del proceso.

Los alegatos son la exposición de fundamentos, verbal o escrita que se hace del juicio para demostrar al juez que conforme a derecho la justicia asiste a alguna de las partes. Los alegatos son razonamientos jurídicos de hechos y puntos de derecho que complementan, afirman o robustecen determinada pretensión. Obviamente los alegatos no forman parte de la litis, por el contrario, coadyuvan al esclarecimiento de los puntos litigiosos.

El art. 344 del Código Federal citado, establece que abierta la audiencia de alegatos, el secretario leerá las constancias de autos que pidiera alguna parte. Alegará primero el actor, luego el demandado, también el Ministerio Público si fuere parte del juicio, dándose el uso de la palabra dos veces a cada parte, quienes abordarán cuestiones de fondo e incidencias que se presenten en el proceso procurando la mayor brevedad y concisión.

Aún cuando no concurren las partes o renuncien al uso de la palabra, podrán presentar apuntes de alegatos antes de que concluya la audiencia. La parte que no concorra o renuncie al uso de la palabra, sus alegatos los leerá el secretario.

Cuando el actor manifieste su conformidad con la contestación de la demanda y ésta se confiese expresamente en todas sus partes, sin más trámite se pronunciará la sentencia (art. 345 del CFPC).

Terminada la citada audiencia, si la naturaleza del negocio lo permite, puede el tribunal pronunciar su sentencia, pudiendo adoptar bajo su responsabilidad, cualquiera de los proyectos presentados por las partes. Si no se pronuncia la sentencia, en la audiencia se cita a las partes para pronunciarla dentro del término de diez días, estudiándose previamente las excepciones que no destruyan la acción, si alguna se declara procedente, se absolverá el tribunal de entrar al fondo del negocio, dejando a salvo los derechos del actor. Si dichas excepciones no se declaran procedentes, se decidirá sobre el fondo del negocio, condenando o absolviendo en todo o en parte, según el resultado de la valoración de las pruebas que haga el tribunal (arts. 346, 347 y 348 del ordenamiento legal multicitado).

La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, cosas acciones y excepciones que hayan sido materia del juicio.

Basta con que una excepción sea de mero derecho o resulte probada de las constancias de autos, para que se tome en cuenta al decidir (art. 349 del mismo Código citado).

La sentencia resuelve el juicio, es decir, falla sobre las pretensiones que en el mismo se plantean, condenando, absolviendo al demandado o simplemente declarando el derecho discutido. - En la sentencia se resume la función jurisdiccional por ello se justifica el proceso.

La esencia de la sentencia se integra por su parte dispositiva. Esta es el acto de autoridad del Estado expresada por el órgano jurisdiccional revestido de competencia. La sentencia es imperativa y obligatoria una vez que ha quedado firme. Hay casos en que la sentencia es ejecutiva aún antes de quedar firme, como acontece con aquella que es apelable en solo el efecto devolutivo. Diversos autores han expresado que es la *lex specialis*, porque piensan que cuando falta la norma que resuelve el caso concreto; el juez con la sentencia, desarrolla una función de integración del derecho, semejante a la función legislativa del poder encargado de legislar, puesto que establece el derecho objetivo válido para el caso de referencia; en tanto que la ley vale para todos los casos de la misma especie, dado que es una norma jurídica general.

La sentencia como acto jurisdiccional, por el cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso, constituye una actuación judicial, cuya forma y contenido no se establece en ninguna ley procesal. Sin embargo, se establecen los siguientes principios: 1. Las sentencias deben ser congruentes a las cuestiones planteadas en la litis, o sea de acuerdo con la demanda, contestación, réplica y dúplica. 2. Las sentencias deben ser claras y precisas. 3. La sentencia debe tener el lugar, fecha y juez o tribunal que las pronuncie, los nombres de las partes contendientes, así como el objeto del pleito.

Además, toda sentencia tiene a su favor la presunción de haberse pronunciado según la forma prescrita por el derecho, con conocimiento de causa y por juez legítimo con jurisdicción para dictarla.

Como es sabido, la sentencia se integra con dos partes: la que contiene la fundamentación de hecho y derecho en que se hace descansar la resolución del juez, y la otra formada por los dispositivos o puntos resolutivos que, como su nombre lo indica, deciden el litigio.

Debe recordarse que en la primera época del derecho romano, la sentencia se dictaba sin motivación, pero ésta se introdujo con posterioridad. Tampoco existió el sistema de la motivación en la Edad Media, la decisión se integraba con los dispositivos.

Una vez que se ha dictado la sentencia, cesa la actividad de las partes y del juez en el proceso y puede decirse que con esta última actuación judicial ha concluido la primera instancia.

En términos generales, este es el contenido del proceso jurisdiccional que se desarrolla ante un órgano judicial. Es práctica común entre los juristas e inclusive entre los legisladores llamarle también "primera instancia". Sin embargo, proceso e instancia no son términos sinónimos. El proceso es un conjunto complejo de actos del juez, las partes y de los terceros ajenos a la relación substancial, tendiente a la aplicación de una ley general a un caso concreto para solucionarlo. La instancia tiene dos acepciones "una general con la que se expresa cualquier petición, solicitud o demanda que se hace a la autoridad y otra especial que quiere decir el ejercicio de la acción judicial -- desde la demanda hasta la sentencia definitiva. La primera instancia se lleva a cabo ante el juez inferior y la segunda ante el tribunal de apelación" (43).

Como puede verse, la instancia es una parte del proceso, este es un todo, la instancia es una parte del mismo.

La palabra instancia tiene, más bien, funciones de grado o jerarquía; así, se habla con insistencia de primera instancia cuando el proceso se está llevando ante el juez inferior, "segunda instancia" cuando el conocimiento del proceso le corresponde al tribunal de apelación. Es decir, denota el estado en que se encuentra el proceso.

Por último, ¿La instancia es un mecanismo de defensa?

Con lo que hasta el momento se ha investigado puede decirse, genéricamente hablando, que la naturaleza de la instancia no es la de un medio de defensa, o bien, la de un recurso específicamente. La esencia de los recursos es enmendar errores en que puede incurrir el juez y que puedan afectar la esfera jurídica de alguna de las partes; su fundamento reside en la suprema aspiración de justicia. La idea de los recursos se basa en la fallibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores que pueden obedecer a causas diversas.

Por tanto, si la instancia no constituye un medio de defensa que puedan hacer las partes ante el juez de la causa, cabe hacer se la siguiente interrogante: ¿Qué es la instancia? Genéricamen

(43) Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Edit. Porrúa. 15a. Edición. México, 1983. pág. 422.

te, no se trata de un mecanismo de defensa, tampoco es un recurso específicamente. Para efectos de este estudio, se deberá entender por instancia -en concordancia con Eduardo Pallares-, al ejercicio de cualquier acción judicial, iniciándose con la demanda y concluyendo con la sentencia que declara o reconoce la existencia o no existencia de derechos y obligaciones a cada parte.

Una vez que se ha dictado la sentencia, la parte que creyere que ésta le causa algún agravio, podrá apelar dicha resolución. Interpuesto el recurso, el Tribunal Superior se encargará de estudiar la resolución judicial pronunciada por el juez inferior. A partir de este momento -como ya quedó establecido en el capítulo primero- se genera la nueva instancia, es decir, la segunda instancia, misma que concluirá cuando el Tribunal Superior dicte la resolución judicial correspondiente que resuelva el recurso interpuesto, revocando o modificando la multicitada resolución judicial (sentencia) dictada por el juez inferior.

2.2 LA APELACION.

La apelación propiamente dicha no existió en el Derecho Roma no de la época de la República; su inexistencia se debió a que no hubo tribunales organizados jerárquicamente, pues en esa época se observaba una incipiente organización judicial. Los recursos, genéricamente hablando, no tuvieron la importancia procesal de hoy, sobre todo antes de Justiniano y los que existieron no funcionaron en todo tiempo.

Para impedir la ejecución de una sentencia considerada injusta, se empleaba el veto del tribunal o de otros magistrados de igual categoría del que pronunció el fallo.

Los sistemas de las acciones de la ley eran, hasta cierto punto, incompatibles con la facultad de recurrir los fallos judiciales, debido a diversas circunstancias, tales como: la infalibilidad de los magistrados, que gozaban de una facultad soberana por virtud de su jurisdicción, lo que resultaba contrario a pedir la renovación de sus decisiones; no hubo durante mucho tiempo diversas instancias correspondientes a una jerarquía judicial, lo que impidió naciera el recurso de apelación.

No obstante lo anterior, contra las resoluciones de los pretores podía hacerse valer la potesta de otro magistrado de igual o mayor autoridad que la que aquellos tenían (par majores potestas), incluso se podía acudir a un tribuno para que éste interpusiera su veto, por el cual el fallo quedaba sin ejecución, pero ésta medida era inusitada y en todo caso, no constituyó un verdadero recurso judicial tal como ahora se entiende, sino más bien un medio político de impedir que lo resuelto por el pretor se ejecutara.

La restitutio in integrus era más eficaz, pero su esfera de aplicación era más restringida. Podía interponerse ante magistrado contra una sentencia judicial como contra cualquier auto que originara cualquier situación injusta.

Otro recurso que surgió durante la República es el de revocare in duplum, su procedimiento fue similar al actual recurso de revocación. Este recurso podía interponerlo el litigante vencido contra sentencia injusta o nula. Su efecto consistió en que el magistrado la revocara.

Las primeras manifestaciones de la apelación se remontan al Derecho Romano en tiempos del imperio, época en que comenzaron a organizarse los tribunales en diversas instancias. Empezó a funcionar durante el gobierno de Augusto y las normas que la regularon parece ser que fueron decretadas en la Ley Julia Judicial. Con el paso del tiempo tuvo substanciales modificaciones. Dichas normas eran las siguientes:

- 1.- Procedía contra sentencias definitivas e interlocutorias, - pero no se admitían apelaciones meramente dilatorias.
- 2.- No procedía en los interdictos, apertura de testamentos, to ma de posesión a favor de los herederos, contra sentencias que se fundaban en el juramento o en la confesión judicial ni contra las dictadas en rebeldía o las que hubieren adquirido la autori dad de cosa juzgada. En general, en negocios urgentes tampoco - se admitía.
- 3.- Bajo los emperadores cristianos se restringió el derecho de apelar, hasta el extremo de que en el Código Teodosiano aparecen dos Constituciones en las que se prohibía, bajo penas severas, - apelar de las sentencias interlocutorias y de las preparatorias. Justiniano prohibió también apelar de los incidentes mientras no se pronunciara sentencia definitiva.
- 4.- Como durante el Imperio existieron muchos funcionarios orga nizados jerárquicamente, el número de las instancias también se determinó de acuerdo con esa escala de jurisdicciones, lo que a su vez trajo como consecuencia que los litigantes pudieran inter poner tantas apelaciones como funcionarios existían en grado su perior sobre el que había dictado la sentencia. Por lo general, el recurso tenía que interponerse ante el magistrado inmediata mente superior, si por error se hacía ante otro más alejado en la escala, tal circunstancia no era bastante para que el recur so se declarara improcedente.
- 5.- La apelación podía interponerse de viva voz o por escrito. - El plazo para hacerlo por escrito, varió con el tiempo.
- 6.- El juez ad quo estaba obligado a admitir la apelación y se le prohibió amenazar a los litigantes, bajo penas severas, para lograr que se conformara con la sentencia (44).

En tiempos del Emperador Justiniano, la apelación se reguló de la mejor forma; éste Emperador fue uno de los más destacados impulsores en la codificación del floreciente Derecho Romano -- con quien empezó a adquirir su mayor expresión.

Es precisamente durante el imperio de Justiniano cuando se e labora el concepto de apelación y la división de la misma. Así, por apelación se entendió: "La queja o recurso que se formula - ante un magistrado de orden superior contra el agravio inferido por uno de categoría inferior en una resolución pronunciada con perjuicio del apelante". La apelación se dividió en judicial y en extrajudicial. La primera se podía formular contra sentencias definitivas y, en casos excepcionales, respecto de una interlo-

(44) Pallares, Eduardo. Diccionario... ob. cit. pág. 85 y 86. también puede verse en Derecho Procesal Civil. Edit. Porrúa. 10a. Edición. México, 1983. págs. 447 y 449.

cutoria. Mientras que la extrajudicial se promovía contra actos extrajudiciales, tales como los nombramientos de los decurianos. Podía hacerse valer por quienes hubiesen litigado y tuviesen un interés (45).

Autores como Eduardo Pallares señalan que otro antecedente de la apelación se encuentra en el libro II, título primero del Fuero Juzgo; se manifiesta con mayor nitidez en el título 23 de la Partida II, formulándose así el principio general de que pueden apelar de las sentencias las personas a quienes perjudique el fallo aunque no haya sido parte en el juicio, autorizándose a terceros que tuvieren interés en la causa a usar el recurso. Con el transcurso del tiempo la apelación fue regulándose de la mejor forma en el Fuero Real, en las Siete Partidas, en las Ordenanzas Reales, en la Novísima Recopilación, etc.

He ahí las primeras manifestaciones de una de las figuras jurídicas más importantes en la legislación universal actual en materia procesal: la apelación.

En la actualidad, existe abundante literatura sobre el particular. Así, tratadistas como Hugo Alsina sostienen que la apelación "Es el medio que permite a los litigantes llevar ante el tribunal de segundo grado una resolución estimada injusta, para que la modifique o revoque" (46).

A su vez De Pina y Castillo Larrañaga afirman que la apelación "es el más importante de los recursos judiciales ordinarios mediante este recurso, la parte vencida en la primera instancia obtiene un nuevo examen y fallo de la cuestión debatida por un órgano jurisdiccional distinto, que en la organización judicial moderna es jerárquicamente superior al que dictó la resolución recurrida (tribunal de segunda instancia)" (47).

Sobre el particular y en concordancia con Eduardo Pallares, se puede decir que la apelación "Es el recurso que la parte agraviada puede hacer valer ante el juez de primera instancia para que el tribunal de segundo grado modifique o revoque la resolución judicial impugnada" (48).

En efecto el recurso de apelación tiene por objeto que el juez superior jerárquico revoque o modifique la resolución impugnada mediante un nuevo examen.

En la exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles al abordar el tema, en lo conducente se indica: "La

(45) Pallares, Eduardo. Diccionario cit. pág. 86. Derecho cit. pág. 443.

(46) Alsina, Hugo. ob. cit. Tomo IV. pág. 207.

(47) De Pina, Rafael; Castillo Larrañaga, José. ob. cit. pág. 373.

(48) Pallares, Eduardo. Derecho Procesal cit. pág. 446.

ordenación jerárquica de órganos jurisdiccionales tiene por razón básica, la necesidad de corregir los errores que la infalibilidad humana indica que son siempre posibles en la composición coactiva de los litigios. Es evidente que un segundo o tercer grado de jurisdicción, puede incurrir también en error, sin que sea posible imaginar un enésimo órgano, el más alto de la escala que estuviera dotado de la infalibilidad... la seguridad jurídica, la paz como supremo imperativo del Estado, impone callar toda disputa cuando el último órgano de la jerarquía ha pronunciado su fallo.

Hecha excepción de los casos en que la ley, por razones especiales, exija una revisión general de lo hecho por un tribunal inferior, el que lo siga en orden sólo debe intervenir para remediar lo que no haya dejado satisfecho a las partes; pues la conformidad de éstas sobre ciertas cuestiones decididas constituye la mejor demostración de que se satisfizo la función jurisdiccional de resolver coactivamente un caso de discordia que voluntariamente no haya podido ser compuesto. Sólo quien no queda satisfecho con una resolución puede saber que parte no le agrada y por qué motivos.

Quedó ya dicho que una ulterior instancia tiene por fin - corregir los errores cometidos en la anterior. Según esto, - debe verse la cuestión en el mismo estado en que aparecía - el proceso al dictar el inferior su resolución".

El término "apelación" deriva del latín: appellare, que significa pedir auxilio. De ahí el objeto del recurso de apelación, cuando en una resolución judicial se causan agravios a alguna de las partes litigantes, ésta acude ante el superior para que actúe en su auxilio, sea modificando o revocando la resolución impugnada.

La utilidad de la apelación consiste en la diversidad del juez a quien se confía el litigio en vía impugnativa con respecto al que dictó la sentencia impugnada. Pero este planteamiento es insuficiente, pues se requiere una ulterior exigencia: que el juez de apelación, además de diverso sea superior al juez que pronunció la sentencia apelada. El ordenamiento jurídico, al cumplirse esta exigencia legal, conlleva dos procesos: ad quo y ad quem, en dos distintos grados, en los que el procedimiento de apelación es superior.

De las anteriores consideraciones, se infiere que una de las consecuencias del principio de la doble instancia es que las resoluciones de los jueces inferiores pueden ser examinadas de nuevo a petición de las partes por los tribunales superiores.

El sistema de la doble instancia o doble grado como también

se le conoce en la doctrina, se constituye una garantía para las partes porque como se ha dicho, permite la reparación de agravios que se hayan cometido en la instancia anterior.

Si la función de la apelación consiste en hacer un segundo examen del proceso, es claro que el presupuesto del citado recurso es la sentencia dictada por el juez de primer grado, misma que no satisface la necesidad de justicia de alguna de las partes, por lo que lo examinado y resuelto vuelve a estudiarse nuevamente por el juez superior con motivo de la apelación.

En doctrina ha sido ampliamente discutida la naturaleza jurídica del recurso de apelación. ¿Constituye un nuevo examen o es un nuevo juicio? Si la apelación se traduce en nuevo examen, el material sobre el cual va a trabajar el tribunal superior es nada más con el acumulado en la primera instancia. Si constituye un nuevo juicio, entonces podrá aducirse otras defensas y ofrecerse nuevas pruebas.

Carnelutti, al abordar el tema en cuestión expresa: "Dentro de los límites de la demanda presentada ante el juez de primer grado ¿pueden alegarse nuevos fundamentos ante el juez de apelación? Las soluciones técnicas son aquí, dos, positiva y negativa: por la primera el juicio de apelación es un libre reexamen de la litis o del negocio; por la segunda un reexamen limitado a las cuestiones planteadas en el primer grado. Si se tiene en cuenta la función de apelación que consiste, en someter la litis o el negocio a un segundo examen que ofrecen mayores garantías que el primero; es esencial, que se trata de un examen repetido, esto es, de una revisión de cuanto se hizo la primera vez, repetición que permite evitar los errores y llenar las lagunas en que puede haber incurrido el examen anterior. De lo anterior se deduce el objeto de la apelación, que es la litis o negocio que fue objeto del primero" (49).

Por su parte, Eduardo J. Couture al analizar la misma cuestión parte de la siguiente interrogante: "¿Lo constituye la instancia anterior en su integridad o es la sentencia misma? ¿La apelación es un medio de reparación de los errores cometidos en la sentencia apelada, o de los errores cometidos en la instancia anterior?".

La respuesta que se da a esta pregunta reviste considerable importancia práctica. Si es la primera, la segunda instancia no puede consistir en una revisión de todo el material de hecho, ni de las cuestiones de derecho contenidas en la primera instancia. El recurso de apelación no permitirá deducir nuevas accio-

(49) Carnelutti, Francesco. Instituciones del Nuevo Proceso Civil Italiano. Bosh Casa Editorial. Barcelona, 1942. pág. 392.

nes, ni excepciones ni aportar nuevas pruebas. Es sólo con el material de primera instancia que habrá de ser considerada, por el juez superior, la apelación. Si fuere la segunda, si la apelación consistiera en una revisión de la instancia anterior, -- siempre serían posible nuevas proposiciones de derecho y la admisión de nuevas pruebas que por error, negligencia o ignorancia, no fueron aportadas en la instancia anterior.

La doctrina apegada en soluciones europeas, anteriores a las reformas recientes, no son aplicables al derecho americano en el cual la segunda instancia no es renovación sino contralor de la primera. Dicha resolución rige, evidentemente, en lo que se refiere a las partes y a su posibilidad de enmendar los errores de la instancia anterior. Pero no supone en manera alguna, reducir los poderes del juez. El juez de apelación podrá ordenar -- pruebas para mejor proveer, utilizar distintos fundamentos de derecho de los invocados por las partes o por el juez de primera instancia, etc. En estos dos puntos, iniciativa en materia de pruebas y facultad de innovar en materia de derecho, nada se modifica y la vigencia de los principios generales es absoluta" (50).

Por lo que se refiere a nuestra legislación vigente en materia federal, el art. 253 del Código Federal de Procedimientos Civiles señala: "Sólo en la apelación de sentencias o de autos que pongan fin a un incidente, se admitirán a las partes, pruebas en la segunda instancia, siempre que no se hubieren recibido en la primera por causas ajenas a su voluntad, o que sean relativas a excepciones posteriores a la audiencia de alegatos de primera instancia, o a excepciones anteriores de que no haya tenido conocimiento el interesado antes de dicha audiencia". Mientras que el art. 255 preceptúa: "Fuera de los casos del artículo 253, el tribunal se concretará, en su fallo, a apreciar los hechos tal como hubieren sido probados en la primera instancia".

De los artículos antes transcritos --que en forma expresa y clara limitan la presentación de las pruebas--, se concluye que en cuanto a la naturaleza del recurso de apelación es el de un reexamen realizado por el juez superior en segunda instancia. -- Como puede observarse, la admisión de pruebas está restringida a ciertos casos, fuera de ellos la interposición del recurso es improcedente. En otros términos, dentro de nuestro sistema procesal, el concepto de apelación se restringe en tal forma, que la facultad del tribunal de alzada se limita al estudio y resolución de los puntos que el apelante somete a su decisión, por medio de la expresión de agravios, cosa que se encuentra plena-

(50) Couture J. Eduardo. ob. cit. págs. 207 y 211.

mente corroborado por el art. 244 del Código que se comenta y - 705 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, - al establecerse en ambos que si el apelante omitiera en el término de la ley expresar agravios se tendrá desierto el recurso.

De las anteriores consideraciones se observa, sin mayor problema tres elementos esenciales: por un lado, el objeto de la - apelación, o sea, la existencia del agravio y la necesidad de - repararse por un acto del superior; por otro, los sujetos de la apelación, o sea, quienes pueden deducir recurso y quienes no - pueden deducirlo. En términos técnicos, quienes tengan legitimación procesal en el juicio. El recurso interpuesto por quien carece de legitimación no surte efectos en virtud de que la apelación a propuesta de parte legítima. Y en último término, los efectos de la apelación. Interpuesto el recurso se produce la inmediata sumisión del asunto al juez superior. Tradicionalmente, los efectos de la apelación son dos: efecto devolutivo y el suspensivo. Por efecto devolutivo se entiende la sumisión del fallo apelado al superior y está llamado, en el orden de la ley, a conocer de él.

En el efecto devolutivo, no hay propiamente devolución sino envío para el superior. La jurisdicción se desplaza del juez apelado al juez que debe intervenir en la instancia superior. El efecto suspensivo consiste en que no pueda llevarse a cabo la - ejecución de la sentencia o auto apelado, respecto del cual el juez pierde su jurisdicción para hacerlo. En el efecto devolutivo, pasan del tribunal de alzada las constancias suficientes para la tramitación del recurso, pero sin que el juez ad quo suspenda el proceso, que debe seguir adelante, y sin que deje de - tener jurisdicción mientras se tramita el recurso.

El art. 238 del Código Federal citado establece qué resoluciones judiciales son apelables, tales como las sentencias que recaigan en negocios cuyo valor exceda de mil pesos, y en aquellos cuyo interés no sea susceptible de valuarse en dinero. El art. - 239 espresa: "Las sentencias que fueren apelables conforme al - artículo anterior, lo serán en ambos efectos, salvo cuando la - ley expresamente determine que lo sean sólo en el devolutivo. Y el art. 240 que sólo son apelables los autos cuando lo sea la - sentencia definitiva del juicio en que se dicten, siempre que - decidan un incidente o lo disponga este código. Esta apelación procede sólo en el efecto devolutivo; para que proceda en ambos, se requiere disposición especial de la ley.

Tratándose de apelación contra sentencia, se dejará en el juzgado copia certificada de ella y de las constancias necesarias - para ejecutarla, remitiéndose el expediente original al tribunal de alzada. Si se trata de auto, en el de admisión, se mandará re

mitir al tribunal, copias del auto apelado, de sus notificaciones y de las constancias señaladas al interponerse el recurso, - dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto - que ordena la remisión de la copia. Si el apelante no señala -- constancias al interponer el recurso, se tendrá por desierto.

Para ejecutar la sentencia o el auto que ponga fin a un incidente, previamente se otorgará garantía, garantizando la devolución de lo que se deba percibir. La parte contraria al ejecutante puede evitar la ejecución otorgando, a su vez, caución bastante para responder de los daños y perjuicios que se ocasionen a la contraparte. En ambos casos, la garantía se calificará con audiencia de la contraparte (arts. 254, 255 y 256 del CFPC).

La apelación debe interponerse ante el tribunal que dictó la resolución, en el acto de la notificación, o a más tardar, dentro de los cinco días siguientes de que cause estado, si es sentencia, o de tres días si se trata de auto. Interpuesta la apelación en tiempo hábil, el tribunal la admitirá sin substanciación alguna si procede legalmente, y dentro de los tres días siguientes a la notificación el tribunal de apelación remitirá los autos originales, cuando el recurso se hubiera admitido en ambos efectos. Si se admitió en el efecto devolutivo, se remitirá el testimonio correspondiente, tan pronto como quede concluido. En el auto de admisión de la apelación, se emplazará al apelante, - para que a los tres días siguientes ocurra al tribunal a continuar el recurso. En el escrito que el apelante presente, expresará los agravios que le cause la resolución apelada. Una vez - que las partes son notificadas que el tribunal ha recibido los autos o testimonios en su caso, a los tres días siguientes, el tribunal declarará de oficio si el recurso se interpuso o no en tiempo, si es o no apelable la resolución y si el escrito presentado por el apelante contiene la expresión de agravios. Si - la resolución es inapelable o no fue interpuesto en tiempo el - recurso, no es necesaria su continuación. Si es procedente la apelación, se decidirá si el escrito de continuación fue presentado en tiempo y si contiene la expresión de agravios. Si la resolución es inapelable o el recurso se interpuso extemporáneamente, se devuelven al tribunal que conoció del negocio, los autos que hubieren enviado con testimonio del fallo, para que continúe la tramitación o se cumplimente la sentencia (arts. 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247 y 248 del CFPC).

Si la apelación admitida en el efecto devolutivo, se declara admisible en ambos, y no se hubieren remitido los autos, se presentará al tribunal que conoció para que los envíe. Cuando la apelación se admite en ambos efectos y se declara admisible en - el efecto devolutivo, si la resolución recurrida es sentencia,

se enviará al juzgado de procedencia la copia certificada de la misma; si fuere auto, se devolverán los originales, dejándose en el tribunal copia de las constancias necesarias. Llenados -- los principales requisitos para la substanciación del recurso, se correrá traslado a las partes, por cinco días si es sentencia, y tres si es auto, del escrito de expresión de agravios. -- Si la sentencia o auto recurrido pone fin a un incidente, se admitirán pruebas en la segunda instancia, con la restricción ya señalada (arts. 251, 252 y 253 del CFPC).

En el auto en que se corra traslado del escrito de agravios, se citará a las partes para la audiencia de alegatos que se celebrará a los diez días siguientes. Si se concedió término de prueba, queda sin efecto la citación, celebrándose la audiencia dentro de los diez días de concluido el término. Si se trata de auto que no ponga fin a un incidente, no se concederá término de prueba y la audiencia se celebrará dentro de los cinco días de fenecido el término del traslado del escrito de agravios fallándose dentro de los cinco días siguientes de verificada la audiencia. Notificada la sentencia, se remitirá testimonio de ella y de sus notificaciones al tribunal que conoció en primera instancia y devolviéndose los autos (arts. 256 y 257 del CFPC).

De las anteriores consideraciones jurídicas y doctrinarias, se colige que la apelación, específicamente hablando, no sólo constituye un mecanismo de defensa sino una importante figura jurídica, recurso que las partes pueden hacer valer contra sentencia o auto. Por tanto, la apelación es un recurso que permite a la parte agraviada la reparación de las violaciones cometidas en la instancia anterior por el juez que conoció del negocio.

2.3 LA CASACION.

El estudio de la casación es un tema sumamente amplio y al mismo tiempo de gran interés; por la índole de este trabajo, no se incluirán puntos complementarios. No obstante, se tratarán aspectos fundamentales que este trabajo exige. Así, en esta forma breve se estudiarán los antecedentes de dicho recurso, naturaleza jurídica, procedencia, y si constituye o no un mecanismo de defensa y, por último, los motivos por los cuales se suprimió en México del Derecho Procesal vigente.

La casación, según la generalidad de los autores es una institución que tiene como finalidad conservar la pureza de la ley y guardar la unidad de la jurisprudencia de un país o para mantener la exacta observancia de las leyes, como lo establece el art. 122 de la Ley de Organización Judicial Italiana.

La etimología del vocablo casación -palabra genuinamente castellana-, viene del verbo latino "cassare", que significa casar, anular, deshacer, ineficacia, invalidez, así como el adjetivo -cassaus, que es una de sus derivaciones, equivale a vano, hueco, sin valor, sin substancia. Los textos romanos, los cánones de la iglesia y las antiguas leyes españolas, usan con esta acepción la palabra casar. Con ella se expresaba que una ley quedaba sin efecto, una sentencia sin validez, un acto jurídico sin eficacia.

Casación, según Escribche es "...la acción de anular y declarar por ningún valor niefecto algún acto público".

Por su parte Calamandrei expone: "El instituto de la casación tal como hoy lo encontramos en los Estados Modernos, resulta de la unión de dos institutos, que recíprocamente se compenentran y se integran: de un instituto que forma parte del ordenamiento judicial político, la Corte de Casación y de un instituto que pertenece al derecho procesal, el recurso de casación" (51).

A su vez, Ugo Roco, al abordar el tema afirma: "La casación tiene jurisdicción sobre cuestiones de derecho, no de hecho; garantiza la recta aplicación de la ley basándose en los hechos que el juez de fondo tuvo como existentes. La casación juzga con criterios particulares, desarrolla una actividad de censura del procedimiento formal y lógico en la formación de la sentencia. - Así pues, debe, si los hay, demostrar y reparar los errores cometidos en las resoluciones procedentes, esto es, los errores in procedendo y los errores in iudicando" (52).

Entre tanto, Eduardo Pallares sostiene: "Es un recurso ordi-

(51) Citado por Ríos Espinosa, Alejandro. Amparo y Casación. México, 1960. pág. 126.

(52) Rocco, Ugo. Derecho Procesal Civil. México, 1939. pág. 186.

nario cuya finalidad, lo mismo que la ya mencionada de la apelación extraordinaria, no es revocar o modificar la sentencia definitiva sino nulificar un procedimiento o dicha sentencia" (53).

Citando a Vicente y Caravantes, De Pina y Castillo Larrañaga expresan: "El recurso de casación civil se define como un remedio supremo y extraordinario contra las sentencias ejecutorias de los tribunales superiores dictadas contra ley o doctrina admitida por la jurisprudencia o faltando a los trámites esenciales del juicio, y su objeto no es tanto principalmente el perjuicio o agravio inferido a los particulares con las sentencias ejecutorias, o el remediar la vulneración del interés privado, - cuando el atender a la recta, verdadera, general y uniforme aplicación e interpretación de las leyes o doctrinas, a que no se introduzcan prácticas abusivas, ni el derecho consuetudinario - por olvido del derecho escrito, declarando nulas para estos efectos las sentencias que violen aquellas y que por constituir ejecutorias no pueden revocarse por medio de apelaciones y demás recursos ordinarios" (54).

Respecto a las fuentes históricas del recurso de casación, la doctrina se ha dividido en dos grupos: el primero opina que no existen antecedentes de la casación anteriores a su establecimiento en Francia; y el segundo afirma que la casación tiene sus antecedentes desde el mismo Derecho Romano. Así, la casación tiene incipientes antecedentes en la antigua Roma, en la Germania, y desde luego en Francia, Asimismo hay autores que niegan que la casación tenga raíces fuera de Francia. En efecto, al hablarse de instituciones jurídicas, sería erróneo afirmar que cualquiera de ellas pueda surgir en un preciso y determinado momento sin que haya tenido algún antecedente directo o indirecto; esta institución tiene una pre-historia localizable en el Derecho Romano, por lo que en forma breve se estudiará rápidamente.

La nulidad en el Derecho Romano, se produce por vicios procesales; la falta de algún acto solemne en el procedimiento originaba su viciamiento. Un proceso viciado generaba su inexistencia absoluta; sin embargo, el interesado no podía impugnar una sentencia producto del proceso viciado. Posteriormente la nulidad se extiende a las sentencias injustas, pasando previamente por la etapa en que se distinguen las cuestiones de hecho y las de derecho. En las primeras el juez era árbitro supremo, y aún equivocándose la sentencia no era injusta; en cambio, cuando el juez se sujetó a las leyes, ésta era absoluta y su violación -- por aquél era un atentado al orden público.

(53) Pallares, Eduardo. Diccionario ... ob. cit. pág. 483.

(54) De Pina, Rafael; Castillo Larrañaga, José. ob. cit. pág. 380.

En el periodo republicano la injusticia de la sentencia no tenía ningún influjo sobre su validez, pues la finalidad de la función jurisdiccional es la de cortar rápidamente las controversias en torno del derecho que turban la paz social; importaba que la sentencia --formalmente regular-- impusiera certeza, cualquiera que fuese, justa o injusta: el error in iudicando del juez no tenía ninguna consecuencia jurídica. Pero se llegó a un nuevo principio: si la validez de una sentencia no depende de la injusticia, esa validez debería cesar cuando la injusticia alcanzaba una especial gravedad puesto que "toda sentencia resulta de un silogismo (o mejor dicho, de una serie de silogismos caracterizados entre sí), los errores de juicio en que puede incurrir el juez, mientras realiza su razonamiento, pueden referirse a la premisa mayor, a la premisa menor o a la conclusión del silogismo en cuestión" (55). La premisa mayor del silogismo puede ser la norma de derecho, el error de derecho que el juez puede cometer, puede ser sobre la existencia de una norma legal o su significado. La premisa menor lo constituye el hecho, pero el error de la premisa puede ser de hecho o de derecho; ambos no producían la invalidez si el segundo se limitaba a la relación especial --controvertida.

En la Edad Imperial, el concepto de nulidad de la sentencia otorgada contra la ley, adquirió gran importancia ya que se tornó en un movimiento político encaminado a mantener la nulidad --entre las diversas concepciones de los pueblos sojuzgados por el Imperio Romano, recurso que tiene similitud con el de casación en Francia.

Por su parte, los pueblos germanos se aferraron al principio de la validez formal, es decir, estimaron que una vez pronunciada o consentida la sentencia, ganaba el grado de autoridad alcanzado por sí misma, cuantos vicios pudiera contener, cualquiera que fuese su naturaleza y gravedad con sus respectivas excepciones.

En el primitivo derecho germánico, las sentencias no se impugnaban por un verdadero recurso, pues el litigante presentaba a la asamblea popular una propuesta de resolución que si era aceptada se transformaba en sentencia, caso contrario, se iniciaba juicio de desaprobación examinándose la legitimidad de la norma consuetudinaria invocada y la conclusión deducida a la aplicación de los hechos. De esta forma, los errores del juez, quedaban revalidados por la decisión del Presidente de la asamblea, --quien proclamaba como sentencia obligatoria el acuerdo adoptado

(55) Ríos Espinosa, Alejandro. citando a Calamandrei en Amparo y Casación. ob. cit. pág. 129.

por los representantes de la comunidad.

Con el transcurso del tiempo, las funciones del Presidente - de la asamblea popular las ejerció un funcionario nombrado por el rey, quien en nombre de éste administró justicia, facilitándose de esta manera el establecimiento de un remedio que permitiese declarar la invalidez de una sentencia injusta. Subsistió no obstante, el principio de la validez formal, a pesar de la evolución del derecho germano, faltando asimismo, la distinción entre vicios de nulidad y la injusticia de lo resuelto.

Mientras tanto, en Francia, la administración de justicia en la época feudal, se regía conforme a la decisión del señor feudal, siendo la faussation de jugement -primitivo reto a duelo- el antiguo modo de combatir resoluciones por parte del vencido. Más tarde, estas formas de inconformarse cayeron en desuso, naciendo la apelación como medio de impugnar sentencias injustas.

Antes de la Revolución, el rey acumulaba en su persona los poderes tradicionales: era legislador, juez y ejecutor o administrador con carácter de supremo. Para poder resolver los asuntos de su nación, el monarca se rodeó de consejeros y ayudantes los que, con el tiempo, llegaron a formar la curia regis, misma que por la división del trabajo, parte de ellos fueron conociendo únicamente lo relativo a cuestiones judiciales; se formó también una sección dentro del Consejo Real que se conoció como Parlamento; a éste llegaban los recursos que se decidían a nombre del Rey.

Con el paso del tiempo, ésta sección del Consejo Real se dividió, formándose primeramente un Parlamento en la capital y posteriormente en algunas ciudades. Estos conocían en última instancia de los asuntos judiciales iniciados en los tribunales reales o feudales, por medio de apelaciones y otros recursos. La apelación se usó indistintamente para pedir la reforma de un fallo -por erróneo o por injusto, o bien, para pedir su anulación por no reunir los requisitos esenciales del pronunciamiento. Se fundió, por lo tanto, la apelación romana y la querrela de nulidad en un solo recurso; esto, por la idea entonces reinante de que sólo apelando podía atacarse la validez de la sentencia, pues las decisiones cerraban definitivamente todo debate sobre el asunto, porque se consideraba que el Parlamento expresaba la voluntad real. El Rey, no por el hecho de que los Parlamentos decidían en última instancia perdía su facultad jurisdiccional, sino que llegó a conocer de las sentencias pronunciadas por los Parlamentos. De esta manera, aparecen las cartas de justicia o de cancillería, por las cuales el monarca auxiliado por los "Maîtres de requêtes" conservaba su carácter de juez supremo del reino. Y para que el monarca expidiese esas cartas las partes se valieron de nuevos recursos como la proposición de error y la Re-

queta Civile. Así las sentencias de los Parlamentos viciadas por errores de juicio (de hecho o de derecho) eran reclamables por medio de la proposición de error; por la Requeta Civile, las sentencias injustas o que atacaran la equidad. Estos recursos sirvieron también para corregir errores o vicios de procedimiento.

Hasta aquí, la actividad desarrollada por el Rey en estas cartas de justicia es netamente jurisdiccional, y si bien estos recursos informan de alguna manera respecto de la casación, no puede afirmarse que constituya un antecedente directo. Y no puede ser así porque la casación en su origen no es la manifestación del poder jurisdiccional del rey, sino de su poder político o administrativo o de sus facultades legislativas. En efecto, la casación nació como un arma real en contra de los Parlamentos que no sólo ejercían funciones judiciales, sino que llegaron a tener injerencia en actividades legislativas del país por medio del derecho del registro de las ordenanzas reales.

En esta situación, cuando un Parlamento se negaba a acatar lo ordenado por el Rey en una carta de justicia, éste anulaba o casaba la sentencia. Lo mismo sucedía en el caso de violación o desconocimiento de las ordenanzas reales.

Concedido este derecho a los particulares -ante la imposibilidad práctica de que el monarca conociera de todas las violaciones cometidas por los Parlamentos a sus mandamientos generales-, se produce una escisión en el Consejo de Estado, formándose por un lado el Gran Consejo o Consejo de Estado propiamente dicho, y por el otro, el Consejo de las Partes. El primero conoció de las ordenanzas consideradas de interés público y de las promovidas directamente por el monarca; el segundo resolvía de demandas particulares, o sea, cuando se discutía la violación de ordenanzas en las que se protegía el interés privado.

Hasta aquí, como puede verse, el Rey o su Consejo continuaban siendo juez y parte, por lo que todavía no puede hablarse de la casación como función jurisdiccional, porque por otra parte, el fin inmediato y directo del recurso era la protección del interés público.

El funcionamiento de la casación ante el Consejo de Partes se limitaba a que procedía a petición de las partes una vez agotadas las vías procesales como la apelación y la Requeta Civile, esto debido a la naturaleza política y extraordinaria del recurso, adquiriendo poco a poco las características de un medio impugnativo, o sea un recurso.

De lo hasta ahora visto, se desprende una idea general de la procedencia del recurso, Son susceptibles de anularse por

la vía de casación las sentencias dictadas en última instancia por los Parlamentos que ataquen la voluntad soberana contenida en las Ordenanzas Reales relativas al procedimiento, o bien, -normas aplicables al fondo o derecho sustantivo que les otorga ba validez. Más tarde, con la evolución del recurso aparecieron dos motivos de casación: los vicios del procedimiento y los vicios del juicio, siempre que ataquen a las Ordenanzas. Agregándose posteriormente, otros motivos de casación, aún cuando no constituyeran violaciones a las Ordenanzas. De esta forma, lenta e irreversiblemente el recurso de casación iba convirtiéndose en un medio de impugnación.

Al triunfar en Francia el movimiento revolucionario, nada de lo existente perduró, en tal virtud el Consejo de Partes se abolió, instituyéndose en su lugar el Tribunal Supremo de Casación que, en cuanto a su funcionamiento, fue una derivación del primero variando tan solo el contenido del recurso y por ende el objeto del Tribunal.

Desde su establecimiento, tanto el recurso como el Tribunal de casación sufrieron una lenta evolución debido primeramente a los ordenamientos expedidos y fundamentalmente a la práctica, convirtiéndose dicho recurso en una vía jurisdiccional que tienen los particulares para lograr la anulación de aquellos fallos en los que se han violado por parte del juez las normas del procedimiento o las aplicables al fondo del negocio, y el Tribunal de casación dejó de ser una entidad equilibradora de los poderes gubernamentales para ser parte del Poder Judicial.

Como puede observarse, el antecedente de la casación en Francia, se encuentra en el organismo del antiguo régimen: el Consejo de Partes, instituido por la monarquía para frenar el poder del Parlamento de París y demás cuerpos deliberantes que surgieron en todo el país inspirados por aquél.

La casación como cualquier otro recurso, tiene antecedentes remotos, pero realmente aparece con el Decreto del 27 de noviembre y primero de diciembre de 1790 que creó la Corte de Casación Francesa.

Las notas distintivas del recurso de casación son, fundamentalmente dos: es un recurso presidido por el interés público - y, es un recurso de carácter extraordinario. Por el primer carácter no se permite establecer el juicio sino sobre cuestiones de derecho que es la que en última instancia interesa a la sociedad. El carácter extraordinario del recurso se debía "conforme a la jurisprudencia española, a la posibilidad de entablarlo, mientras no se hayan agotado los recursos ordinarios. Pero si este contenido es exacto en España, no lo es en otros países (Francia, Alemania e Italia) en los que se autoriza el

recurso de casación per saltum, la omisión de una instancia, - lo que equivale a que no precisa agotar los recursos ordinarios" (56).

Por lo que se refiere a los motivos de casación, De Pina y Castillo Larrañaga afirman: "El recurso de casación ha de fundarse en motivos previamente señalados en la ley. Puede interponerse por infracción de la ley o por quebrantamiento de forma. Los motivos de la casación por infracción de la ley se refieren a la violación en el fallo de leyes que debieran aplicarse al caso, a la falta de congruencia de la resolución judicial con las pretensiones deducidas por las partes, a la falta de competencia, etc. Los motivos de la casación por quebrantamiento de forma afectan, como su nombre lo indica, a infracciones en el procedimiento" (57).

Mientras tanto, el objetivo de la casación italiana es mantener la exacta observancia de las leyes; interviene el Tribunal de casación dentro de los límites fijados por la demanda respectiva. Enmienda errores de juicio y de procedimiento; procede contra sentencias definitivas o interlocutorias de fondo o procesales, contra autos que paraliquen, siempre que contra ellos no proceda ningún otro recurso.

La actual legislación italiana en su art. 360 del Código de 1940, señala como motivos de casación los siguientes: 1. Defecto de jurisdicción; 2. Violación de las normas de competencia; 3. Violación o falsa aplicación de la ley; 4. Nulidad de la sentencia o del procedimiento y; 5. Omisión de hechos decisivos para el juicio (58). Así, los motivos que por vicios de juicios admite el Código Italiano son dos: violación o falsa aplicación de la ley y violación de la cosa juzgada.

Interpuesto el recurso, el Tribunal de casación envía su sentencia a juez competente y de igual categoría a aquél que dictó el fallo impugnado, para que conozca del juicio respectivo. Existe también la segunda casación ante las Secciones reunidas cuando concurren los requisitos exigidos (identidad de partes y motivos).

La materia del recurso de casación está constituida por los motivos procesales o de fondo alegados en la demanda y no por las prestaciones o contraprestaciones que se exigen en el negocio, que lo pone en movimiento. De aquí que su efecto esencial sea el de anular el procedimiento o la sentencia (judi-

(56) Ríos Espinosa, Alejandro. ob. cit. pág. 136.

(57) De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. ob. cit. pág. 381.

(58) Carnelutti, Francesco. Sistema... ob. cit. T. III. pág.

82. (Adiciones al número 606).

cium rescindens) sin tocar para nada el fondo del negocio (iudicium rescissorium) (59).

Respecto a la casación española, éste recurso responde a una finalidad de interés público, pues su misión consistió en mantener la exacta observancia y la pureza del derecho objetivo - así como la uniformidad de la jurisprudencia, teniendo como resultado la protección de derechos de particulares. Constituye un medio extraordinario de impugnación, pues previamente debía agotarse los medios ordinarios. Revisa la sentencia impugnada con las limitantes establecidas que restringen tanto la actividad de las partes como la del juez (60).

El recurso de casación en España, presenta diversas formas derivadas de las distintas situaciones que pueden presentarse. Así, existe la casación por infracción de ley sustantiva o adjetiva; casación por quebrantamiento de forma; casación en contra de los fallos emitidos por los amigables componedores; casación en interés de la ley; casación en contra de resoluciones dictadas en ejecución de sentencia y, por último, casación por violación de forma e infracción de ley o doctrina a la vez. Sin embargo, esta diversidad de formas reconoce un principio común: sólo procede en contra de sentencias con carácter definitiva.

Los motivos por los que se formula el recurso de casación - comprende también errores de juicio, tales como: violación, interpretación errónea e indebida aplicación de la ley o doctrina legal. Y errores en el procedimiento como: incompetencia, falta de emplazamiento, personalidad, etc. Asimismo, también procede: cuando el juez se niega a recibir el negocio a prueba; - cuando se realice una audiencia de pruebas sin los requisitos de publicidad necesarios; cuando se niegue una petición para celebrar una diligencia probatoria, siempre que la prueba sea admisible y que de no desahogar produzca indefensión.

Hecho este breve estudio, a manera de conclusión, puede señalarse en torno de la casación los siguientes principios:

1. El recurso de casación es un medio es un medio extraordinario de impugnación, se funda en motivos establecidos por la ley.
2. Su finalidad es provocar un examen jurídico sobre una resolución definitiva, ya sea sentencia o auto interlocutorio recaído en un juicio para obtener la declaración de nulidad parcial o total.
3. El recurso se funda en una infracción de ley material (error in iudicando) o formal (error in procedendo) siendo distintos -

(59) Carnelutti, Francesco. Sistema... cit. T. III. págs. 770-772.

(60) Alatríste de la Fuente, Miguel. El Juicio de Amparo y el Recurso de Casación Civil. Tesis. UNAM. México, 1948. pág. 60.

los efectos que la infracción de cada uno lleva consigo, limitándose el examen a estudiar sobre la aplicabilidad de las normas materiales o procesales o hechos concretos.

4. Las partes que intervienen son las mismas de la relación -- procesal precedente.

5.- La institución de la casación es de garantía, porque preten de la igualdad de los ciudadanos ante la ley; además evita que el mismo negocio vuelva, bajo la misma premisa y en circunstancias semejantes, a resolverse en forma contradictoria (61).

El recurso de casación puede ser interpuesto, en algunas legislaciones, por el Ministerio Público en interés de la ley -- (Francia, Italia, España), cuando las partes no hagan uso de -- él. Las sentencias que deciden el recurso sirven para formar -- jurisprudencia sobre las cuestiones resueltas en el pleito.

Hechas estas consideraciones en forma sucinta de los antecedentes de la casación en el derecho extranjero, conviene ahora conocerla en la legislación mexicana.

En México, desapareció dicha institución jurídica procesal al expedirse el Código de Procedimientos Civiles "porque en la práctica no había producido resultados útiles desde el punto -- de vista social. De hecho, se transformó en un recurso técnico en el abundan las sutilezas y los análisis exagerados del conceptualismo jurídico. En la mayoría de los casos se declaraba mal interpuesto el recurso porque los magistrados de la Sala -- respectiva, había acumulado sobre él tal número de requisitos de forma y de fondo, que convirtieron a la casación en algo inaccesible a la mayoría de los abogados" (62).

El recurso de casación tuvo vida jurídica en la legislación procesal de México; estuvo regulado por el Código de Procedimientos Civiles de 1884, así, por ejemplo se establecía:

1. Que procedía contra sentencias definitivas dictadas en la -- última instancia de cualquier juicio, y que no haya pasado en autoridad de cosa juzgada. Procedía: en cuanto al fondo del negocio, y por violación de las leyes que establecen el procedimiento. Tiene lugar en cuanto a la substancia: cuando la decisión es contraria a la letra de la ley aplicable al caso o a -- su interpretación jurídica; cuando la sentencia comprende personas, cosas, acciones o excepciones que no han sido objeto -- del juicio o no comprende todas las que lo han sido. Por violación a las leyes del procedimiento se formula: por falta de emplazamiento en tiempo y forma; por falta de personalidad o poder suficientes en los litigantes que hayan comparecidos en el juicio; por no haberse recibido el pleito a prueba, debiendo --

(61) Ríos Espinosa, Alejandro. ob. cit. págs. 141 y 142.

(62) Pallares, Eduardo. Derecho... cit. pág. 483.

serlo, o no permitir a las partes rendir alguna prueba; por -- falta de citación para cualquier diligencia probatoria; por no haberse notificado en forma el auto de prueba o no haberse citado para sentencia definitiva (arts. 698, 699, 711, 714 del -- Código de Procedimientos Civiles de 1884).

Del citado recurso conoce la primera Sala del Tribunal Superior del Distrito Federal; lo interpone aquél en cuyo perjuicio se ha violado la ley, reclamándose la violación que se acusa en la sentencia; la casación incumbe a la parte legítima en el recurso y no era extensiva a otros puntos que no hayan sido objeto del mismo (arts. 700, 701, 703 y 705 del mismo Código).

Cuando el recurso de casación se refiere al fondo del negocio, el tribunal no apreciará más que las cuestiones legales -- que sea objeto de la casación, y los fundamentos jurídicos que hayan servido o deban servir para decidirla. El tribunal al declarar si la sentencia impugnada está o no comprendida en los casos del art. 711, la confirmará o revocará, y tanto como en uno como en otro caso, devolverá los autos a la sala o juzgado de origen para la ejecución de aquella o cancelación de la fianza en su caso. La casación por incompetencia procede cuando no hay sumisión expresa o tácita. Se interpone en forma verbal o por escrito, según la naturaleza del juicio, ante el juez que dictó la resolución impugnada y en el término improrrogable de ocho días (arts. 712, 713, 716, 718, 719 de la ley citada).

En el escrito o comparecencia deberá citarse la ley violada e indicar en que consiste la violación, caso contrario, se tendrá por no interpuesto el recurso. Cuando éste se refiere a infracciones de leyes del procedimiento, el fallo se limitará a declarar si ha habido o no tal infracción; en caso afirmativo se devolverán los autos a la sala o juez que pronunció la ejecutoria para reponer el procedimiento desde el punto en que se violó. Si el recurso se funda en motivos de fondo y de procedimiento, la violación de la sentencia recaerá a violaciones de las leyes del procedimiento y si se declarase procedente por -- este motivo, no se juzgará sobre violaciones del fondo del negocio (arts. 720, 729 y 730 del mencionado Código).

Hecho este bosquejo histórico y jurídico en torno a la casación, cabe plantear la siguiente interrogante: ¿Constituye la casación un recurso o un mecanismo de defensa? Sin lugar a dudas puede responderse que no es ni un recurso ni un mecanismo de defensa, en virtud de que este medio extraordinario se -- suprimió de la legislación mexicana, es decir, el Código Procesal vigente ya no lo contempla en lo absoluto.

2.4 LA REVISION.

Al igual que en los temas anteriores, aquí también se trata de investigar si la revisión puede o no considerarse como un mecanismo de defensa. Y para ello es necesario saber la opinión de la doctrina autorizada.

Citando a Glasson, Argañarás hace suyas las concepciones que aquél expone: "Se trata de un remedio procesal también admitido por otras legislaciones y para otras clases de pronunciamientos, con el nombre de requête civile en el procedimiento francés, o de rinvocazioni en el procedimiento italiano. Se da contra las sentencias de los tribunales superiores que no admiten ni la apelación ni la casación.

Supone casi siempre que los jueces han incurrido en engaño, o han sido engañados, y han mal juzgados precisamente porque han sido inducidos en error. La ley estima que serán ellos los primeros a retractar su sentencia desde que les ha sido revelado el error que cometieron" (63).

De conformidad con las concepciones del destacado tratadista Rafael Bielsa, se desprende que el recurso de revisión es una figura jurídica de vital importancia desde el punto de vista procesal, dentro del ordenamiento legal vigente en Argentina, al establecer el autor citado que este recurso se da contra las sentencias pronunciadas por los tribunales superiores siempre que no admitan los recursos de apelación ni casación.

En el mismo contexto jurídico, conforme lo dispuesto por las leyes de Argentina, las Cortes Supremas conocerán en grado de revisión en las causas en que interviene originaria y exclusivamente en los siguientes casos:

1. Cuando la sentencia definitiva de la Corte Suprema en primera instancia hubiese recaído sobre casos no pedidos por las partes.
2. Cuando en ella se omitiere proveer sobre alguno de los capítulos de la demanda o de la reconvencción, si la hubiere.
3. Cuando después de pronunciada la sentencia definitiva, la parte perjudicada recobrase documentos ignorados, extraviados o retenidos por fuerza mayor o por obra de la parte a cuyo favor se hubiese dictado.
4. Cuando la definitiva se hubiere dictado en virtud de documentos reconocidos o declarados falsos, ignorándolos el recurrente, a cuya falsedad se reconociere o declarase después.
5. Cuando habiéndose dictado en virtud de prueba testimonial o de posiciones, alguno de los testigos o la parte absolvente

(63) Argañarás J. Manuel. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1955. pág. 357.

fueren condenados como falsarios en sus declaraciones (64).

En cualquiera de estos casos es procedente el recurso de revisión y conoce precisamente la Corte Suprema de Argentina.

Resulta incuestionable el grado de avance que ostenta la legislación italiana en esta materia, pues conforme a lo dispuesto por dicha legislación hay anomalías que pueden ser denunciadas por una de las partes del procedimiento impugnado, es decir, el procedimiento de reparación puede ser iniciado por una de las partes; hay otras en las que el procedimiento puede iniciarlo un tercero, esto es, por quien no fue parte en el procedimiento impugnado. De acuerdo con este criterio, la reparación presenta dos tipos a los que se conoce como revisión y oposición de tercero respectivamente.

Sobre el particular, Carnelutti expresa: "Se ha dicho que la revisión es una de las dos clases de recursos de reparación; como tal, supone una anomalía del procedimiento impugnado cuya existencia hace probable la injusticia de la sentencia; por ello, igual que la casación, es un procedimiento de impugnación de revisión eventual; sólo, si el juez de la impugnación declara la existencia de una anomalía que se considere como motivo de rescisión revoca la sentencia recurrida y procede a su sustitución" (65).

Las anomalías del procedimiento impugnado, de que habla Carnelutti, de las que se deduzca la probabilidad de injusticia de la sentencia, serán el fundamento de la rescisión y vienen a constituir los motivos de la revisión; éstos son anomalías del procedimiento que pueden no depender de la conducta del juez.

Conforme al pensamiento carneluttiano, los motivos de revisión se dividen en tres grupos, según que se refieran a la actividad del juez, de las partes o a las pruebas (66).

Por lo que se refiere al juez, éste de dos formas puede incurrir en error, cuando la sentencia que dicta es efecto de un error de hecho que se deduce de los escritos y documentos del pleito. Y la segunda se refiere al dolo del juez declarado en sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada. Aquí la palabra dolo se usa en el sentido de intención dirigida a un resultado contrario a la ley, es decir, a una sentencia injusta; pero lo que debe declararse en la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada no es tanto la injusticia de la sentencia dictada por el juez como una conducta ilícita de éste que pueda produ-

(64) Alsina, Hugo. ob. cit. T. IV. pág. 308 a 311.

(65) Carnelutti, Francesco. Instituciones cit. pág. 482.

(66) Carnelutti, Francesco. Instituciones cit. págs. 482 a 487.

cir aquella injusticia; por tanto, no es preciso que la sentencia, pasada en cosa juzgada, se declare la injusticia de la decisión y mucho menos el nexo causal entre la injusticia y la conducta del juez, injusticia y nexo que se aprecian y declaran por el juez de la revisión.

El segundo orden de motivos de revisión se formula por el dolo de una parte que, a su vez, se divide en dos grupos: uno se refiere al dolo de una de las partes en perjuicio de la otra, y el otro se refiere al dolo de alguna o todas las partes en perjuicios.

Por lo que se refiere al tercer grupo que menciona Carnelutti, es decir, la anomalía relativa a la prueba es distinta, según que el juez no haya podido servirse de una prueba verdadera o, por el contrario, que haya utilizado una prueba falsa.

Por su parte, González Pérez al estudiar este tema expone: "El texto de la L. C. de 1888-1894 admitía dos tipos de recursos de revisión, el llamado de revisión ordinaria y el recurso de revisión extraordinaria. Este último constituía un residuo del antiguo régimen, contra el que luchó el régimen constitucionalista. Consiste en la facultad de las reyes de mandar revisar los fallos cuando lo creían conveniente, prescindiendo u olvidando el principio universal que proclama la autoridad de cosa juzgada" (67).

Actualmente, se admite el recurso de revisión llamado ordinario, calificativo que aún se sigue empleando por los autores, aún cuando carece de razón de ser. El calificativo de "ordinario" estaba justificado cuando se admitía el otro recurso también llamado de revisión, considerado extraordinario; pero no cuando únicamente existe un recurso de revisión que doctrinalmente es imposible considerarlo como ordinario, sino más bien como recurso excepcional porque puede fundarse en otros motivos distintos.

Más adelante, González Pérez sostiene: "Es un recurso jurisdiccional, es decir se trata de una pretensión dirigida a impugnar una resolución jurisdiccional anterior; implica un ataque inmediato de una sentencia firme... Es excepcional.- Es el supuesto típico de recurso excepcional en cuanto se da contra sentencias firmes y no impide la producción de firmeza ni su ejecución" (68).

La procedencia de este recurso es limitado por lo siguiente que la parte perjudicada en lo hecho o en lo omitido en el proceso, haya estado impelido por fuerza o engaño; cuando la sen-

(67) González Pérez, Jesús. La Sentencia cit. pág. 161.

(68) González Pérez, Jesús. la Sentencia cit. págs. 163 y 164.

tencia sea incongruente y, cuando atente contra la eficacia de cosa juzgada de otra sentencia anterior.

Igualmente, así como sucede con los demás recursos, únicamente puede interponer el recurso de revisión la parte perjudicada por la sentencia que se impugna.

Con lo anteriormente citado, se puede observar que existe cierta semejanza en lo que se refiere a los motivos por los que se formula la revisión. Si bien es cierto que Alsina no agrupa las causas por las que procede la revisión, esto sin embargo, puede entenderse deductivamente de entre los casos de procedencia que enumera. Así, tanto en Argentina como en Italia las anomalías pueden presentarse en la actividad del juez, en la de las partes y en la misma prueba del procedimiento.

Por lo que se refiere al derecho histórico de México, este recurso puede decirse que se encuentra figurando como una institución de su pasado. Sin embargo, De Pina y Castillo Larrañaga al dedicarle algunos renglones a esta figura jurídica procesal emiten su concepto indicando: "La revisión ha sido considerada tradicionalmente como un recurso extraordinario, que tiene por objeto la rescisión de una sentencia dictada con error de hecho para hacer posible la resolución justa, en un nuevo examen de la cuestión a que el fallo anulado se refiere" (69).

La presunción de que la cosa juzgada -entendida como verdad legal- es verdad, no puede mantenerse en forma absoluta, aun cuando frente a ella existan circunstancias que la desvirtúen. La cosa juzgada produce sus efectos por exigencia de carácter social y, desde luego, por exigencia de índole legal. "La autoridad de cosa juzgada -como afirma Chiovenda- no es absoluta y necesaria, sino establecida por consideraciones de utilidad y oportunidad, de tal manera que estas mismas consideraciones pueden a veces, aconsejar su sacrificio para evitar el desorden y el mayor daño que se derivaría de la conservación de una sentencia intolerablemente injusta" (70).

En esta institución procesal, como en algunas que estudia el derecho procesal, existen también elementos de carácter ético, político y social que de una manera directa contribuyen a darle sus características propias.

La procedencia del recurso se reduce a los siguientes supuestos específicos: recuperarse documentos decisivos detenidos por fuerza mayor o por obra de la parte -después de pronunciada la sentencia- en cuyo favor se hubiere dictado la resolución judicial; que la sentencia haya recaído en documentos que

(69) De Pina, Rafael; Castillo Larrañaga, José. ob. cit. pág. 382.

(70) Ibidem. pág. 382.

al dictarse ignoraba alguna de las partes haber sido reconocidos y declarados falsos o cuya falsedad recayera después; ser condenado por falso testimonio dado en declaraciones que sirvieron de fundamento a la sentencia y por violencia o cualquier otra maquinación fraudulenta.

"La supresión de estos recursos -afirman los autores citados- no ha constituido, desde luego, un acierto. Ni la casación ni la revisión son incompatibles, por otra parte, con la existencia del amparo" (71).

El recurso de revisión que se comenta no tiene semejanza ni puede identificarse en forma alguna con el de revisión que reglamenta la Ley de Amparo, ni con la revisión de oficio de que habla el artículo 715 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, y menos aún con el recurso de revisión o revisión fiscal reglamentados por el Código Fiscal de la Federación.

La supresión del recurso de revisión del derecho positivo vigente en México, impide considerar a dicha institución como recurso que pueda hacerse valer contra resoluciones judiciales. Y por la misma razón, no constituye un mecanismo de defensa que en determinado momento protegiera intereses o derechos de alguna de las partes.

Por múltiples razones de orden práctico, no sería conveniente el reestablecimiento de dicho recurso, toda vez que en la legislación procesal vigente se regulan los suficientes medios y recursos judiciales que pueden interponerse en los casos señalados por la ley.

La aseveración anterior, no debe interpretarse en el sentido de que la depuración de los recursos agilizaría la administración de justicia, por el contrario, para una mejor y expedita administración de justicia, los encargados de realizar tan importante función, deberán los juzgadores ser destacados jurisperitos y peritos en la materia, de criterio amplio y abierto, capaz de captar las manifestaciones sociales e individuales, sentir las situaciones fácticas y la problemática social en general, para que a la luz del derecho se juzgue, evitando con ello, la comisión u omisión del más mínimo error y observando, además, la más estricta imparcialidad en la decisión de negocios que se sometan a su conocimiento y resolución.

(71) De Pina, Rafael; Castillo Larrañaga, José. ob. cit. pág. 383.

CAPITULO TERCERO

LOS RECURSOS DE RECLAMACION Y DE QUEJA

- 3.1 NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO DE RECLAMACION.
- 3.2 PROCEDENCIA.
- 3.3 CONTENIDO Y EFECTOS DE LA RESOLUCION RESPECTIVA.
- 3.4 NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO DE QUEJA.
- 3.5 PROCEDENCIA.
- 3.6 CONTENIDO Y ALCANCES DE LA RESOLUCION CORRESPONDIENTE.

LOS RECURSOS DE RECLAMACION Y DE QUEJA

3.1 NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO DE RECLAMACION.

Para estudiar a los recursos de reclamación y de queja, como medios de defensa que puede hacer valer alguna de las partes, precisamente ante un tribunal administrativo autónomo como es el Tribunal Fiscal de la Federación, es menester señalar previamente los antecedentes del mismo y los diversos ordenamientos legales que lo han regulado desde su origen hasta nuestros días, toda vez que estos recursos se interponen y tramitan ante el tribunal mencionado.

Los antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación se remontan hasta el México independiente, época en donde la inquietud de lo contencioso administrativo se manifestaba incipientemente. Estudiosos de la materia afirman -y en efecto así se advierte en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 en su contenido original-, que el legislador no contempló la posibilidad de instituir un órgano jurisdiccional que resolviera controversias que se suscitaren entre particulares y autoridades administrativas, ubicado fuera del Poder Judicial y con jurisdicción propia. Pues desde la época de la reforma y restauración de la República hasta 1936, la justicia administrativa, y sobre todo la justicia fiscal, estaba encomendada a la justicia del fuero federal. Es decir, los conflictos entre particulares y el Ejecutivo se ventilaban ante el Poder Judicial.

La Constitución de 1824, imitando al sistema francés, instituyó un Consejo de Gobierno con facultades de consulta y dictamen en algunos negocios de la administración pública, pero sin facultades jurisdiccionales. En las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se crean Tribunales de Hacienda dependientes del Poder Judicial con su respectiva ley contenciosa que lo proveería (Ley del 20 de enero de 1837). En las Bases Orgánicas de 1843 se faculta a la Suprema Corte de Justicia para resolver contiendas seguidas por un particular en juicio contencioso -- contra un Departamento.

En 1853, con las Bases para la Administración se restablece el Consejo de Estado, con facultades de consulta, asesoría y dictamen, surgiendo simultáneamente el Procurador General de -

la Nación, quien se encargaría de la defensa de los intereses de la Hacienda Pública e interviniendo en los demás asuntos. - El 25 de mayo del mismo año se expide una Ley Secundaria (Ley Lares) con su respectivo reglamento y se otorga al citado Consejo facultades jurisdiccionales (72), creándose una Sección de lo contencioso administrativo integrado por cinco Consejeros, con competencia para conocer controversias de: obra y ajustes públicos, contratos administrativos y rentas nacionales, controversias relativas a actos administrativos de policía, agricultura, comercio e industria con un contenido de interés general; interpretación, cumplimiento y ejecución de otros actos administrativos en general.

Estas leyes fueron abrogadas en 1855; en 1856 se expide el Estatuto Provisional que a su vez, queda sin efecto al promulgarse la Constitución de 1857. Esta faculta a los tribunales de la Federación para conocer de controversias en que ella -- fuere parte y las que versaren sobre leyes federales. Si al aplicarse estas leyes se afectaban intereses particulares eran competentes los jueces y tribunales del orden común; así, en todo juicio en que la Federación fuese parte, se seguiría ante la Suprema Corte de Justicia en única instancia; la contienda entre particulares discutiendo la aplicación de leyes federales se seguiría ante la Corte en última instancia, mientras que el juicio de amparo procedía contra todo acto de autoridad que violara las garantías individuales, especialmente la de legalidad, de forma y fondo de todo negocio.

En la Constitución de 1917, tampoco se incluyeron disposiciones que reglamentaran juicios en los que el particular se opusiera a actos de autoridades administrativas federales, -- pues de éstas controversias siguieron conociendo los Jueces de Distrito en primera instancia y la Suprema Corte de Justicia en última instancia.

"El particular no gozaba antes de medios efectivos de defensa en contra de las arbitrariedades de las autoridades fis

(72) Esta Ley fue expedida a instancia del notable jurista mexicano Teodosio Lares, razón por la cual se le conoce también con el nombre de Ley Lares. Por razones políticas de ese entonces, esta ley tuvo poca efectividad, ya que fue decretada por los Conservadores, quienes, una vez que fueron vencidos por los Liberales, triunfa la Constitución de 1857 y las leyes de Reforma, siendo derogadas todas las leyes expedidas por los Conservadores. Sin embargo, la Ley Lares constituyó un avance de la época y un antecedente directo del actual contencioso administrativo mexicano.

cales, no existía propiamente un sistema; el juicio de oposición ante los tribunales federales, recursos administrativos de alcances limitados tramitados ante dependencias de la Secretaría; y el juicio constitucional de amparo, funcionaba en ambiente precario, complicado y confuso como medios de impugnación de las resoluciones citadas en materia tributaria"(73).

En este estado de cosas y en base a diversas interpretaciones sustentadas por la Suprema Corte de Justicia se llega a la conclusión de que crear al Tribunal Fiscal de la Federación significa que en materia tributaria se abandona, por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial, toda vez que la fracción primera del artículo 104 - Constitucional da un camino diverso del juicio de garantías, convirtiendo con ello en un efectivo procedimiento que pueda abrirse ante tribunales federales.

El 27 de agosto de 1936 se expide la Ley de Justicia Fiscal, cuya exposición de motivos señala que se pretende: "Que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie a México una institución como la de la justicia administrativa, a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos, y construye alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a constituir con ventaja a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción - tiene encomendadas".

Así, con la Ley de Justicia Fiscal surge a la vida jurídica de México el Tribunal Fiscal de la Federación, como un tribunal contencioso administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos en representación del Poder Ejecutivo, - con atribuciones de organismo autónomo e independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otro organismo o autoridad administrativa, como se desprende de su misma exposición de motivos que al respecto indica: "Ni el -- Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o - en las resoluciones del Tribunal".

Se ha dicho que desde el punto de vista formal, el Tribunal Fiscal depende del Poder Ejecutivo, aunque constitucionalmente es autónomo y, por la naturaleza material de los actos

(73) Porras y López, Armando. ob. cit. pág. 116.

jurídicos que ejecuta, realiza una actividad jurisdiccional - como cualquier tribunal judicial, sólo que éste es de justicia retenida y aquél de justicia delegada.

Se ha dicho también, que el tribunal corresponde al contencioso de anulación, pues el sometido a su jurisdicción no es el Estado como persona jurídica sino un órgano del Estado, y no tendrá otra función que la de reconocer la ilegalidad o de clarar la nulidad del acto o procedimiento combatidos en los juicios contenciosos que se le planteen.

El artículo primero de la citada ley señala: "Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga". En su exposición de motivos, asimismo, se decía: "Se establece que las decisiones del Tribunal Fiscal de la Federación tendrán fuerza de cosa juzgada, con el alcance de estos términos cuando los emplean nuestros Códigos de Procedimientos Civiles, al referirse a los fallos de la justicia ordinaria en cosa juzgada relativa, que todavía puede destruirse por una sentencia de amparo.

Ahora bien, la relatividad sólo existe cuando el fallo sea adverso al particular, pues cuando le sea favorable, la cosa juzgada será absoluta".

De lo antes expuesto, se colige que las autoridades administrativas o hacendarias en ningún momento pudieron interponer recurso alguno en contra de resoluciones favorables a los particulares; éstos, por su parte, podían interponer el juicio de amparo, pues el carácter de cosa juzgada de la resolución era relativa. Es decir, procesalmente las partes no eran iguales, pues mientras una podía impugnar la resolución, la otra no podía hacer nada en su contra. Sobre este tema se volverá a citar otros aspectos al tratarse la revisión fiscal.

El 30 de diciembre de 1938, el Congreso de la Unión expide el Código Fiscal de la Federación entrando en vigor el 1.º de enero de 1939. En este ordenamiento legal se encuentran aspectos fundamentales como la Teoría General de la Imposición, de las formas de extinción de los créditos fiscales, de los delitos e infracciones fiscales, del procedimiento administrativo de ejecución y, desde luego, el aspecto puramente procesal.

A pesar de existir este ordenamiento legal codificado que regulara la actuación jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación, en torno del mismo se virtieron severas críticas no sin razón, ya que no existía constitucionalmente precepto alguno que previera la existencia de dicho tribunal. Este órgano jurisdiccional, objeto de fuertes críticas, fue calificado de inconstitucional. En ese entonces se decía, que no había bases constitucionales para instituir tribunales ad-

administrativos autónomos, para ello, se tiene un Poder Judicial Federal encargado de conocer y resolver las controversias suscitadas con motivos de leyes o actos de autoridades que violen garantías individuales. Por consiguiente, fuera de este marco legal no puede ubicarse a dicho tribunal.

Estas severas críticas se originaron en virtud de que el -- texto original del art. 104 constitucional decía: "Corresponde a los tribunales de la Federación:

I. Conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes -- federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. 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 podrá apelarse para ante la Suprema Corte de Justicia preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso de súplica en los términos que establece la ley.

II. Conocer de las controversias en que la Federación fuese -- parte.

Como puede observarse, de la redacción original del artículo mencionado no se hace ninguna referencia respecto de tribunal administrativo alguno. Esta situación perduró por algunos años. Y no es sino hasta el 16 de diciembre de 1946 en que se publica un decreto que adiciona la fracción primera con un segundo párrafo para quedar como sigue: "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 instancias o contra las de Tribunales Administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".

Uno de los motivos principales que dieron origen a la citada adición fue precisamente el de establecer a rango constitucional el reconocimiento expreso de la existencia de tribunales administrativos y, consecuentemente, consolidar el carácter constitucional de los mismos.

El Código Fiscal de la Federación de 1938 --que recoge la -- Ley de Justicia Fiscal-- está en vigor hasta el 31 de marzo de 1967, pues el 30 de diciembre de 1966 se expide el Código Fiscal de la Federación entrando en vigor el 1o. de abril de 1967. En este Código se excluye la regulación del tribunal, surgiendo, por tanto, un Código Fiscal de la Federación y una Ley Orgánica de dicho tribunal.

En 1981 se formula el proyecto de un nuevo Código Fiscal de la Federación acorde con las nevesidades presentes, adecuado a la realidad actual. El nuevo Código se publica en el Diario O-

ficial el 30 de diciembre de 1981, estableciéndose que entraría en vigor el lo. de enero de 1982. Sin embargo, no es sino hasta el lo. de enero de 1983 cuando realmente entra en vigor en toda la República con excepción del Título VI, correspondiente procedimiento contencioso administrativo que inicia su vigencia el lo. de abril de 1983. Con la promulgación y entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación de 1983 se deja el Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1966.

En cuanto a la integración del Tribunal Fiscal, el art. 20. de la Ley Orgánica del propio tribunal señala: El Tribunal se integrará por una Sala Superior y por las Salas Regionales".

La Sala Superior se compondrá de nueve magistrados especialmente nombrados para integrarla, bastando la presencia de seis de ellos para que pueda sesionar. Las Salas Regionales se integrarán por tres magistrados cada una; para poder efectuar sesiones es indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

El Presidente de la República, con aprobación del Senado - en caso de receso con aprobación de la Comisión Permanente-, nombrará cada seis años a los magistrados del tribunal, al hacer la designación señalará si es para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales. Se designarán también magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los magistrados de las Salas Regionales y sustituirán a los magistrados de la Sala Superior en los casos previstos por la ley.

Anteriormente, en la Ley de Justicia Fiscal y en el Código Fiscal de la Federación de 1938, se tenía una copia fiel, en cuanto a integración se refiere, de la Suprema Corte de Justicia (Pleno y Salas), todas ubicadas en la Ciudad de México. Posteriormente, debido a la desconcentración y siguiendo el ejemplo del sistema adoptado por el Poder Judicial, el Tribunal - también se ha desconcentrado y así se tiene actualmente una - Sala Superior con residencia en la Ciudad de México y seis Salas Regionales Metropolitanas.

El art. 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación divide al territorio nacional en once regiones asignando una Sala Regional a cada región, con excepción de la Metropolitana con jurisdicción en el Distrito Federal.

Por lo que se refiere a la competencia del tribunal de que se trata, entendiendo por competencia al cúmulo de facultades que la ley otorga a las autoridades, puede decirse que este - Tribunal únicamente conoce de resoluciones definitivas. El art. 23 de la Ley Orgánica de dicho tribunal establece: "Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las

resoluciones definitivas que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación indebidamente percibidos por el Estado;
- III. Las que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales;
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones ...
- VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sean con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebradas por las dependencias de la administración pública federal centralizada.
- VIII. Los que constituyen créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como contra particulares involucrados en dicha responsabilidad, y
- IX. Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.

El último párrafo de este mismo artículo señala qué tipo de resoluciones son definitivas: "Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo para el afectado".

De las fracciones III, V, VI, VII y VIII se colige incuestionablemente que el legislador abre la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, de donde se desprende la afirmación de que el Tribunal Fiscal ya no es tan fiscal como se pensó en un principio, sino que se está abriendo, se está ampliando la competencia del mismo. Es decir, la materia de conocimiento ya no se limita únicamente a lo fiscal, sino que conoce

de multas por infracciones a las normas administrativas federales, de resoluciones que nieguen o reduzcan pensiones y demás prestaciones, las que se dicten en materia de pensiones - civiles, las que se dicten con motivo de interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, etc. O sea, el Tribunal Fiscal de la Federación cono- también de resoluciones en materia administrativa federal.

El artículo 24 de la misma Ley Orgánica que se comenta indica: "Las Salas Regionales conocerán por razón del territo- rio, respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción" ...Para los efectos de esta ley se entiende por autoridad ordenadora la que dicte u ordene la resolución impugnada o tramite el procedimiento - en que aquellas se pronuncien".

Asimismo, el artículo 25 de la mencionada ley expresa: "Las Salas Regionales conocerán de los juicios que promuevan las - autoridades para que sean nulificadas las resoluciones adminis- trativas favorables a un particular, siempre que dicha resolu- ción sea de las materias previstas en los artículos anteriores como de la competencia de las mismas.

Por razón del territorio, en estos casos será competente - la Sala Regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretende nulificar".

Hecho lo anterior conviene ahora saber lo relativo a la na- turaleza jurídica del recurso de reclamación. En efecto, para determinar la naturaleza jurídica de dicho recurso es impres- cindible citar la parte final del artículo 242 del Código Fis- cal de la Federación que establece: "... y tendrá por objeto sunsanar, en su caso, las violaciones cometidas y dictar la - resolución que en derecho corresponda".

En el primer capítulo de este trabajo quedó asentado que - la expresión "recurso" significa "volver el curso de un proce- dimiento; regresar al punto de partida; es un recorrer de nue- vo el camino ya hecho. Jurídicamente la palabra significa tan- to el recorrido que se hace nuevamente otra instancia, como - el medio de impugnación por virtud del cual se recorre el pro- caso".

Asimismo, se dijo también, que el recurso en estricto sen- tido es un medio jurídico de defensa específica consignado en la ley para un determinado supuesto, para una situación o en contra de una resolución judicial específica.

Para el caso de que se trata, si bien es cierto que el re- curso de reclamación no constituye una segunda instancia, tam- bien es verdad que en este medio de defensa específico concu-

rren ciertos elementos que son propios de cualquier recurso -jurisdiccional.

Dicho en otros términos, el recurso de reclamación no origina, a través de su interposición la segunda instancia, consecuencia directa e inmediata de todo recurso, hablando en -- sentido estricto; esto es, no recorre el proceso en general - para volverse a estudiar nuevamente lo actuado.

Podría afirmarse que en materia de lo contencioso administrativo, el recurso de reclamación es el medio jurídico de de-- fensa excepcional, desde el punto de vista procesal; toda vez que tratándose de resoluciones que admitan o desechen la de-- manda, su contestación o bien las pruebas que al juicio se -- presenten, no se genera la segunda instancia, lo que en su o-- portunidad la Sala Regional resuelva es de materia eminentemente procesal, pues no se entra al estudio del fondo del ne-- gocio.

No obstante esto, la interposición del recurso de que se -- trata, tiene como finalidad, según lo establece el numeral 242 del Código citado, la de subsanar las violaciones cometidas -- por el magistrado instructor. Este rasgo común del recurso de reclamación, se manifiesta en los recursos en general. Consi-- tuye además, un elemento teleológico que impone a la reclama-- ción el carácter de recurso procedente en el juicio de nulid-- dad seguido ante la Sala Regional que conoce del asunto.

En cualquiera de los casos de procedencia del recurso de -- reclamación que señala el artículo 242 del mismo ordenamiento legal que se comenta, no se resuelve el juicio y tampoco se -- dice el derecho.

Por los caracteres ya señalados en torno al recurso de re-- clamación, puede concluirse que si bien este recurso procede contra determinadas resoluciones dictadas por el magistrado -- instructor, como lo establece el numeral 242 del Código Fis-- cal de la Federación, dicho recurso tiene como finalidad la -- de reparar violaciones de naturaleza eminentemente procesal y la resolución que recaiga decidiendo el recurso, revocará o -- confirmará la resolución impugnada. Por lo tanto, al concurrir en el recurso de reclamación elementos teleológicos propios -- de los recursos, genéricamente hablando, se configura plena-- mente la figura procesal misma que cobra vida y se erige como medio jurídico de defensa que actualmente tiene una relevante trascendencia dentro del mundo de lo contencioso administrati-- vo tanto para el particular como para la autoridad.

3.2 PROCEDENCIA DEL RECURSO DE RECLAMACION.

Todo juicio de anulación seguido ante un tribunal administrativo autónomo se inicia con una demanda. Esta deberá presentarse por escrito ante la Sala Regional en cuya circunscripción territorial radica la autoridad que dictó la resolución impugnada; o bien, deberá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, si el actor tiene su domicilio fiscal fuera de la población sede de la Sala Regional o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera del él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante. La presentación deberá hacerse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo cuando no exista notificación legalmente hecha.

Las autoridades por su parte, podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se deberá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto. Los efectos de la sentencia en caso de ser total o parcialmente desfavorable al particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda (art. 207 del CFF).

Dicha demanda deberá contener: I. El nombre y domicilio. II. La resolución que se impugna. III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado -- cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa. IV. Los hechos que den motivo a la demanda. V. Las pruebas que ofrezca. VI. La expresión de agravios que cause el acto impugnado. VII. El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.

Si llegara a omitirse alguno de estos señalamientos el magistrado instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que en el plazo de cinco días proporcione los datos omitidos, apercibido que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda (art. 208 del CFF).

Asimismo, en la demanda se deberá adjuntar: I. Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198 (Srio. de Hacienda y Crédito Público) o en su caso, para el particular demandado. II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida -- por la autoridad demandada, cuando no gestione en su nombre pro

pio. III. El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad. - IV. Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiere sido por correo. Si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo. V. El cuestionario que deben desahogar los peritos, el cual deberá ir firmado por el demandante y el dictamen del perito del actor, si se ofrece prueba pericial. VI. Los interrogatorios para los testigos, los cuales deberán ir firmados por el demandante, si se ofrece prueba testimonial. VII. Las pruebas documentales que ofrezca.

Quando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se manden expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando esta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará -- con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de las originales o de las constancias.

Para el caso de que se omita adjuntar los documentos a que se refieren las fracciones V a VII de este artículo, se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivas. Mientras que en los demás casos, el magistrado instructor debe requerir mediante notificación personal al demandante para que presente las copias o documentos de que se trate en el plazo de cinco días, apercibido que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda. art. 209 del Código citado).

Pero ¿cuáles serán las causas de anulación que el demandante puede hacer valer? El artículo 238 del citado Código expresa: "Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que derive dicha resolución. II. Omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes inclusive por la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso. III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular. IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas

o dejó de aplicar las debidas. V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades no correspondan a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Al presentar la demanda ante cualquier Sala del tribunal, el magistrado instructor la examinará a fin de verificar si reúne los requisitos establecidos; si la demanda no se ajusta a lo dispuesto por las leyes respectivas, el magistrado instructor tiene -entre otras facultades- la de dictar un auto mediante el cual podrá desechar la demanda de anulación.

El art. 242 del Código Fiscal de la Federación establece: -"El recurso de reclamación procederá ante la sala regional, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan o desechen la demanda, la contestación o las pruebas, que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del coadyuvante o del tercero. La reclamación se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva y tendrá por objeto subsanar, en su caso, las violaciones cometidas y dictar la resolución que en derecho corresponda".

A su vez el art. 243 del mismo ordenamiento legal preceptúa "Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, el magistrado instructor ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la sala para que resuelva en el término de cinco días. El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse".

Por último, el art. 244 del mismo Código señala: "Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresease el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, -en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte".

La ex Magistrada Dolores Heduán Virués, al abordar este tema, hace las siguientes referencias históricas: "Dentro de la instrucción del juicio, tiene su lugar el recurso de reclamación establecido originalmente al tenor de los artículos 17 y 18 de la Ley de Justicia Fiscal que limitando las facultades del magistrado semanero o admitir o desechar demandas, proveer sobre la suspensión del procedimiento ejecutivo y sobreseer los juicios por desistimiento del actor o por revocación administrativa del acto impugnado, admitía tal recurso contra los acuerdos dictados en ejercicio de esas facultades. Estas disposiciones pasaron a los artículos 163 y 164 del primer Código Fiscal de la Federación, habiéndose suprimido tácitamente a partir de 1948 y formalmente a partir de 1950, la facultad de proveer sobre la suspensión del procedimiento ejecutivo -

vo" (74).

El mismo Tribunal Fiscal de la Federación al referirse también a la reclamación afirma: "El recurso de reclamación que establece el artículo 18 de la Ley de Justicia Fiscal, (artículos 164 del Código de 1938 y 234 del Código de 1967 recién derogado) es una acción que se concede para reclamar ante las salas del Tribunal, las resoluciones del magistrado semanero que causen agravios (75).

Pero, ¿cuáles son, específicamente, esas resoluciones del magistrado instructor que pueden causar agravios a cualquiera de las partes en un juicio de nulidad?

Como ya se señaló, el artículo 242 del nuevo CFF establece primeramente que "El recurso de reclamación procede ante la sala regional, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan o desechen la demanda..."

Véase pues este primer caso: Por regla general es el particular quien acude ante el Tribunal Fiscal de la Federación a presentar su demanda de anulación; el magistrado instructor, inicialmente dicta un proveído en el cual, en ejercicio de sus facultades, puede admitir dicha demanda por considerar que reúne los requisitos exigidos por la ley, o bien, desecharla por no ajustarse a lo establecido por las disposiciones legales.

Para el caso de que el magistrado instructor admita la demanda presentada por el particular, la autoridad a su vez, puede combatir dicha resolución haciendo valer precisamente el recurso de reclamación ante la sala regional por considerar que la demanda es notoriamente improcedente y, por tanto, debió desecharse con el primer proveído. La sala regional al conocer y resolver el recurso podrá confirmar, modificar o revocar el acto impugnado. Si este se confirma, implica que debe admitirse la demanda y en este caso a la autoridad no le queda otra alternativa que sujetarse al juicio de anulación.

Por el contrario, si la resolución se revoca, significa que la demanda deberá desecharse por los motivos que arguya la autoridad administrativa demandada y porque también así lo estima la sala regional que conoce del asunto.

Por otra parte, si la demanda presentada se desecha por el magistrado instructor, el particular podrá interponer el recurso de reclamación en contra del auto de desechamiento de éste. Si la sala regional confirma dicha resolución, el particular tiene aún a su alcance el juicio de amparo, que podrá hacerlo

(74) Heduán Virués, Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. Academia Mexicana de Derecho Fiscal. México, 1971. págs. 235 y 236.

(75) Revista Fiscal. Tomo 10. pág. 4553.

valer ante el Juez de Distrito, y en este juicio de amparo indirecto el Juez de Distrito decidirá si es de otorgarse o no la protección de las leyes federales. Si se otorga, quiere decir que el magistrado instructor dará entrada a la demanda; en cambio si se niega el amparo, las pretensiones del particular por nulificar un acto de autoridad administrativa quedan truncadas con la decisión del Juez de Distrito.

Si quien demanda es una autoridad, pidiendo la nulidad de una resolución que favorece al particular (76), la mecánica jurídica es la misma: magistrado instructor dicta un auto ya sea admitiendo o desechando la demanda. Por su parte, el particular demandado tiene el derecho de combatir el auto de admisión. Si la resolución que dicte la sala regional confirma el auto del magistrado instructor, el particular puede dirigirse al Juez de Distrito mediante el Juicio de Amparo indirecto para solicitar la protección de las leyes federales reclamando. Si se niega el amparo, el particular se sujetará al proceso iniciado; si se otorga la protección seguirá existiendo la resolución que favorece al particular y cuya nulidad intentó conseguir la autoridad administrativa.

Asimismo, si el magistrado instructor desecha la demanda de la autoridad administrativa, ésta puede interponer el recurso de reclamación en contra del auto desechatorio del magistrado instructor. Si la sala regional confirma dicho auto, la autoridad no podrá nulificar por sí y ante sí la resolución que favorece al particular y, por tanto, quedará subsistente, si la sala regional revoca el auto recurrido, se seguirá toda la secuela del juicio y el particular deberá contestar la demanda.

Más adelante el mismo art. 242 señala: "... la contestación o las pruebas ..." Lo anterior quiere decir, una vez que fue admitida la demanda y presentada su contestación o las pruebas, el magistrado instructor puede admitirlas o desecharlas y, también en este caso, la parte agraviada por dicha resolución puede interponer el recurso de reclamación; contra la resolución emitida por la sala regional puede seguirse la misma vía señalada para el particular.

Después, el mismo precepto indica: "... que decrete o niegue el sobreseimiento del juicio ..."

Sobreseimiento, es la acción de sobreseer. Esta palabra deriva del vocablo latino supersedere, que significa cesar, desistir; proviene de super sedere, sobre y sentarse (sentarse sobre). Sobreseer pues, significa cesar en una instrucción sumaria y, por extensión, sin curso ulterior un procedimiento. -

(76) En este caso se ventilará un proceso de lesividad ante el mismo tribunal (art. 36 del Código Fiscal de la Federación).

Terminarse o suspenderse un proceso contencioso administrativo en estricto sentido (77).

Para efectos del amparo, la Suprema Corte de Justicia señala: **SOBRESEIMIENTO:** El sobreseimiento en el amparo pone fin al juicio, sin hacer declaración alguna sobre si la Justicia de la Unión ampara o no, a la parte quejosa y, por tanto, sus efectos no pueden ser otros que dejar las cosas tal como se encontraban antes de la interposición de la demanda, y la autoridad responsable está facultada para obrar conforme a sus atribuciones (78).

Conforme al art. 203 del CPF el sobreseimiento puede decretarse: I. Por desistimiento del demandante. II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga algunas de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior. III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso. IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado. V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

Por último, el mismo artículo prescribe: "... o aquellas que admitan o rechacen la intervención del coadyuvante o del tercero". Fuera de estos casos señalados por la ley resulta improcedente el recurso de reclamación.

El recurso de reclamación se substancia de la siguiente forma: La parte a quien perjudica la resolución dictada por el magistrado instructor deberá interponer la reclamación a los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación. Si bien es cierto que el mencionado artículo no exige que el recurso deba interponerse por escrito, por analogía y conforme a lo que la práctica aconseja, el recurso se interpone por escrito.

La sala resolverá en el término de cinco días no sin antes haber oído los alegatos de la contraparte que a su derecho con vengan. El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse. Esto con la finalidad de evitar complicaciones relativas a la integración derivada de la ausencia de un magistrado sin el que no habría desempate en caso necesario, complicaciones que el legislador tiene que tolerar necesariamente, -- en los casos de presunta parcialidad.

Para el caso de que se trata la resolución dictada por la sala regional si es adversa al coadyuvante o al tercero, éstos quedan en aptitud de combatirla mediante queja ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal si se viola su jurisprudencia por algunas de las salas regionales, caso contrario, la queja se desecha por improcedente.

(77) Pallares, Eduardo. Diccionario... cit. pág. 734.

(78) Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1975, Común al Pleno y a las Salas. pág. 179.

3.3 CONTENIDO Y EFECTOS DE LA RESOLUCION RESPECTIVA

Cuando se trata del auto que admite la demanda, el recurso - de reclamación normalmente lo interponen los demandados, o bien, el tercero interesado y la resolución de la sala puede ser:

1. Confirmar el auto reclamado sin otro efecto para el reclamante que el de quedar en aptitud de combatir la resolución - confirmatoria de la sala por alguno de los siguientes medios a su alcance: Queja ante la Sala Superior por violación de jurisprudencia, si existe alguna que resulte contravenida.
2. Revocar el auto de admisión. En este caso, las partes quedan en aptitud de combatir la resolución revocatoria de la sala en cuanto estimen que les perjudique, a través de la queja, si vio la jurisprudencia del propio tribunal y, si lo estima procedente puede hacer valer, en su caso, el juicio de amparo.

Si se trata del auto que desecha la demanda, la parte demandante puede interponer la reclamación, y la resolución de la - sala ha de consistir:

1. Confirmar el auto desechatorio sin otro efecto para el recurrente que el de poderlo combatir por los medios ya señalados.
2. Revocar el auto de desechamiento para el efecto de que magis trado instructor dicte nuevo acuerdo admitiendo la demanda.

Al respecto, Heduán Virués afirma: "La resolución revocatoria de la sala deja a los demandados y al tercero interesado - en aptitud de combatirla mediante queja ante el Pleno por violación de jurisprudencia, si existe alguna que resulte contravenida, pudiendo asimismo reservarse los agravios que les cause la admisión de la demanda para insistir en ellos al celebrarse la audiencia, a fin de que la sala los estudie y resuelva - como materia de previo pronunciamiento que puede influir en el fallo; dicha insistencia puede ciertamente conducir al sobreseimiento del juicio por improcedencia de la demanda, no obstante que ésta se haya admitido por el magistrado semanero (instructor) o por decisión de la sala en vía de reclamación, puesto - que la propia sala conserva hasta el momento de dictar sentencia, la facultad que la fracción II del artículo 196 del Código Fiscal le concede para examinar aún de oficio las cuestiones de previo pronunciamiento que impidan emitir fallo en cuanto al fondo. Los particulares tienen a su alcance, además, como medio para combatir la resolución de la sala que revoca el desechamiento - de la demanda, la protesta para efectos de juicio de amparo contra la sentencia definitiva: y no habría razón para no tenerla por formulada de parte de las autoridades demandadas para efectos de la revisión fiscal" (79).

(79) Heduán Virués, Dolores. Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Compañía Editorial Continental. S. A. la. Edición . México, 1961. págs. 239 y 240.

Tratándose del auto que sobresee por desistimiento, se infiere que por lo general no será reclamado, a menos que quien desistió en representación de la parte actora carezca de facultades para hacerlo y en tal caso la resolución de la sala puede consistir en:

1. Confirmar el sobreseimiento sin otro efecto para el actor - que el de quedar en aptitud de combatir la resolución confirmatoria por alguno de los recursos precisados anteriormente.
2. Revocar el sobreseimiento dejando a los demandados en aptitud de combatir la resolución revocatoria por medio de los citados recursos al alcance de particulares y de las autoridades.

Por otra parte, si la sala al estudiar la reclamación la encuentra improcedente por extemporánea, por falta de personalidad de quien lo interpuso, o porque no fue magistrado instructor sino - la sala quien dictó la resolución, la misma sala podrá desecharlo.

De lo antes expuesto, en cuanto al contenido de la resolución - que decide el recurso, puede suceder que la sala regional también se equivoque, o sea, que en la resolución emitida se aplique indebidamente la ley, se deje de aplicar, o bien, se mal interprete la misma. En estos casos, la parte que resulte agraviada, como ya se dijo, podrá ocurrir en queja ante Sala Superior si con dicha resolución se ha violado la jurisprudencia del propio Tribunal. Por lo que se refiere a los efectos de la misma resolución puede suceder que se revoque el acto impugnado para el efecto de que magistrado instructor dicte nuevo acuerdo proveyendo en lo que omitió, en lo que acordó indebidamente, o bien, puede ser que se confirme la resolución recurrida.

Los antecedentes históricos de este recurso se remontan hasta la Ley de Justicia Fiscal, cuyo artículo 18 prevenía que - las resoluciones de dicho órgano jurisdiccional podían reclamarse ante sala regional a los tres días posteriores de la notificación respectiva. El recurso se resolvía de plano, sin - que el magistrado que había dictado el acuerdo pudiera excusarse.

Este medio impugnativo se mantuvo en el Código Fiscal de -- 1938, en el de 1967 y en el de 1983, reglamentándose, desde - luego, de la mejor manera, con la salvedad de que el plazo para interponerlo fue de diez días en el Código Fiscal de 1938 y cinco días en los Códigos posteriores.

Por lo que se refiere a los alcances que pudiera resultar de la resolución que recaiga sobre el recurso, indiscutiblemente que reviste vital importancia jurídica, pues de lo que en - ella se decida será de trascendencia al fallo que emita la sala correspondiente resolviendo el negocio.

3.4 NATURALIZA JURIDICA DEL RECURSO DE QUEJA.

Al abordar este tema se debe tener en cuenta que el recurso de queja procede ante Sala Superior y, por tal motivo, conviene hacer algunas consideraciones en torno a la Sala Superior.

En un principio, el Tribunal Fiscal de la Federación se integraba y funcionaba en Salas y en Pleno. Sin embargo, debido a razones de orden práctico se impuso la reforma del contencioso Administrativo mexicano. Conforme a lo dispuesto por la nueva Ley Orgánica del propio Tribunal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, se modificó substancialmente la estructura del Tribunal Fiscal, tribunal de lo contencioso administrativo por excelencia en México, en los siguientes términos: dicho cuerpo colegiado se encontraba integrado por siete salas, éstas se componían por tres magistrados cada una y el órgano Supremo de dicho Tribunal era el Pleno del mismo, el cual no formaba parte de las salas, pero si integraba quorum.

Ahora bien, la reforma del contencioso administrativo consistió en que desaparece la Septima Sala del Tribunal y, por otra parte, desaparece también el Pleno y se crea un organismo revisor, desvinculado totalmente de las salas del Tribunal, que en lo sucesivo pasaron a denominarse Salas Regionales. Mientras que a la sala revisora se le conoce actualmente como Sala Superior, órgano superior jerárquico de las Salas Regionales.

Por lo que toca a la Sala Superior, le fue delagada la facultad plenaria ejercida anteriormente por los magistrados integrantes de las salas. La Sala Superior se compone actualmente por nueve magistrados, quienes actúan en forma colegiada, requiriéndose la presencia de sus miembros para que exista quorum legal necesario para llevar a cabo sus sesiones.

La Sala Superior tiene como atribuciones jurídicas fundamentales: las de resolver los recursos de queja y revisión, contradicción de sentencias, interpuestas en contra de las resoluciones emitidas por las salas regionales. Asimismo, debe fijar la jurisprudencia del Tribunal; conocer de las excitativas de justicia en las causas que señala la ley; calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados; resolver los conflictos de competencia que se originen entre las Salas regionales y establecer las reglas para la distribución de los asuntos (art. 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que abroga la Ley Orgánica de dicho Tribunal de 24 de diciembre de 1966).

El numeral 16 de la citada Ley preceptúa: "Son también atribuciones de la Sala Superior, las siguientes:

1. Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quien lo será también de la Sala Superior

rrior. II. Señalar las sedes de las Salas Regionales. III. Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las salas regionales y de los peritos del Tribunal. IV. Designar de entre los magistrados supernumerarios a los que suplan las ausencias temporales de los magistrados de las salas regionales. V. Nombrar al Secretario General de Acuerdos, el Oficial Mayor, a los secretarios y actuarios de la Sala Superior y a los peritos del Tribunal, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción. VI. Acordar la remoción de los empleados administrativos a ella adscritos, cuando proceda conforme a la ley. VII. Conceder licencias a los magistrados, hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal y, en los términos de las disposiciones aplicables, a los secretarios y actuarios a ella adscritos, así como a los peritos del Tribunal. VIII. Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal. IX. Designar las comisiones de magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal. X. Proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal. XI. Expedir el reglamento interior del Tribunal y los demás reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento. XII. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes de las salas regionales, los que darán cuenta de éstas a la Sala Superior, y XIII. Las demás que establezcan las leyes.

Las resoluciones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. Las sesiones de la Sala Superior serán públicas, con excepción de los casos en que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas (arts. 12 y 14 de la citada Ley Orgánica).

Por su parte el artículo 13 de la misma Ley al referirse a la jurisprudencia establece: "Para fijar o modificar jurisprudencia en los términos a que se refiere el artículo 260 fracción III del Código Fiscal de la Federación, será necesario -- que en cada una de las tres sentencias en que se sustente la misma tesis hayan votado en igual sentido, cuando menos, seis magistrados. Para fijar o modificar jurisprudencia en los demás casos señalados en dicho precepto, se requerirá también la votación en el mismo sentido de seis magistrados. Cuando no se logre esta mayoría en dos sesiones, se tendrá por desechado el proyecto y el Presidente del Tribunal designará otro magistrado distinto del ponente para que en el plazo de quince días -- formule nuevo proyecto".

Ahora bien, conforme a la Nueva Ley Orgánica del Tribunal de 30 de diciembre de 1977, se previó la regionalización del mismo estableciéndose al efecto salas regionales, ubicadas en puntos estratégicos del país. En consecuencia, se modificó el criterio para determinar la competencia de las salas regionales. En efecto, bajo la estructura anterior las salas del Tribunal conocían indistintamente de los asuntos que competían al Tribunal Fiscal. Sin embargo, hoy en día dicha competencia se encuentra restringida por razones territoriales. Y para que se surta la competencia de las salas regionales, debe darse la característica de que la autoridad que emita la resolución impugnada tenga su residencia en la sede de las salas. Esta medida obedece a razones de ídole fáctico, su finalidad es acercar la justicia administrativa a territorio de los particulares.

El antecedente directo e inmediato de la regionalización del Tribunal Fiscal, es sin duda alguna, el número cada vez mayor de juicios que se ventilaban ante el mismo y, sobre todo, debido también a la impostergable necesidad de actualizar se ante una política de la que no podía sustraerse, la llamada: desconcentración.

En efecto, en el sexenio del Presidente Echeverría, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras dependencias del Gobierno Federal, decidió desconcentrarse administrativamente y para ello en 1973 por Decreto Presidencial se crearon las Administraciones Fiscales Regionales, empezando a funcionar a partir de 1975. En este orden y acorde con la política de desconcentración se solicitó la creación de salas regionales, obteniendo en consecuencia, apoyo oficial de distintas esferas gubernamentales, tales como de la Presidencia del propio Tribunal, la Secretaría de Hacienda y destacando el interés demostrado por el Presidente de la República. Los trabajos realizados al respecto, una vez que fueron debidamente estudiados y discutidos, desembocaron en la iniciativa de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, enviándose a las Cámaras del Congreso de la Unión en donde fueron aprobadas, adquiriendo con ello, una novedosa estructura el Tribunal en cuestión, desapareciendo el Pleno e integrando se la Sala Superior y las salas regionales de dicho Tribunal.

Al iniciarse la vigencia de la nueva Ley Orgánica del Tribunal, las salas metropolitanas se reducen de siete a seis con sede en el Distrito Federal, iniciaron sus actividades, asimismo, el 10. de enero de 1979 las siguientes salas regionales: del Norte Centro, con sede en Torreón, Coah; del Noreste, con sede en Monterrey, N.L. y de Occidente, con sede en Guadalajara, Jal. A partir del 10. de octubre de 1980 se crearon las -

salas regionales del Noroeste, con sede en Cd. Obregón; del Centro, con sede en Celaya, Gto y del Golfo Centro, con sede en Puebla, Pue. El 15 de abril de 1982 inician sus actividades las salas regionales de Hidalgo México con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y México; la del Pacífico Centro, con jurisdicción en los Estado de Guerrero y Morelos; la del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca; la Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

Con lo antes expuesto, se infiere que se tuvo que dividir al país en once regiones, dentro de las cuales funcionan sendas salas regionales, experimentándose en el Tribunal lo que podría calificarse como perfeccionamiento de su estructura regionalizada. Después de más de cinco años de funcionar conforme a la Ley Orgánica de 1978, se apreció que se apartaba un poco de la realidad. Es decir, se previó que tres de sus salas regionales metropolitanas se trasladarían a sus correspondientes regiones foráneas. Sin embargo, las salas en funciones muy pronto vieron rebasada su capacidad y se originó un elevado rezago. Por ello se introdujo una reforma, según la cual la Región Metropolitana debe contar con seis salas con que había venido funcionando anteriormente.

Con la nueva estructura del Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente, se cuenta en México con un moderno y eficiente órgano jurisdiccional en beneficio de los particulares.

Por otra parte, conforme a las disposiciones transitorias de la citada Ley Orgánica, el artículo 20. señala: "A partir de la vigencia de esta ley, los asuntos de la competencia del Tribunal en Pleno que se encuentren pendientes de resolución, serán turnados a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, la que designará ponente". Por tanto, a fin de ser congruente con lo anterior, el diverso 30. también transitorio de la misma ley, establece en su párrafo III: "Los asuntos promovidos ante la Séptima Sala del Tribunal que desaparece, se distribuirán por partes iguales entre las seis salas regionales con sede en el Distrito Federal a que este precepto se refiere".

Por lo que respecta a la jurisprudencia establecida por el Pleno del Tribunal, el numeral 10 transitorio prescribe: "La jurisprudencia que haya establecido el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación antes de la fecha en que rija esta ley, conservará su vigencia, pero podrá ser modificada por la Sala Superior en los casos y términos que señalan las leyes".

Cumplido parcialmente con el objetivo trazado al iniciar el estudio de la queja, en relación al mismo conviene hacer los siguientes señalamientos históricos jurídicos.

El primer recurso interponible en materia de lo contencioso administrativo que se estableció expresamente en contra de resoluciones definitivas pronunciadas por las salas del Tribunal Fiscal, es el recurso de queja. En efecto, este recurso se reglamentó en el art. 11 de la Ley de Justicia Fiscal en los siguientes términos: Si alguna de las salas dicta un fallo en contra de la jurisprudencia del Pleno, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja dentro de los cinco días siguientes de la notificación. El Pleno, si encuentra fundado el agravio, revocará el fallo, salvo que este deba subsistir por otros motivos legales o que el Tribunal resuelva cambiarsu jurisprudencia!

Respecto de este recurso, la exposición de motivos de la misma ley expresa: "...si alguna de las salas dicta una resolución en contrario, procederá -entonces sí- un recurso, el de queja, que permitirá que se haga un nuevo examen del caso sólo para determinar si ha habido o no en realidad violación de la jurisprudencia. Comprobada la violación, el Pleno queda capacitado para revocar el fallo, salvo cuando éste deba subsistir por motivos legales diversos, o cuando el Tribunal decida cambiar su propia jurisprudencia. No hay el peligro de que el recurso que se concede se utilice dolosamente para demorar la resolución definitiva de los asuntos, porque no se señala tramitación alguna a la queja, de modo que el Tribunal Pleno, podrá decidirlo desde luego".

A lo antes transcrito, puede formularse las siguientes -observaciones: Parece ser que para los autores de la Ley de Justicia Fiscal el haber reglamentado la tramitación de este recurso, hubiera graves consecuencias -desde luego intrascendentes al fallo-, toda vez que, en este caso, el Pleno no podría decidir desde luego. Asimismo, induciría a que las partes lo utilizaren dilatoriamente, retardando el fallo del Tribunal.

Sin embargo, esto motivó que los particulares se mantuvieran confusos al momento de hacerlo valer, dado que la tramitación quedaba al arbitrio del Tribunal. Si bien es cierto que los autores de la citada ley se anotaron un verdadero acierto al crear el recurso de queja, también es cierto que ellos mismos desnaturalizaron a la figura jurídica procesal al establecerla desprovista de su respectiva tramitación.

Más tarde, en el Código Fiscal de 1938, la queja se reglamentó de tal manera que se convierte en un verdadero medio de impugnación. En efecto, el numeral 156 de dicho Código se ordenaba que del escrito de queja se corriera traslado por el término de tres días a la parte contraria, para que expusiera lo que a su derecho conviniera.

En la misma Ley de Justicia Fiscal el recurso de queja pro

cedía únicamente contra los fallos pronunciados por las salas, lo cual se interpretó por el Pleno del Tribunal Fiscal y por la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que dicho medio impugnativo sólo podía hacerse valer contra las sentencias de definitivas (80). En el Código Fiscal de 1938 se mantuvo el mismo criterio interpretativo. Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1949, se amplió a diez días el plazo para deducir la acción impugnativa. Mientras que en el Código Fiscal de 1983 el plazo se amplió a quince días para el mismo objeto.

Con la denominación de recurso de queja se pueden identificar dos recursos de naturaleza completamente diversa, así como un accidente procesal. En efecto, "La multivocidad de la expresión empobrece -señala Armienta- lamentablemente, el léxico forense, en detrimento del avance técnico y sistemático de la ciencia del proceso. Laudable sería que tanto los autores de iniciativas de ley como el legislador se preocupasen por ir depurando con mayor rigor científico el uso de los vocablos, en aras no sólo de un perfeccionamiento técnico sino, fundamentalmente, de una más expedita aplicación de los medios de tutela jurídica, que se traducen en la certeza del derecho y nos acercan a una mejor administración de justicia" (81).

El mismo autor al referirse a esta cuestión escribe: "El accidente está previsto, en primer lugar, por el artículo 157 in fine, precepto que faculta a las partes para ocurrir al Tribunal Fiscal en los casos de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución "si ya se ha iniciado el procedimiento contencioso. Y además en los artículos 212 y 213 según quedó expuesto..." (82). Es decir, en el párrafo in fine del artículo 157 se presenta el accidente; a través de este las partes pueden solicitar a la autoridad ejecutora la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución; en caso de negativa o violación del procedimiento se acude ante el superior jerárquico con el mismo fin. O bien, mediante queja se acude ante el Tribunal Fiscal a solicitar la suspensión del mismo si ya se ha iniciado el procedimiento contencioso.

(80) Resolución del Pleno de 9 de noviembre de 1966. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Nos. 349 a 360. Tomo I. págs. 127 a 130.

(81) Armienta Calderón, Gonzalo M. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Textos Universitarios. 1a. Edición. México, 1977. pág. 307.

(82) Armienta Calderón, Gonzalo M. ob. cit. pág. 308.

Este accidente se presenta por vez primera en el C.F.F. de 1938, al reformarse su artículo 191 por decreto a partir del 15 de enero de 1948. Es aquí donde recibe precisamente, de -- queja, denominación que se omite en los C.F.F. de 1967 y 1983.

Briseño Sierra por su parte, al abordar el tema en cuestión expone: "El accidente se inicia, por tanto, con una instancia de parte, sea el ejecutado o la Procuraduría Fiscal. Pero a esta instancia le denomina queja la ley.

En puridad, la queja no es, ni recurso ni acción. Su carácter dinámico le incluye entre los derechos de instancia, y su pretensión de control de la autoridad le da naturaleza impugnativa, pero se trata en todo caso, de una instancia unilateral, de un procedimiento lineal, en donde no tiene cabida la bilateralidad ni la contienda.

La queja es empleada frecuentemente en el campo disciplinario que en la mayor parte de los casos se sustancia a impulso oficial de la autoridad ... Si se atiende a la denominación de la ley, en este supuesto se estará frente a un procedimiento unilateral, en el que se propicia el control del tribunal sobre los actos de la autoridad ejecutora. Pero como inmediatamente se observa un emplazamiento y la formación de una litis, es indudable que se está frente a un accidente sustanciado procesalmente, con audiencia de pruebas y alegatos" (83).

Así, el artículo 245 del C.F.F. dice: "Contra resoluciones de las salas regionales, violatorias de jurisprudencia del Tribunal, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja ante la Sala Superior dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva".

Desde el punto de vista procesal, se está frente a un típico medio de impugnación pero no es amplio ni incondicionado, porque debe justificarse en la violación de jurisprudencia.

La ambigua denominación de queja, no dice en realidad la clase de instancia que se ejerce; una acción procesal, un acto que se proyecta desde el recurrente hasta la parte recurrida a través del Pleno.

La queja no pasa de ser una impugnación, como medio de control, instancia unilateral que no forma debate. En la substanciación del recurso de queja, el Presidente del Tribunal dicta un auto por el que o lo desecha o lo admite y manda correr -- traslado a las demás partes para que exponga lo que a su derecho convenga y designándose al mismo tiempo el magistrado instructor (art. 246, del Código Fiscal de la Federación).

"No hay entonces --continúa Briseño Sierra--, ocasión proce-

(83) Briseño Sierra, Humberto. ob. cit. pág. 617.

sal de innovar el litigio, ni rendir nuevas confirmaciones, si no, apenas de invocar la jurisprudencia que se dice violada. - Esta la peculiaridad del recurso, se destina a una confrontación. Para que sea atendible, es menester que preexista una jurisprudencia y que se alegue su violación" (84).

No obstante lo anterior, tanto en los arts. 237, 238 y 239 del C.F.F. anterior como en los arts. 245, 246 y 247 del C.F.F. en vigor, el recurso de queja se reglamenta con mayor acuciosidad, convirtiéndose en un verdadero medio de impugnación en contra de sentencias emitidas por salas regionales como se corrobora con la siguiente tesis jurisprudencial sustentada por el Pleno del Tribunal en su resolución de 8 de abril de 1946, cuyo sumario dice lo siguiente:

"QUEJA ANTE EL PLENO. Condición para su procedencia. Siendo requisito esencial para el efecto de que se considere, en los términos del artículo 156 del Código Fiscal de la Federación, que exista jurisprudencia del mismo Pleno que haya sido violada por alguna de las salas del Tribunal Fiscal al sentenciar los juicios de que conozca, es indudable que, para que el Pleno esté en posibilidad legal de reconocer y resolver sobre un recurso de queja, se requiere que el escrito respectivo invoque expresa o tácitamente la tesis jurisprudencial violada. - Sucede lo primero por ejemplo: cuando en el escrito de queja se cita la fecha de la jurisprudencia que se estima violada, se indica cuál es su contenido y se argumenta sobre la violación cometida; o bien, cuando sin citar la fecha de resolución del Pleno se dice expresamente el contenido de la jurisprudencia y se argumenta sobre ella; y acontece lo segundo, - entre otros casos, en aquellos en que, mencionándose la fecha de su jurisprudencia violada no se indica su contenido ni se argumenta; o bien, cuando sin expresar que ha sido violada jurisprudencia y por lo tanto, sin aludir a su fecha y contenido, la violación se desprende de las argumentaciones del quejoso" (85).

De esta tesis transcrita, se colige sin problema alguno la naturaleza jurídica del recurso de queja, no sólo por lo que con tiene la tesis jurisprudencial citada, sino también porque la ley expresamente así lo establece al señalarle su propia tramitación, requisitos de procedencia, la reparación de los agravios consecuencia de la violación de jurisprudencia, etc. y otros caracteres o elementos peculiares de los recursos consignados por la ley.

(84) Briseño Sierra, Humberto. ob. cit. pág. 662.

(85) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 1949. págs. 400 y 401.

3.5 PROCEDENCIA DEL RECURSO DE QUEJA.

El art. 245 del C.F.F de 1983 prescribe: "Contra resoluciones de las salas regionales, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja ante la Sala Superior dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva".

Por su parte, el numeral 246 del mismo Código, establece: "El recurso de queja se interpondrá ante la sala regional que corresponda, mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal o directamente el mismo, acompañando las copias necesarias para el traslado a las demás partes y en su caso, para la sala regional.

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

Por último el art. 247 del Código citado ordena: "La Sala Superior revocará la resolución si encuentra fundados los agravios, a menos de que considere deba subsistir por otros motivos legales o porque resuelva modificar su jurisprudencia".

De la lectura del primer artículo transcrito, se infiere que el recurso de queja procede contra resoluciones de las salas regionales. Lo anterior quiere decir que las salas regionales en cualquier momento del juicio de anulación pueden violar la jurisprudencia establecida por la Sala Superior. Esto es, que no necesariamente deben ser resoluciones que pongan fin al negocio, o sea, sentencias, sino que dichas violaciones pueden cometerse en autos o sentencias interlocutorias.

Conforme al art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, cada magistrado tiene la calidad de magistrado instructor respecto de los asuntos que le son turnados. Es decir, instruyen el procedimiento correspondiente a las causas que se le someten a su consideración. De ahí que cuando se habla de resoluciones emitidas por la sala regional, se entiende que quien dicta dichas resoluciones es sala regional y no magistrado instructor, salvo las que expresamente señale la ley como resolu

ciones dictadas por magistrado instructor, en cuyo caso, procederá el recurso de reclamación si se trata de resoluciones recurribles en esa vía impugnativa.

El mismo artículo que se comenta no señala específicamente las resoluciones contra las cuales procede el recurso de queja, situación que induce a pensar, como se dijo anteriormente, que pueden combatirse todas las resoluciones emitidas por la sala regional, siempre que se cometa una violación a la jurisprudencia establecida por el propio Tribunal Fiscal en cuestión.

No obstante lo anterior, para la procedencia del recurso, - se requiere previamente la existencia de una violación, por lo que resulta de enorme trascendencia la jurisprudencia que establece el citado Tribunal. Por lo que conviene hacer algunas consideraciones en torno de la jurisprudencia.

El vocablo jurisprudencia deriva del latín iurisprudencia, que significa ciencia del derecho. Tiene, además, las siguientes acepciones: los jurisconsultos romanos la definieron como el conocimiento de las cosas divinas y humanas y la ciencia - de lo justo y de lo injusto. Mientras que los clásicos la concibieron como "el hábito práctico de interpretar rectamente - las leyes y aplicarlas oportunamente a las cosas que ocurren".

Escriche por su parte, define a la jurisprudencia en el mismo sentido que los clásicos, agregando que también se llama - jurisprudencia "a los principios que en materia de derechos - se siguen en cada país o en cada tribunal; el hábito que se tiene de juzgar de tal manera una misma cuestión, y la serie de juicios o sentencias uniformes que forman uso o costumbre".

En su acepción general, la jurisprudencia comprende "los - principios y doctrinas que en materia de derecho se establecen en las sentencias de los tribunales".

En el Derecho Procesal significa tanto la serie de juicios o sentencias uniformes pronunciadas por los tribunales sobre un punto de derecho, como el contenido de dichos fallos, la - enseñanza o doctrina que dimana de ellos.

Eduardo Pallares, al abordar el tema sostiene que "La jurisprudencia puede ser confirmatoria de la ley, supletoria de la ley, interpretativa o derogativa de la norma jurídica. Mediante la primera, las sentencias ratifican lo preceptuado por la ley, la supletoria colma los vacíos de la ley, creando una norma que completa la ley. La interpretativa explica el sentido del precepto legal y pone de manifiesto el pensamiento del legislador. La derogativa modifica o abroga los preceptos legales. Las tres primeras tienen validez en nuestro derecho. La derogativa no la tiene porque está en pugna con el artículo - 14 constitucional y con lo dispuesto en el artículo 9 del Có-

digo Civil que previene que la ley sólo puede ser abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior" (86).

Por lo que se refiere a la jurisprudencia que el Tribunal Fiscal de la Federación establece atento lo dispuesto por la fracción I del artículo 15 de la Ley Orgánica del propio Tribunal, procede formular la siguiente interrogante: ¿Cómo establece su jurisprudencia el Tribunal Fiscal de la Federación?

El art. 261 del C.F.F. concede a los magistrados, a las -- autoridades y a cualquier particular, el derecho de denunciar ante el Presidente del Tribunal (anteriormente se dirigía a -- la Sala Superior) las contradicciones existentes entre las -- sentencias dictadas por las salas regionales. Si efectivamente existe, dicha contradicción, el magistrado ponente designa do al efecto, propondrá a la Sala Superior el criterio que de ba prevalecer, constituyendo jurisprudencia obligatoria para la misma y para las salas regionales, teniendo, la Sala Superior, la facultad de poder variarla (art. 259 del citado Cod.

Inicialmente esta facultad de denuncia (gestión) sólo se -- confería a los magistrados del Tribunal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 13 frac. VI, de la Ley de Justicia Fiscal); y no es sino hasta en enero lo. de 1952 en que se amplió su ámbito subjetivo de validez al hacerse extensiva a cualquier particular (Decreto del 30 de diciembre de 1951) que reformó la fracción VI del art. 159 del C.F.F. de 1938.

Como podrá observarse, el ejercicio de este derecho requiere de la no existencia de un interés jurídico concreto y directo, bastando solamente el interés simple. Esta circunstancia ubica a esta función creadora de jurisprudencia dentro de la figura jurídica procesal doctrinariamente conocida con el nombre de casación por interés de la ley, de origen francés.

La utilidad de esta institución procesal se proyecta hacia el más acertado ejercicio de la función jurisdiccional, al -- crear precedentes jurisprudenciales que en el derecho mexicano tiene la fuerza vinculativa conferida por el art. 259 del Código Fiscal de la Federación.

Pero, ¿cuál será la naturaleza de esta facultad de la Sala Superior? ¿Se trata del ejercicio de la potestad jurisdiccional? Como lo apunta acertadamente Gonzalo Armienta, para responder a estas preguntas se deben considerar a dos diferentes situaciones:

En primer lugar, si la jurisprudencia se fija con motivo --

(86) Armienta Calderón, Gonzalo M. ob. cit. pág. 138.

de una denuncia de contradicción entre diversas resoluciones de las salas, debemos tomar en cuenta que como el fallo jurisprudencial no alterará ni el sentido ni la obligatoriedad de la resolución que contiene la tesis desestimada, la actividad interpretativa del Pleno (Sala Superior) sólo será creadora - de una fuente de derecho (fuente indirecta) con relativa fuerza vinculativa para los órganos jurisdiccionales del propio Tribunal.

En segundo término, cuando la jurisprudencia se establece en ocasión del planteamiento de un recurso de queja, resulta para nosotros evidente su naturaleza jurisdiccional, por cuanto forma parte de un fallo decisorio entre dos pretensiones - opuestas cuya fuerza vinculativa comprende tanto a las partes como al Tribunal" (87).

Citando a Méndez Berman, Armienta concluye: "¿Qué es, entonces, la jurisprudencia? Es el criterio adoptado por los organismos jurisdiccionales, conforme al cual se aplica en los casos similares, una misma interpretación de la norma legal. Es una manifestación del hábito contraído, del uso, de la costumbre. No es ley, pero sí es fuente de reglas jurídicas obligatorias para los organismos que la elaboran y al través de ellos a los intereses particulares, a quienes fija, como la ley misma, una norma determinada de conducta" (88).

Por tanto, la jurisprudencia tiene una función reguladora que consiste en mantener la exacta observancia de la ley y -- unificar su interpretación. Mientras que la unidad de la jurisprudencia se obtiene, en algunos países, a través del recurso de casación, en México se obtiene por medio del juicio de amparo.

En síntesis, puede decirse que la jurisprudencia es la reiterada repetición de un mismo criterio para resolver cuestiones similares entre sí. Cuando ésta surge, la originaria individualidad o particularidad de la sentencia o fallo, se transforma en generalidad, de la cual procede su valor intrínseco o fuerza expansiva de la jurisprudencia, todo ello sin perjuicio de la facultad de los tribunales de cambiar la jurisprudencia.

El Tribunal Fiscal de la Federación, en resolución plenaria de 11 de julio de 1938, fijó los alcances de su jurisprudencia en los siguientes términos:

JURISPRUDENCIA. La facultad que para fijarla concede al Pleno el artículo 13, fracción VI de la Ley de Justicia Fiscal, -

(87) Armienta Calderón, Gonzalo M. ob. cit. pág. 138.

(88) Ibidem.

no constituye un acto jurisdiccional sino un acto de creación de derecho objetivo.

En efecto cuando el Pleno interviene en la fijación de la jurisprudencia no está realizando un acto de aplicación de la ley al caso concreto, en se creen situaciones jurídicas individuales, sino que fija la norma general e impersonal que debe seguirse, en su opinión, para la resolución de determinado problema en abstracto" (89).

Si bien es cierto que en sentido estricto la creación de jurisprudencia no constituye, por sí misma, un acto jurisdiccional no puede decirse que no sea consecuencia del ejercicio de dicha función. Tal circunstancia conduce por necesidad lógica, a concluir de que se trata de un acto de creación de derecho objetivo, pues la jurisprudencia no goza de dos atributos que constituyen la esencia del acto legislativo: la generalidad y la obligatoriedad absoluta.

Contra la función creativa de derecho objetivo atribuido a la jurisprudencia se pronunció Robespierre al afirmar que "En un Estado que tiene una constitución y una legislación, la jurisprudencia de los tribunales no es otra cosa que la ley"(90).

En el mismo sentido, el Pleno del Tribunal sustentó la tesis emitida el 24 de abril de 1939 en la que modifica tácitamente la jurisprudencia de 11 de julio de 1938, citada anteriormente.

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.
No puede alegarse como creadora de una situación jurídica tal que una disposición legislativa que, posteriormente, definiría dicha situación, considerada en alguna norma de ley, no pudiera aplicarse sino para el futuro, pues cosa sería darle carácter a dicha jurisprudencia de norma de derecho objetivo, - susceptible de derogación por un precepto legislativo y no es timarlo como el sentir doctrinal de la Corte ante las disposiciones de una ley, que en su concepto daban margen a la interpretación que la misma Corte estimó precedente; pues de otra suerte, se le elevaría prácticamente al carácter de norma objetiva, susceptible de tener vigencia con relación a determi

(89) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 1949. pág. 112. La contradicción entre las sentencias dictadas en los juicios 21208/37, 21207/37 y 6915/37 con el fallo que se pronunció en el juicio 232/37 fue planteada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(90) Citado por Armienta Calderón, Gonzalo M. ob. cit. pág. - 336.

nados hechos acontecidos durante su vigor" (91).

El Tribunal Fiscal de la Federación establece de tres formas su jurisprudencia, así lo señala la tesis jurisprudencial sustentada el 22 de julio de 1946.

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. CASOS EN QUE SE ESTABLECE. Atentos los términos de la fracción IV - del artículo 159 del Código Fiscal de la Federación, no está constituida exclusivamente por las resoluciones que dicte el Pleno para conocer la contradicción de sentencias pronunciadas por las salas, sino también por las tesis que sustenta al fallar las quejas promovidas por las partes, y, en general, con todas aquellas resoluciones que en su carácter de Órgano Supremo del Tribunal dicte para unificar el criterio de las Salas". (92).

Como la jurisprudencia es el producto o resultado que se obtiene después de seguir un procedimiento jurisprudencial elaborado por los órganos jurisdicentes, la ley, en este caso, tendrá que ser la fuente, el fenómeno que crea u origina a aquella. En tal virtud, la jurisprudencia que establezca el Tribunal Fiscal de la Federación será en base a lo que señale el art. 260 del Código Fiscal que prescribe lo siguiente: "La jurisprudencia se forma en los siguientes casos: I. Al resolver las contradicciones entre las sentencias dictadas por las salas regionales y que hayan sido aprobadas lo menos por seis de los magistrados que integran la Sala Superior. II. Si al resolverse el recurso de queja interpuesto en contra de una sentencia de la sala regional, la Sala Superior decide modificarla. III. Cuando la Sala Superior haya dictado en el recurso de revisión tres sentencias consecutivas no interrumpidas por otras en contrario, sustentando el mismo criterio y que hayan sido aprobadas lo menos por seis de los magistrados.

En estos casos, el magistrado instructor propondrá a la Sala Superior, la tesis jurisprudencial, la síntesis y el rubro correspondiente a fin de que se aprueben. Una vez aprobadas, ordenarán su publicación en la Revista del Tribunal".

Conforme a lo que el sentido común aconseja, se colige que si el recurso de queja se interpone fuera del plazo de quince días establecido por el artículo 245 del Código Fiscal, deberá desecharse por extemporáneo o, en su caso, por notoriamente improcedente. Y aquí surge la siguiente interrogante ¿cuándo el recurso de queja es improcedente y cuándo es procedente?

(91). Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 1949. pág. 168.

(92) Queja No. 3323/43. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 1937-1948. pág. 412.

Por lo que se refiere a la improcedencia, a continuación se presentan algunos de los casos en que el recurso puede resultar improcedente.

1. La queja es improcedente cuando a pesar de haberse interpuesto en tiempo no existía del Pleno (hoy Sala Superior) en la fecha en que fue pronunciada la sentencia recurrida.
2. Es improcedente cuando se hace valer en contra de una sentencia que no constituye jurisprudencia.
3. La queja será desechada si se deduce contra una tesis sustentada por el Pleno al resolver un recurso de revisión.
4. Tampoco procede interponer el recurso de que se trata, cuando se alega que las salas regionales han violado la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o una tesis de Tribunal Colegiado de Circuito.

Sobre el particular es conveniente hacer los siguientes señalamientos relativos a la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia.

En la sesión de tres de julio de 1979 el Pleno del Tribunal Fiscal sustentó la siguiente tesis al resolver la revisión No. 619/75.

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA; ES OBLIGATORIA PARA EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, LA.- En los términos del artículo 193 de la LLe de Amparo en vigor, es obligatoria para este Tribunal la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialmente cuando, por resolución de la Segunda Sala, resuelva contradicción de sentencias. Consecuentemente, si la Sala de conocimiento no la aplica y ni siquiera se refiere a la misma, la viola flagrantemente, debiéndose reparar esa violación en la revisión que se interponga en contra de la sentencia correspondiente" (93).

En el número "4" se indicó que el recurso de queja es improcedente cuando se alegue que la sala regional violó la jurisprudencia asentada por la Suprema Corte de Justicia. En tanto que en la tesis anteriormente transcrita, el Pleno sostiene categóricamente que la jurisprudencia de la Corte es obligatoria para el Tribunal Fiscal de la Federación. Aparentemente entre una y otra tesis, pudiera advertirse una contradicción o incongruencia. No obstante lo anterior, ni existe una contradicción ni hay tal incongruencia, la duda desaparece al leerse el numeral 245 del Código Fiscal de la Federación que establece: "Contra resoluciones de las salas regionales viola

(93) Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarentay Cinco Años al Servicio de México. Departamento de Publicaciones. Tribunal Fiscal de la Federación. la. Edición. México, 1982. T.III. pág. 420.

torias de la jurisprudencia del Tribunal, ...".

Como se puede observar, efectivamente, el recurso de queja no es procedente cuando se haga valer contra resoluciones emitidas por la sala regional alegando haber violado jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, toda vez que por disposición expresa, el mencionado recurso sólo procede cuando se -- fundamente en violaciones de jurisprudencia establecida por -- la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

5. No procede contra resoluciones dictadas por el magistrado instructor.

6. El recurso no procede cuando se funda en jurisprudencia -- del Pleno, referente a casos y resoluciones regidas por leyes derogadas.

Es infundado el recurso, entre otros casos, en los siguientes:

1. El recurso de queja es infundado cuando la jurisprudencia que invoca el quejoso no es aplicable por analogía.

2. También es infundado si señalan como violadas tesis de jurisprudencia inaplicables al caso que se cuestiona.

3. El recurso será infundado cuando los agravios en la queja no se refieran a la tesis de jurisprudencia que se estima violada, o bien, cuando no se refiere a la materia sobre la que versa la tesis supuestamente violada, o es diversa de aquella analizada en la sentencia recurrida, si no se satisfacen ambos aspectos, los agravios resultan infundados.

Por tanto, la queja resulta procedente y fundado:

1. Cuando existiendo jurisprudencia, fundamento del recurso -- de queja, la sala emite su resolución cometiendo una violación a aquella.

2. Es requisito esencial que al ocurrir en queja se deba invocar expresa o tácitamente la tesis jurisprudencial violada.

Por lo que se refiere a la tramitación del recurso de queja, atento lo dispuesto por el artículo 246 del Código Fiscal de la Federación, se substancia de la siguiente manera: "El -- recurso de queja se interpondrá ante la sala regional que corresponda, mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal o directamente ante el mismo, acompañando las copias necesarias para el traslado a las demás partes y, en su caso, para la sala regional.

No hay disposición alguna que exprese que el cumplimiento o no de esta formalidad conlleve el desechamiento del recurso. Empero, como es lógico suponer, a efecto de dejar constancia de la expresión de agravios, se impone la necesidad de que -- las partes en el juicio, se enteren y manifiesten lo que a su derecho convenga. Asimismo, no está previsto que la falta de

esas copias sea causa inmediata de desechamiento del recurso, o bien, si el Presidente del Tribunal debe requerir al recurrente para su exhibición en un plazo cierto.

El Presidente del Tribunal, en uso de sus facultades (contenidas en el art. 246 del C.F.P. y 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación), dictará un auto en el que calificará la procedencia del recurso y, en caso de admitirlo, tenerlo por interpuesto. Sobre esta cuestión Heduán Virués sostiene: "No se encuentra establecido en el Código Fiscal de la Federación, recurso alguno contra el desechamiento o admisión del recurso de queja, decretado por el Presidente; más no deja de ser probable que la parte afectada pudiera interponer revocación con fundamento supletorio en el Código Federal de Procedimientos Civiles. Lo cierto es que de admitirse la queja, el Pleno queda en aptitud de volver a calificar su procedencia, teniéndola por bien admitida o desechada, en cuyo caso, la resolución plenaria sería irrecurrible y firme para las autoridades, pero reclamable por los particulares en juicio de amparo" (94).

En el mismo auto se designa el magistrado instructor y se corre traslado a las demás partes por el término de cinco días con las copias del escrito cuya exhibición se entiende a cargo del recurrente.

Una vez corrido el traslado y con las promociones de desahogo, si se presentan, o bien, se hace constar que no se presentó ninguna en tal sentido, se considerará integrado el expediente para que proceda a formular el proyecto en un plazo no mayor de un mes a partir del día en que haya recibido el expediente.

Transcurrido este plazo, el magistrado instructor devuelve los autos con el proyecto respectivo al Secretario General de Acuerdos para que este distribuya copias del mismo a cada magistrado y, previo acuerdo verbal con el Presidente deberá listar el negocio en la orden del día de la siguiente sesión de la Sala Superior.

3.6 CONTENIDO Y ALCANCES DE LA RESOLUCION CORRESPONDIENTE.

Con antelación, se dijo que el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de justicia delegada y no de justicia retenida, que es un tribunal de simple anulación y no de plena jurisdicción. Esto, indudablemente que implica la existencia de otros aspectos limitativos que conforme a la naturaleza jurídica del propio tribunal, le impone caracteres impeditivos o prohibitivos que se traducen y encuadran en el ámbito de la incompetencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Desde la misma Ley de Justicia Fiscal, junto con su exposición de motivos hasta las leyes vigentes actuales que reglamentan la vida jurídica del mencionado tribunal en el contexto histórico jurídico de México, se establecieron expresamente lineamientos que indican los casos de competencia del tribunal en cuestión, misma que en la actualidad es tan amplio que ha dejado de ser un tribunal que conoce de asuntos puramente fiscales, para conocer de negocios diversos en materia administrativa.

En tal virtud, el Tribunal Fiscal es incompetente en los siguientes casos, aclarando que no son los únicos casos de incompetencia del Tribunal Fiscal.

1. El Tribunal Fiscal de la Federación no tiene facultades para resolver problemas ni estudiar los relativos a la constitucionalidad de leyes (95).

De acuerdo con lo dispuesto por el art. 104 Constitucional compete al Poder Judicial Federal conocer y resolver las controversias que se susciten con motivo de otros actos de los demás Poderes de la Unión. La misma disposición establece y prevé la existencia de tribunales administrativos, en donde las resoluciones y sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal pueden ser revisadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En esa virtud, estaríamos en contra de la división de poderes establecido en el art. 149 de la Carta Magna, que el Tribunal Fiscal tuviese competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley expedida por el Poder Legislativo, por ello, la Suprema Corte de Justicia también ha establecido jurisprudencia y ha señalado: "El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del Juicio

(95) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación de 1937-1948. pág. 191. Resolución sustentada el 30 de octubre de 1939.

de Amparo" (96).

Sobre el particular, el Pleno se pronunció en el mismo sentido y así el 8 de enero de 1974 resolvió la queja No. 725/37 en los siguientes términos:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- ES INCOMPETENTE PARA ANALIZAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY.- INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.- El Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación ha establecido jurisprudencia reiterada en el sentido de no ser competente para calificar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes..." (97).

Sin embargo, a pesar de las dos tesis antes transcritas, si puede estudiar la constitucionalidad y legalidad de actos administrativos; asimismo, tiene competencia para analizar la exacta o inexacta aplicación de las leyes.

2. Es incompetente el Tribunal Fiscal de la Federación para resolver cuestiones de competencia que se susciten entre las salas de dicho Tribunal y los Tribunales del fuero común.
3. Es incompetente para conocer de cuestiones suscitadas con motivo del pago de los honorarios de las partes a los peritos.
4. No puede calificar si el recurso de revisión llena los requisitos de trascendencia e importancia a juicio del titular.
5. Es incompetente para conocer de juicios en los que se exija el cumplimiento de un fallo dictado por el propio Tribunal.

Tanto la Suprema Corte de Justicia como el Tribunal Fiscal, han emitido diversas tesis corroborando lo antes expresado. - Así, la Suprema Corte de Justicia al abordar este relevante tema, ha sostenido la siguiente jurisprudencia:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- EJECUCION DE SUS SENTENCIAS.- Como las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad no son constitutivas de derecho sino únicamente declarativas, no pueden tener ejecución alguna, ya que se limitan a reconocer la validez de la resolución administrativa o declarar su nulidad. En tal virtud, cuando una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación pronuncia sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia sino que se deja expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar al cabo su propia determinación" (98).

(96) Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1975, Parte I, pág. 74.

(97) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. AÑO XXVIII. enero a diciembre de 1964, pág. 9.

(98) Informe rendido por el Presidente de la Segunda Sala Administrativa correspondiente al año de 1973. pág. 35.

Por su parte, el Tribunal Fiscal ha mantenido la misma postura al reiterar en las siguientes tesis el mismo criterio -- sustentado por la Corte.

EJECUCION DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- EL MISMO NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE ELLAS.- El Pleno de este H. Tribunal acatando la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que ese organismo carece de imperio para conocer de la ejecución de sus resoluciones, ordenó el sobresimiento del juicio ya que en todo caso, el de mandante debió acudir al juicio de garantías para obtener la correcta ejecución de una sentencia dictada por una Sala del Tribunal Fiscal".

INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA.- INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL PARA CONOCER DEL.- Ni el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación, ni precepto alguno de otra ley, conceden facultades al Tribunal Fiscal de la Federación para proveer el cumplimiento de sus fallos, por lo que debe sobreseerse el juicio que se instaure contra una resolución en la que no se acató la sentencia definitiva pronunciada en un juicio anterior".

TRIBUNAL FISCAL, INCOMPETENCIA DEL.- PARA CONOCER DE JUICIOS EN LOS QUE SE EXIJA EL CUMPLIMIENTO DE UN FALLO DICTADO POR EL PROPIO TRIBUNAL. De acuerdo con lo establecido por los artículos 190 fracción VIII y 191 fracción II del Código Fiscal de la Federación, el Tribunal Fiscal es incompetente para conocer de juicios en los que se exija el cumplimiento de un fallo dictado por el propio Tribunal, toda vez que el artículo 22 de la Ley Orgánica del mencionado Tribunal no le concede estas atribuciones" (99).

6. El Tribunal Fiscal es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno, y

7. Es incompetente para conocer de actos del Poder Judicial Federal o actos que son consecuencia directa e inmediata de aquellos.

Respecto a los actos políticos o de gobierno la doctrina ha establecido una uniformidad, al considerar que los actos de gobierno del Poder Ejecutivo, escapan al control jurisdiccional a lo que se someten los actos administrativos, en virtud de que la función de gobernar no es la de administrar, ya que la labor de gobernar es una función de dirección, de orientación, por consiguiente la actividad de gobernar procede de la acción de administrar, cuyo espíritu y movimiento infunde y determina que el acto administrativo sea una continuación, un acto de cumplimiento del acto político o de gobierno.

(99) Tribunal Fiscal... Cuarenta y cinco años... ob. cit. pág. 215 y 216.

En efecto, la política hacendaria, económica, etc., que el Poder Ejecutivo establece, constituye un acto de gobierno que no puede ser impugnado ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En cuanto a los actos del Poder Judicial, con frecuencia - las resoluciones de la autoridad administrativa impugnables - ante el Tribunal Fiscal, tienen su antecedente en actos emitidos por un tribunal judicial y la petición de nulidad se funda en irregularidades cometidas por ese tribunal que en opinión del reclamante, vician el acto administrativo.

En esta situación, el Tribunal Fiscal ha reconocido carecer de facultades para resolver el problema que se le plantea, ya que atribuírsela, entraría a juzgar actos emitidos por un tribunal judicial incurriendo en flagrante violación de la institución de la división de poderes que consagra la Constitución Política en su art. 49, originando, consecuentemente, la invasión de funciones propias de otros poderes de la Unión.

Los casos de incompetencia antes citados, no significa de ninguna manera que sean los únicos sino que son algunos de -- los que se pueden presentar con mayor frecuencia en la práctica cotidiana.

Por otra parte, arribando al tópico objeto de este estudio que consiste en determinar el contenido y los alcances de la resolución que decide el recurso de queja, se pueden hacer -- las siguientes consideraciones.

Interpuesto el recurso de queja con las correspondientes - copias necesarias para el traslado y dirigido al Presidente - del Tribunal, se dicta un auto en el que se admite o desecha el recurso; para el caso de que se admita, se designa magis-- trado ponente y se corre traslado a las demás partes por el - término de cinco días para que expresen lo que a su derecho - convenga. Transcurrido este plazo se considerará integrado el expediente, aún cuando no se haya desahogado el traslado y se turna al magistrado ponente para que formule el proyecto respectivo en un plazo no mayor de un mes.

En la sesión en que el asunto se pone a consideración de - la Sala Superior, se da lectura al proyecto y posteriormente se abre la discusión sobre la ponencia presentada, misma que puede conducir a los siguientes resultados: si se admite que efectivamente se violó la jurisprudencia que se invoca, la Sala Superior revocará la sentencia recurrida y, en este caso, - se devuelven los autos a la sala de origen para que resuelva el concepto de anulación relativo, conforme a la tesis de jurisprudencia violada y, en su caso, estudie y resuelva los -- conceptos de anulación no estudiados ni resueltos en la sen-- tencia materia de la queja, pues no es dable a la Sala Supe--

rior sustituirse dentro de este recurso a la sala regional -- para estudiar en su lugar dichos conceptos de anulación.

Otro resultado al que tambien puede llegar la Sala Superior es si la sala regional ha violado la jurisprudencia invocada, puede ser que a pesar de estar fundada la queja no se revoque la sentencia recurrida. En este caso, es posible que la Sala Superior comparta los razonamientos expresados por la sala regional, o bien, que encuentre otros argumentos para apartarse de la jurisprudencia violada y resuelva abandonarla estableciendo nueva tesis, o tambien, que la Sala Superior considere que la sentencia deba subsistir por otros motivos legales.

Al respecto, Heduán Virués cita la siguiente resolución plenarios: "...Aún cuando se establece que ... se contraría una - jurisprudencia del Pleno, dicha circunstancia no es bastante para conceder la revocación solicitada, si de la rectificación de la cuestión controvertida no se llega a una conclusión distinta de la fijada en el fallo relativo" (100).

Sobre este particular, puede considerarse que ni el Pleno anteriormente, ni la Sala Superior actualmente, han precisado respecto de qué debe entenderse concreta y específicamente -- "por otros motivos legales". Sin embargo, puede agregarse, siguiendo la misma línea de razonamiento que, por otros motivos legales", tambien se entiende que debe subsistir la sentencia aunque se haya violado la jurisprudencia, si lo hizo la sala al examinar una cuestión ajena a los conceptos de nulidad -- planteados, o bien, como lo dice el último párrafo del artículo 247 del Código Fiscal "o porque resuelva modificar su jurisprudencia", en este caso, se hará constar los motivos que se tuvieron para abandonar la anterior y establecer el nuevo criterio.

El examen, pues, que realiza la Sala Superior para determinar si existe violación a la jurisprudencia del propio tribunal sólo comprende, como en la casación, el aspecto jurídico, sin que pueda extenderse a otras cuestiones, pues la litis en la segunda instancia está taxativamente determinada por la finalidad del recurso, que es la de mantener la unidad en los - criterios de interpretación de las normas jurídicas, tanto en lo que atañe a las reglas procesales como a las normas materiales.

"A juicio de Heduán Virués la queja es, hoy por hoy, un recurso en decadencia porque constituye un mero intermedio dilatorio entre el agravio de desacato causado por la resolución de Sala y la interposición de otros medios más eficaces para

(100) Heduán Virués, Dolores. Las funciones... ob. cit. pág. 287.

la reparación de ese y otros agravios" (101).

No obstante esta acertada afirmación es pertinente señalar que la interposición del recurso de revisión ante la Sala Superior (situación que más adelante se verá) permite en la segunda instancia la impugnación del fallo, tanto por error in procedendo como por error in iudicando.

En virtud de lo anterior, puede concluirse que el efecto, - el alcance del recurso de queja es precisamente la naturaleza controladora del mismo, que consiste, como ya quedó establecido con anterioridad, en que si se declara fundado el recurso de queja por violación de jurisprudencia, se devuelven los autos (reenvío) a la sala de procedencia para el sólo y único efecto de que se dicte nueva resolución acatando la jurisprudencia que ha sido violada por la sala de origen.

(101) Armienta Calderón, Gonzalo M. ob. cit. pág. 311.

CAPITULO CUARTO

EL RECURSO DE REVISION

- 4.1 ANTECEDENTES DEL RECURSO DE REVISION.
- 4.2 NATURALEZA JURIDICA.
- 4.3 PROCEDENCIA.
- 4.4 TRAMITE Y RESOLUCION.

CAPITULO CUARTO

EL RECURSO DE REVISION.

4.1 ANTECEDENTES DEL RECURSO DE REVISION.

Con el propósito de complementar los antecedentes históricos vertidos en torno del Tribunal Fiscal de la Federación en el capítulo anterior, es necesario reforzar lo que se dijo con los siguientes comentarios referidos al aspecto constitucional y su justificación histórica en el contexto jurídico de México.

La aparición de dicho Tribunal en la historia jurídica de México constituye un hito de la misma, debido a que por vez primera se estructura un organismo jurisdiccional de carácter administrativo que, aunque resultaba dependiente formalmente del Poder Ejecutivo, se encontraba dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y constituía un organismo diferente al poder administrativo en sí mismo, ya que el procedimiento y la estructura interna del Tribunal demostraban su naturaleza de organismo jurisdiccional independiente y autónomo de la administración.

La aparición del citado Tribunal, por otra parte, viene a romper la tradición formal del sistema constitucional.

En efecto, de acuerdo con la Constitución Política de México de 1917, la estructura política del Estado Mexicano descansa en la división tripartita de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Desde el punto de vista doctrinal, el Poder Judicial es el encargado de dirimir las controversias derivadas de la aplicación de la ley y por ende, siguiendo este lineamiento, lo razonable era de que el incipiente Tribunal Fiscal quedara encuadrado dentro del Poder Judicial y no, como lo establecía la ley, dentro del Poder Ejecutivo.

Las razones históricas del surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación con las características antes mencionadas, se deben buscar en la gran influencia que el Derecho Administrativo Francés ejercía en ese entonces en el Derecho Mexicano, en especial la denominada tesis Mariscal, sostenida por el ilustre tratadista del mismo nombre, quien afirmaba la necesidad de una ley reglamentaria a efecto de regular las contiendas entre la Administración Pública y los administrados.

El Derecho Administrativo Francés, ha tenido como piedra angular de su desarrollo, el principio de la separación de poderes. Este principio se ha desarrollado en dicho país en do-

ble sentido: por un lado, sobre la base de que la actuación - del Poder Ejecutivo no debe ser revisado por él mismo, sino - que requiere de un organismo diverso que se encargue de llevar a cabo dicho control. Sin embargo, a pesar de que lo anterior nos llevaría a la conclusión de que es el Poder Judicial el - que debería ejercer el control de legalidad sobre la Administración Pública, por razones de carácter más bien históricas que jurídica, el sistema francés, dando una peculiar interpretación al mismo principio de separación de poderes, ha creado dos jurisdicciones diferentes y totalmente independientes entre sí: la Jurisdicción o Poder Judicial y la Jurisdicción o Poder Administrativo. De esta manera, el principio de separación de poderes, es igualmente interpretado en el sentido de que la Administración Pública no puede ser juzgada por los -- Tribunales del Poder Judicial, sino que debe ser juzgada en - razón de su especialidad, por tribunales especializados; esto es, por Tribunales Administrativos que se originan y radican en la propia administración activa.

La razón de esta segunda interpretación del principio de - separación de poderes, como ya se ha expuesto, es eminentemen- te histórica. En efecto, dentro del sistema francés, el Poder Judicial actual surgió a la sombra del Poder Ejecutivo, radican- do en los tradicionales tribunales del Rey de tendencias - eminentemente monárquicas y conservadoras; por ello, cuando a raíz del movimiento revolucionario francés en 1789, Francia - cambiara su sistema de gobierno, el nuevo sistema político, - de corte republicano, teniendo extrema desconfianza de tales tribunales, por ser los mismos incompatibles, por su carácter conservador, con las nuevas ideas triunfantes de la revolución prefirió (el nuevo Gobierno), la creación de nuevos tribunales a la posibilidad de confiar la impartición de la justicia en - el ámbito administrativo a los Tribunales Judiciales.

Lo expuesto fue la razón por la cual, dentro del sistema - francés, se originó la división del poder jurisdiccional, entre el Poder Judicial propiamente dicha, que a partir de esa época fue circunscrito al conocimiento de controversias en ma- teria de derecho común, y el poder jurisdiccional administra- tivo que fue estructurado para conocer de asuntos que se sus- citen entre la Administración Pública y los administrados.

De esta manera, el control de legalidad de la Administra- ción le fue confiado a un organismo que, aunque con anteceden- tes dentro de la realeza, había mostrado su valía revolucio- naria. Este organismo fue el "Consejo de Estado", el que si bien provenía del antiguo Consejo del Rey, fue sometido a una

metamorfosis absoluta bajo el imperio napoleónico, siendo el Consejo directo de Napoleón, y el encargado de tareas extraordinarias como fue el de estructurar el nuevo sistema jurídico napoleónico que ha perdurado hasta la fecha y cuya influencia se ha extendido por todo el mundo occidental.

En esta virtud, el Consejo de Estado Francés, que se inicia como una institución napoleónica en virtud de la constitución del año VIII, emitida en dicho régimen, con la reestructuración pierde gran parte de su importancia, para posteriormente, reinstaurarse la República, reaparecer con sus características de organismo contencioso administrativo; si bien, -- ejerciendo una justicia retenida y sólo como juzgador de revisión, la cual, merced a la actividad jurisdiccional del propio Consejo, es abandonada para, a partir del 13 de diciembre de 1889, sustituirla por la teoría de la justicia delegada, declarándose el propio Consejo de Estado en juzgador de derecho común en materia administrativa.

En la actualidad, el Consejo de Estado constituye el Tribunal Administrativo que, independientemente del Poder Judicial, ejerce la administración de justicia en el ámbito administrativo.

Los autores de la Ley de Justicia Fiscal, influidos por el Derecho Francés, consideraron adecuado para el desarrollo de la Administración Pública, la creación de un tribunal jurisdiccional que se encargara de dirimir las controversias entre los administrados y la Administración; y para ello, siguiendo los pasos del Derecho Administrativo Francés, optaron por crear -- en el ámbito del Poder Ejecutivo dicho organismo, con una actividad similar a la que realiza el Consejo de Estado Francés en el aspecto contencioso, aunque limitando esta actividad por lo que toca al Tribunal Fiscal, exclusivamente al ámbito fiscal.

La creación del Tribunal Fiscal, en la forma señalada, originó arduos problemas tanto para los estudiosos del derecho -- como para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la cual se le planteó el problema de la constitucionalidad del nuevo Tribunal, atacado de vulnerar el principio de la División de Poderes. Además, se afirmó que era un tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta en el siglo pasado, con criterios sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y aún más, de juristas al servicio del Estado (102). Permitir que la Administración, a través de un órgano autónomo no subordinado jerárquicamente al Presidente de

(102) Margain Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. UASLP. 2a. Edición. México, 1974. pág. 33

la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados podría impugnarlos el particular a través del juicio de amparo, fue ésta una solución que después de 30 años podría calificarse como certera pero suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía y era un paso muy audaz.

Sin embargo, para salvar las críticas que se exponían sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal, siguiendo la línea francesa de pensamiento, doctrinariamente, esta cuestión se resolvió mayoritariamente en favor de su constitucionalidad, considerándose que la existencia del Tribunal Administrativo no rompía los principios de la estructura político-jurídica y que por lo mismo su existencia era valedera y procedente conforme al nuevo y moderno desarrollo de la Administración Pública, como se consigna en la propia exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

Independientemente de la solución doctrinaria que se le dió al problema, éste fue resuelto en forma definitiva mediante la reforma que sufriera la Constitución Política en su artículo 104 fracción I, por Decreto de 16 de diciembre de 1946 al quedar dicho precepto legal en los términos siguientes: Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

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 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..."

De esta manera se establecían las bases constitucionales para la existencia de tribunales administrativos independientes del Poder Judicial y ubicados en la esfera del Poder Ejecutivo (administrativo).

Como resultado de la reforma constitucional antes citada, - el Congreso de la Unión expidió el Decreto de 30 de diciembre de 1946, estableciendo en favor de las autoridades hacendarias y potestativo para los particulares, el recurso de revisión - fiscal contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en asuntos en que el crédito se encontraba determinado y fuese mayor de \$ 20 000.00 o bien cuando el crédito no estaba determinado.

Este Decreto, que establece el recurso de revisión tramitado ante la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, constituye sin duda alguna, el antecedente directo e inmediato del recurso de revisión interponible ante la Sala Superior (anteriormente Pleno) del Tribunal Fiscal. Véase a continuación el porqué de estas afirmaciones.

El principal objetivo que se buscaba con la reglamentación del recurso de revisión fiscal, fue el de que las autoridades hacendarias contaran con un medio jurídico de defensa a efecto de poder combatir las sentencias emitidas por las salas o por el entonces Pleno del Tribunal, objetivo que lograron con seguir con el citado Decreto de 1946, no sin antes haber luchado, sobre todo la Secretaría de Hacienda para conseguirlo.

Ahora bien, las autoridades hacendarias una vez que tuvieron a su alcance este medio impugnativo, usaron e inclusive abusaron del recurso al hacerlo valer en contra de aquellas sentencias que le fueran adversas. Este uso excesivo del recurso contribuyó a la formación de un elevado estado de rezago en la Segunda Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia; es decir, que ingresaron a la Segunda Sala una mayor cantidad de expedientes en revisión que, los que se resolvieron, haciéndose cada vez más imposible que la misma Sala se mantuviera en aptitud de poder resolverlos en forma eficaz y expedita.

A través de otro Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1948, entró en vigor el - lo. de enero de 1949 la "Ley que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal", substancialmente también ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, reservado expresamente para las autoridades hacendarias del Departamento del Distrito Federal, sin limitación alguna por cuantía o por otra circunstancia.

Ambos recursos de revisión contribuyeron a que la Segunda Sala Administrativa se saturara con una gran cantidad de expedientes sujetos a revisión, rebasando los límites de su capacidad de decisión. Ante este considerable rezago, se tuvo que

pensar en algún mecanismo tendiente si no a disminuir, cuando menos a evitar el cada día más elevado rezago.

Estas circunstancias provocaron las reformas constitucionales y orgánicas que desde el 28 de octubre de 1968 rigen para el Poder Judicial de la Federación.

Con la expedición del Código Fiscal de 1967, en vigor desde el primero de abril del mismo año, varió un tanto el panorama procesal en materia de recursos durante la substanciación del juicio de nulidad. En efecto, en este Código Fiscal, aunque se conservó el recurso de revisión fiscal ventilable ante la Suprema Corte de Justicia, éste quedó configurado como una tercera instancia, ya que con este nuevo ordenamiento legal -- se creó un recurso de revisión interponible ante el entonces Pleno del Tribunal Fiscal, como una innovación indispensable para proteger los intereses nacionales, como lo señala expresamente el numeral 39 de la exposición de motivos con la que el Presidente de la República sometió a la consideración de -- la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa del entonces nuevo Código Fiscal de la Federación, aprobado por el Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1966, que establecía lo siguiente: "Como una innovación indispensable -- para proteger los intereses nacionales, se crea un recurso -- que pueden hacer valer las autoridades contra las sentencias de las salas y del que debe conocer el Tribunal Fiscal en Pleno. El recurso debe interponerse sólo cuando se trata de asuntos de importancia y trascendencia a juicio de los titulares de la Secretaría, Departamento o de los organismos autónomos, quienes expresamente deberán autorizar dichos recursos, o en su ausencia los funcionarios que legalmente deban sustituirlos" (103).

El texto original del artículo 240 del anterior Código Fiscal de la Federación, estableció el recurso de revisión sólo contra resoluciones que pusieran fin al juicio; por lo mismo, el Pleno desechó las revisiones interpuestas contra resoluciones de sala, mediante las cuales se hubiese negado el sobreseimiento parcial o total de un juicio, porque no ponían fin a -- la primera instancia; esto ameritó otra reforma del precepto, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1968, haciéndose extensiva la procedencia del recurso en la parte que ahora incluye como recurribles las resoluciones de las salas que decreten o nieguen sobreseimiento. En cuanto a las que decreten el sobreseimiento, es evidente que se atendió al caso previsto por el artículo 23 de --

(103) Heduán Virués, Dolores. Cuarta Década... ob. cit. pág. 59.

la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 24 - de diciembre de 1966, que se refería a juicios intentados por autoridades y cuyo sobreseimiento perjudicaba su acción.

El Código Fiscal de la Federación de 1967, establecía en - su numeral 240 lo siguiente: "Las resoluciones de las salas - regionales del Tribunal Fiscal que decreten o nieguen sobresei - miento, y las que pongan fin al juicio, serán recurribles por las autoridades ante la Sala Superior, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secre - taría o del Departamento de Estado a que el asunto correspon - da, o del Jefe del Departamento del Distrito Federal, o de los Directores o Jefes de los organismos descentralizados en su - caso.

También serán recurribles las sentencias de las salas por violaciones procesales cometidas durante el procedimiento que hayan afectado el resultado del fallo".

Mientras que el reciente Código Fiscal de la Federación de 1983 en su artículo 248 preceptúa lo siguiente: "Las resolu - ciones de las salas regionales que decreten o nieguen sobresei - miento y las sentencias definitivas, serán recurribles por las autoridades ante la Sala Superior, cuando el asunto sea de im - portancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secreta - ría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descen - tralizado a que el asunto corresponda.

También serán recurribles las sentencias de las salas regio - nales por violaciones procesales cometidas durante el procedi - miento que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo".

Como puede observarse, en ambos ordenamientos legales se - consigna la misma figura jurídica procesal sin modificación o adición alguna que altere o desvirtúe su naturaleza jurídica. Aunque es cierto que entre uno y otro Código Fiscal existen - algunas variantes, éstas se introducen en el aspecto de redac - ción del precepto que se comenta, intrascendentes a la natura - leza del recurso, por el contrario, lo convierte en un medio de defensa un tanto cuanto más técnico que el que reglamenta - ba el Código Fiscal de la Federación de 1967, recientemente - derogado.

4.2 NATURALEZA JURIDICA.

Se ha dicho en comentarios anteriores, que en cada controversia que resuelvan los tribunales, éstos, tienen la obligación de decidir conforme a derecho. Sobre este particular conviene citar las palabras pronunciadas por el C. Lic. Octavio R. Velasco, quien fuera Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, en la ceremonia de instalación del propio Tribunal, contestando con ellas, el discurso del C. Lic. Eduardo - Suárez entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, el 31 de diciembre de 1936:

"Sr. Secretario de Hacienda:

El Tribunal Fiscal de la Federación, que inicia el día de mañana sus labores, quiere por mi conducto manifestar a usted que se da cuenta de la responsabilidad que asume y que espera responder a los altos propósitos que el Gobierno de la República persiguió al establecerlo; que no fueron otros que los de asegurar la justicia y equidad en las relaciones del Fisco -- con los particulares.

Mis compañeros y yo sabemos que la única explicación de la existencia de este Cuerpo radica en el exacto cumplimiento de la ley; que nunca deberemos ni podremos pretender que sobre ésta prevalezca consideración alguna, puesto que todo interés, inclusive el interés del Estado, desaparece tan pronto como el derecho se quebranta" (104).

Sin embargo, no obstante el esfuerzo que al efecto realicen los tribunales porque sus actuaciones se apeguen a la ley al emitir sus decisiones sobre las controversias que conozcan y resuelvan, siempre existirá la posibilidad de que el juzgador dicte una sentencia injusta, producto de la falibilidad humana. El Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano jurisdiccional, no puede ser la excepción, toda vez que aunque dicho órgano no autónomo administrativo esté constituido en forma colegiada, tanto en sus salas como en su órgano superior jerárquico, Sala Superior, todas integradas por magistrados doctos en la materia, no obstante esto, no pueden sustraerse a la falibilidad, característica peculiar de todo ser humano.

En virtud de lo anterior, el establecimiento y reglamentación de recursos en materia contenciosa administrativa, en la actualidad es tan indispensable como importante, toda vez que esto permite a cualquiera de las partes que las controversias que someta al conocimiento y decisión del Tribunal Fiscal, sea

(104) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, enero 1937. pág. 81.

estudiada y analizada con un profundo rigor jurídico, de tal forma que la resolución emitida satisfaga las pretensiones de las partes.

Así el recurso que puede hacerse valer en contra de las sentencias dictadas por las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, es el recurso de revisión, interponible ante la Sala Superior de dicho Tribunal.

El texto original del artículo 240 del Código Fiscal de la Federación de 1967 establecía lo siguiente: "Las resoluciones de las salas del Tribunal Fiscal que pongan fin al juicio, serán recurribles por las autoridades ante el Tribunal en Pleno ..." De estos primeros renglones del art. 240, se desprende - que este recurso es un medio jurídico técnico con que cuenta la autoridad en forma exclusiva para impugnar aquellas sentencias de las salas del Tribunal Fiscal que le sean adversas y que consideren ilegales.

Este precepto fue modificado por Decreto de 30 de diciembre de 1968; la reforma consistió en extender la procedencia del - recurso a las resoluciones de las salas que decreten o nieguen sobreseimiento, ya que anteriormente este medio de defensa sólo lo procedía contra resoluciones que ponían fin al juicio. Por tanto, no es sorprendente que antes dicha reforma se hayan dictado resoluciones como la recaída en el recurso de revisión - No. 206/67, en la cual se declaró improcedente el recurso interpuesto por el Secretario de Industria y Comercio contra la sentencia interlocutoria que negó el sobreseimiento del juicio de nulidad número 2731/67, en el cual se dijo que no siendo - la recurrida de las resoluciones que ponen fin a un juicio, - "no es impugnabile mediante el recurso de revisión establecido en el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación". Sin embargo, a partir de 1969 y conforme al nuevo texto del art. 240 en cuestión, las interlocutorias que decretaron o negaron el sobreseimiento del juicio fueron recurribles conforme a lo preceptuado por el citado artículo.

Actualmente en el Código Fiscal en vigor, el recurso de revisión se encuentra reglamentado en el Capítulo X, Sección - Tercera, arts. 248 y 249 y cuyo texto son los siguientes:

Art. 248. Las resoluciones de las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimiento y las sentencias definitivas, serán recurribles por las autoridades ante la Sala Superior, - cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado a que el asunto corresponda. También serán recurribles las sentencias de las salas regionales por violaciones procesales cometidas durante el pro-

cedimiento que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

Art. 249. El recurso a que se refiere el artículo que antecede deberá ser interpuesto precisamente en escrito dirigido al Presidente del Tribunal, dentro del plazo de quince días a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna. El escrito será firmado por el titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o por los directores o jefes de los organismos descentralizados, según corresponda y en caso de ausencia, por quienes legalmente deban sustituirlo.

Al recibir el recurso se designará magistrado ponente, quien admitirá el recurso si procede, y mandará correr traslado a la parte contraria por el término de cinco días, para que exponga lo que a su derecho convenga. Vencido dicho término, el magistrado instructor, dentro de un plazo de un mes, formulará el proyecto de resolución que se someterá a la Sala Superior".

De los preceptos antes transcritos, se desprenden diversas cuestiones interesantes y discutibles, a pesar de las tesis jurisprudenciales asentadas y sostenidas no sólo por la Suprema Corte sino por el propio Tribunal Fiscal de la Federación, no obstante esto, aún revisten actualidad los problemas inherentes al recurso de revisión que generalmente, se refieren a los siguientes aspectos y pueden plantearse con las siguientes interrogantes:

- 1.Cuál es la ratio legis que originó que este recurso, se reservara exclusivamente para las autoridades y se excluyera -- del alcance de los particulares?
2. ¿Qué debe entenderse, en términos generales, por importancia y trascendencia?
3. Qué motivos se tomaron en consideración para que la calificación de la importancia y trascendencia del asunto quedara a juicio de la autoridad?
4. En casos de ausencia, ¿quienes legalmente deben sustituir al titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo, al director o jefe del organismo descentralizado a que el asunto corresponde, y por último
5. ¿Cuál es el efecto y alcance de la resolución que recae de cidiendo el recurso?

Con el propósito de determinar la naturaleza jurídica del recurso en cuestión, es suficiente para este caso, intentar responder al primer planteamiento. Por lo que se refiere a -- las restantes interrogantes, éstas serán contestadas en las siguientes secciones de este capítulo.

Similar al recurso de apelación en materia civil, sólo se distingue por su carácter asimétrico, -como lo califica Briseño Sierra-, pues únicamente están legitimados para interponerlo, las autoridades, no así el particular, porque según se asienta en el Informe Razonado al Secretario de Hacienda, la Comisión redactora del Código Fiscal derogado "En virtud de que la capacidad de resolución del Tribunal en Pleno es limitada, no se consideró conveniente conceder el recurso de revisión también a los particulares pues se crearía en el Pleno del Tribunal Fiscal un rezago. El particular, en todo caso, tiene a su alcance el juicio de garantías que señalan los artículos 103 y 107 de la Constitución Política y que regula la Ley Reglamentaria de dichos artículos" (105).

Realmente no es remota la posibilidad que haya resultado muy difícil para la Comisión Redactora encontrar un argumento que justificara la limitación subjetiva del derecho de recurrir las sentencias de las salas; por lo que se vió en la necesidad de torturar la lógica más elemental para producir los razonamientos anteriores. De lo expuesto puede observarse que son dos los argumentos que se aducen por la mencionada Comisión Redactora para justificar la asimetría del recurso de revisión. El primer argumento que esgrime dicha Comisión es: evitar el rezago en el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación.

El rezago se ha producido a pesar de los buenos deseos de los redactores del Código para evitarlo.

En el Informe de Labores del Tribunal Fiscal correspondiente al año de 1973, el Presidente de dicho Tribunal expresó: -- "En este año hubo un aumento notable en los recursos de revisión, queja y contradicción de sentencias en los que tiene competencia el Pleno de este Tribunal Fiscal de la Federación. En el año de 1972 se recibieron en total 360 asuntos y este año hubo un incremento de más del 25% ya que en total fue de 464, siendo 434 recursos de revisión, 14 de queja y 16 contradicciones... En los Plenos ordinarios que fueron celebrados dos veces por semana se fallaron 312 asuntos, cifra prácticamente igual a la del año pasado. Se terminaron también 12 más que fueron desechados como recursos notoriamente improcedentes. De esta manera resulta un total de 324 asuntos de competencia del Pleno que fueron concluidos este año, Sin embargo, quedaron en trámite 440 expedientes, lo cual significa un incremento notable en este tipo de asuntos. Esta situación indica la formación de un estado de rezago en esta materia, que nos obliga a estar alerta y encontrar una solución adecuada, pues este Tribunal debe seguir siendo caracterizado por su di

ligencia en el trámite, de lo que viene a redundar en la impar-tición rápida y expedita de la justicia" (106).

Posteriormente el problema del rezago se agrava en los años de 1974 y 1975. Así, se tiene que en 1974 ingresan al Pleno - 597 asuntos y sólo se resuelven 372; por lo que toca al año - de 1975 ingresan 803 negocios y se resuelven 464, situación -- que obliga al Presidente del Tribunal a hacer la pública decla-ración de que "se hace necesario de que en un futuro inmediato se tome alguna resolución para seguir combatiendo el espectro fatal del rezago" (107).

Como si lo anterior no fuese suficiente, esta misma actitud preocupante se manifiesta en el Informe de Labores de dicho - Tribunal rendido en 1979 que en lo conducente señala: "A través de los años el número de demandas se ha incrementado; pe-ro el número de recursos de revisión ha sido desproporcionado ... Las revisiones interpuestas pasaron de 363 en 1971 a 690 en 1976 y a 1542 en 1979... Las revisiones aumentaron de 1971 a 1979 en 342.98%.

Consideramos necesidad imperiosa que se reduzca el número de revisiones que se plantean ante la Sala Superior porque, - independientemente de que los números expuestos, por sí sólo no justificarían esta exigencia aunque sí revelan el abrumador trabajo que pesa sobre la Sala Superior, en cambio los asuntos que se le plantean no justifican (en gran número de casos) la importancia y trascendencia que la ley exige para la proceden-cia del recurso. Por ello estimamos nuestro deber señalar que a pesar del esfuerzo desarrollado (que a todos consta) la Sa-la Superior no podido ni siquiera resolver el mismo número de instancias que le fueron planteadas: 1608 asuntos nuevos con-tra 1590 resueltos.

Creemos sinceramente que el sistema del Código Fiscal de - la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación es bueno, pero perfectible; no ha fallado, pero re- quiere ajustes; que el criterio de que el recurso de revisión debe restringirse a los asuntos de importancia y trascendencia, es justo y correcto" (108).

No obstante esto, es de destacarse también el hecho de que mientras el recurso de revisión se incrementa desproporciona-

(106) Informe de Labores del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente al año de 1973, pág. 10 y 11.

(107) Informe de Labores del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente al año de 1975. pág. 3.

(108) Informe de Labores del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente al año de 1979. págs. 16 y 17.

damente, el número de quejas interpuestas decrece, como lo reflejan los Informes de Labores del multicitado Tribunal rendidos en 1982 y 1983. En 1982 se plantearon 2798 revisiones y - 136 quejas, mientras que en 1983 se interpusieron 1599 revisiones contra 126 quejas planteadas. Estas cifras no vienen a demostrar más que el desuso en que poco a poco ha ido cayendo - el recurso de queja.

Por lo que respecta al segundo argumento se dijo: el particular tiene a su alcance el juicio de amparo para combatir -- las sentencias del Tribunal Fiscal, mientras que la autoridad no tiene medio de defensa alguno que pueda hacer valer para - combatir las mismas sentencias del Tribunal. Gonzalo Armienta al abordar el tema sostiene: "Estimamos que crear la asimetría procesal, con apoyo en la circunstancia de que en nuestro sistema jurídico político existe el juicio de amparo, es desconocer la auténtica naturaleza constitucional de este medio de - control y la diversidad esencial existente entre un proceso - que se origina como consecuencia del ejercicio del derecho de acción (ne procedat iudex ex officio), y un procedimiento que nace del ejercicio del derecho de queja y cuya finalidad es - obtener una resolución aplicativa, desaplicativa o inaplicativa de un acto o de una ley, lesivos del interés jurídico del agraviado" (109).

En virtud de que la práctica ha demostrado, a través de resultados contraproducentes, que el elevado rezago no se combate en la forma concebida por la Comisión Redactora mencionada, ojalá y esto no sirva de ejemplo pues se correría el riesgo - de que para evitar el rezago en las Salas del Tribunal Superior del D. F., únicamente se conceda el recurso de apelación a la parte actora, o bien, a la parte demandada, pero nunca a las dos, pues ello originaría la duplicidad del número de apelaciones. O bien, que el Ministerio Público se le reserve el derecho exclusivo de apelar de las sentencias absolutorias, - negando consecuentemente, este derecho al reo, en virtud de - que él puede interponer el juicio de amparo y no así el titular de la acción penal.

Hasta este momento, con las ideas vertidas en torno del recurso de revisión, es suficiente para intentar señalar la naturaleza jurídica de dicho recurso. En efecto, considerando algunos aspectos procesales se puede sostener que la revisión, - si bien es cierto que el Código Fiscal vigente le atribuye el carácter de recurso, ya que lo reglamenta como tal, también - es cierto, como ya se ha señalado anteriormente, que es un me

(109) Armienta Calderón, Gonzalo M. ob. cit. pág. 316.

dio jurídico de defensa asimétrica, entendiendo por asimetría a la falta de armonía de posición de las partes situadas unas respecto de otras en el juicio de anulación.

La palabra asimetría no tiene ninguna característica o rasgo de índole jurídico, es mas bien, un vocablo ajeno al lenguaje jurídico. Empero, dada la desigualdad de las partes frente a este recurso de revisión, únicamente al alcance de las autoridades, es en este recurso en donde se manifiesta la falta de armonía procesal o desigualdad procesal en el juicio. Precisamente el hecho de concederse a la autoridad y ponerlo fuera del alcance del particular, es lo que genera lo que -en concordancia con el maestro Briseño Sierra-, se ha llamado recurso asimétrico.

Sin lugar a dudas que el lector objetará estas aseveraciones arguyendo que antes de 1967 o, yendo aún más allá, antes de 1947, las autoridades se encontraban en una situación semejante; es decir no podían combatir las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación por estarles vedado el derecho de interponer el juicio de amparo, no así para el particular quien podía hacerlo valer en su defensa. También podrá afirmarse que en la actualidad no existe tal desigualdad procesal, pues mientras que la autoridad cuenta con el recurso de revisión, el particular tiene también a su alcance el juicio de garantías.

En efecto, tan valedera es esta posición que aparentemente resulta cierto, no hay desigualdad procesal. Empero, en cuanto a oportunidad de impugnar se refiere, es innegable que la autoridad cuenta con un medio más de defensa, pues el recurso de revisión fiscal -objeto de estudio en el siguiente capítulo-, también está reservado exclusivamente a la autoridad y vedado al particular. Como puede verse, la parte más poderosa en el proceso tiene más y mejores oportunidades de defenderse frente a una posible sentencia injusta. Sobre este particular se considera conveniente reiterar que la práctica aconseja -a pesar del propósito de evitar el rezago en la forma antes señalada-, que se restrinja la procedencia del recurso de revisión pues, "primero, si la sentencia de primera instancia se dicta por un Cuerpo Colegiado integrado por magistrados designados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, -las autoridades administrativas deben tenerles más confianza. Segundo, si uno de los propósitos básicos de la regionalización del Tribunal "es acercar la justicia administrativa a los lugares donde surjan los conflictos y lograr que el control de legalidad que el Tribunal ejerce, se realice en forma más in-

mediata al contribuyente" ¿no es contradictorio conservar la posibilidad ilimitada, sujeta sólo al propio criterio del recurrente, de que todos los asuntos vuelvan a concentrarse? Tercero, ¿qué sentido tiene impugnar sentencias en que se declara la nulidad por vicios formales o de procedimiento, en que conforme a criterios de la Suprema Corte y del propio Tribunal, se pueden subsanar las deficiencias que se consideraron cometidas" (110).

Conforme a los lineamientos antes trazados, no es remota - la posibilidad de que en un futuro inmediato sea el Tribunal Fiscal quien califique la procedencia del recurso de revisión y no se deje a "juicio de la autoridad responsable de recurrir" como ha venido sucediendo hasta estos momentos.

Además, de todo lo anterior, el recurso de revisión es un - medio que constituye o genera una segunda instancia, pues, a través de esta vía impugnativa la Sala Superior realiza un nuevo examen o estudio riguroso de lo actuado por la sala regional, observando en todo caso, las normas legales que regulan - el caso concreto.

4.3 PROCEDENCIA.

De un somero examen del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, se puede apreciar que el recurrir las resoluciones de salas regionales, constituye una facultad discrecional del titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado. En efecto, si se observa con cuidado la parte del artículo que dice "...cuando el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secretaría ...", puede darse cuenta de que queda al arbitrio del titular de la dependencia el recurrir o no las sentencias del Tribunal Fiscal, pues es aquél quien determina cuándo un asunto es de importancia y trascendencia, por tanto, constituye una facultad discrecional.

Ahora bien, en virtud de que el Código Fiscal establece que esta facultad discrecional ha de ser ejercida exclusivamente por el titular de la dependencia a que el asunto corresponda, dicha facultad es indelegable, además, el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala: "Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 16, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado". Por tanto, como no siempre es titular de la Secretaría o Departamento el que recurre las sentencias, pues en ocasiones quien impugna las resoluciones es un funcionario subalterno y lo hace en razón de que por alguna causa el titular se encuentra ausente. Tal circunstancia está prevista en la parte final del artículo 249 del Código Fiscal cuando dice: "...y en caso de ausencia, por quienes legalmente deban sustituirlo". Como puede advertirse, en el primer ordenamiento jurídico se habla de delegación de facultades, mientras que en este último se habla

(111) Esta Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente desde el 10. de enero de 1977, fue reformada y adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982.

de sustitución, lo que hace evidente que los artículos de ambos ordenamientos legales no se oponen, sino por el contrario se complementan.

En el caso concreto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cumplimentando lo establecido por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se dispone: "En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que será expedido - por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias". El - Secretario de Hacienda y Crédito Público por acuerdo publicado en el Diario Oficial de 13 de octubre de 1960 dispuso que en sus ausencias sería suplido por el Subsecretario de Crédito, - a falta de éste por el Subsecretario de Egresos, en ausencia - de este último, por el Subsecretario de Ingreso y a falta de - los tres funcionarios mencionados por el Oficial Mayor.

Durante el gobierno del Presidente Echeverría, se expide el lo. de febrero de 1971 un acuerdo mediante el cual se establece la forma en que habrán de suplirse las ausencias del Secretario de Hacienda. Este acuerdo que derogó el de octubre de - 1960 no varió en lo esencial respecto del anterior, pues sólo modifica la nomenclatura de las Subsecretarías y cambia el orden de sustitución de las mismas, quedando en el orden que sigue: Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Ingresos y por último el de Egresos, a falta de todos ellos serán suplidos por el Oficial Mayor.

Posteriormente, el 28 de septiembre de 1971, para complementar el acuerdo antes citado, se publica en el Diario Oficial - de 10 de septiembre otro acuerdo en el que se dispone que los Subsecretarios y el Oficial Mayor podrán suplirse entre ellos indistintamente y sin sujeción a ningún orden. Más recientemente y con la finalidad de reglamentar el funcionamiento interno de la Secretaría de Hacienda el 31 de octubre de 1980 se publica en el Diario Oficial el Reglamento Interior de dicha Secretaría. Sin embargo, debido a las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del Banco de México, a la expedición del nuevo Código Fiscal de la Federación y otras de igual importancia, se hizo necesario la expedición de un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda. Así el 24 de agosto de 1983, el Presidente de la República expide el citado reglamento que se publica en el Diario Oficial el 26 de agosto del mismo año, expresando su artículo 143 lo siguiente: "El Secretario de Hacienda será suplido en sus ausencias - por los Subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Ingre

...os, de la Banca Nacional, de Inspección Fiscal y por el Oficial Mayor en el orden indicado.

Los Subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos, de la Banca Nacional, de Inspección Fiscal y el Oficial Mayor, se suplirán entre ellos indistintamente y sin sujeción a ningún orden..."

Como puede advertirse, el criterio que contienen los acuerdos dictados en 1971, es el mismo que se mantiene en el Reglamento Interior de 20 de mayo de 1977, publicado en Diario Oficial el 23 del mismo mes y año y se conserva en el Reglamento Interior de lo. de enero de 1980, publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1979. Asimismo, este criterio es trasladado sin modificación alguna en el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda publicado en el Diario Oficial el 26 de agosto de 1983.

El estudio de la legitimación procesal de la autoridad recurrente, como puede verse, es otro de los temas muy discutidos y ha sido objeto de permanente estudio por parte tanto del Pleno del Tribunal como por parte de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia. Así, el Pleno al avocarse al estudio de esta cuestión ha sostenido la siguiente tesis: --- "Aun cuando la afirmación de que el titular de la Secretaría del Departamento de Estado o del organismo descentralizado recurrente se hallaba ausente durante el plazo de interposición del recurso de revisión, esté contenida en un documento oficial, y precisamente porque el artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles define cuáles son los documentos públicos expedidos por funcionarios en ejercicios de sus funciones, no puede reconocerse tal carácter al oficio en el que se intenta el recurso puesto que, para ello, debe el firmante acreditar que lo ha suscrito en legal ejercicio de sus funciones que normalmente corresponden al titular" (112).

Por su parte la Suprema Corte de Justicia ha determinado los alcances del concepto de ausencia del funcionario legalmente autorizado para firmar el escrito de revisión, en el siguiente sentido:

"REVISION ANTE EL PLENO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION PARA LA SUSTITUCION DE UN FUNCIONARIO PARA INTERPONERLA, POR LA SOLA AUSENCIA DE SU OFICINA.- El establecimiento de un orden de sustitución, que toma en cuenta el artículo 241 del Código Fiscal de la Federación para determinar quién está legitimado para interponer el recurso de revisión ante el Pleno del

(12) Sentencia pronunciada el 6 de septiembre de 1967 en el juicio 46/66. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Resolución del Pleno de abril a diciembre de 1967. T. I. pág. 116.

Tribunal Fiscal de la Federación, evidentemente obedece a la necesidad de que las dependencias oficiales puedan funcionar normalmente y, sobre todo, atender situaciones para cuya solución, como en el caso de la interposición de dicho recurso, - la ley establece términos perentorios, sin que ello se vea afectado por la ausencia del titular de la dependencia, la que, de otro modo, o bien, no cumpliría oportunamente con su cometido, o bien, en casos como el presente, quedarían en estado de indefensión al no poder hacer las defensas legales procedentes. Ahora bien, debe hacerse notar que tal situación se produce tanto en los casos en que el titular se encuentra fuera de su sede jurídica como en aquellos que, por cualquier motivo, no asista a su oficina, pues el resultado práctico es el mismo, o sea que de no ser sustituido el ausente, no podrían atenderse determinados asuntos cuya solución es indispensable para la buena marcha de la propia dependencia, por lo que existe base lógica ni jurídica para distinguir, en cuanto a sus resultados prácticos y tratamiento legal, las dos situaciones - precisadas" (113).

En otras de las tesis sustentadas por la Suprema Corte de Justicia, puede observarse en forma por demás clara, que dos son los elementos que configuran la legitimación procesal de la autoridad, a saber:

"REVISION ANTE EL PLENO DEL TRIBUNAL FISCAL, ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA LEGITIMACION PROCESALES DE LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS DEMANDADAS EN EL JUICIO ANULATORIO PARA INTERPONER ESE RECURSO.- Dos son los elementos que configuran la legitimación procesal de los titulares de las Secretarías o Departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal y Directores o Jefes de organismos descentralizados, que no hayan sido demandados directamente en el juicio fiscal, para interponer el recurso previsto en el artículo 240 del Código Fiscal, a saber: a) que el asunto les corresponda; y b) que exista una relación de subordinación entre el funcionario que sea parte - en el juicio de nulidad respectivo y el titular que deba calificar de importante y trascendente el asunto de que se trata - para la interposición del recurso de revisión" (114).

Las siglas "P. A.", en esta materia desempeñan un papel fundamental cuando un funcionario así firma el escrito por el que se interpone el recurso de revisión; adviértase el contenido - de las siguientes tesis dictadas por la Sala Superior del Tri-

(113) Informe rendido por la Segunda Sala Administrativa correspondiente al año de 1971. pág. 31.

(114) Informe rendido por la Segunda Sala Administrativa correspondiente al año de 1972. pág. 94.

bunal Fiscal de la Federación:

"LEGITIMACION PROCESAL ACTIVA.- CARECE DE ELLA EL FUNCIONARIO QUE INTERPONGA EL RECURSO DE REVISION, CUANDO SOLO SE ANTEPONEN A LA FIRMA LAS SIGLAS "P.A.".- De conformidad con el art. 249 del Código Fiscal de la Federación vigente, solo los titulares de las Secretarías o Departamentos Administrativos y los Directores o Jefes de los organismos descentralizados, según corresponda, o quienes legalmente deban sustituirlos en caso de ausencia están facultados para interponer el recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, por tanto, si a la firma de un recurso de revisión sólo se le anteponen las siglas "P.A.", sin especificar quien es el funcionario que suscribe el recurso, deben considerarse dichas iniciales como un término vago e impreciso que se presta a confusión y, en consecuencia, que carece de legitimación procesal activa el recurrente" (115).

En la siguiente ejecutoria que se cita, se puede observar la importancia que revisten dichas siglas cuando el funcionario especifica que lo hace por ausencia o por acuerdo.

"REVISION. RECURSO DE.- No puede tenerse por acreditada la legitimación procesal activa de un Subsecretario para interponer el recurso de revisión ante el Tribunal en Pleno, si al mismo tiempo que firma el escrito relativo, sostiene que lo hace por acuerdo del titular; en efecto, tal proposición es contradictoria porque el interponer el recurso por acuerdo del titular implica una delegación de la facultad discrecional que compete al último y que no se haya autorizado por los artículos 240 del Código Fiscal de la Federación y 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; y la suscripción de la promoción entraña una sustitución en el ejercicio de la mencionada facultad discrecional, que sólo es legalmente válida en ausencia del titular, en virtud de lo cual la interposición del recurso debió hacerse directamente por el funcionario sustituto y no por acuerdo del sustituido" (116).

Otro de los aspectos interesantes de este recurso es el referido a la importancia y trascendencia. El art. 248 del Código Fiscal vigente, aparentemente limita la facultad de impugnación y, por ende, la competencia de la Sala Superior, a aque-

(115) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2a. época. año V, núm. 51. marzo de 1984. pág. 773. Revisión resuelta en sesión de 6 de marzo de 1984, por unanimidad de 8 votos.

(116) Revista del Tribunal Fiscal. Resolución dictada por el Tribunal Pleno de abril a diciembre de 1967. T. I. resuelta el 11 de mayo de 1967. exp. 5176/66. pág. 47.

llos asuntos que sean de importancia y trascendencia a juicio de la autoridad recurrente. Sobre este particular, el anteriormente Pleno del Tribunal se expresó en la siguiente forma:

"IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL EN PLENO.- No puede calificarlas si el recurso de revisión llena esos requisitos a juicio del titular. Los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación no otorgan al Tribunal Fiscal en Pleno facultad para examinar, previamente al estudio del fondo del negocio, si el titular recurrente ha justificado la importancia y trascendencia del asunto de que se trata. Otro sería el caso, dado que nuestro sistema es de facultades expresas, si el Tribunal en Pleno tuviera atribución igual a la que el artículo 244 del Código en cita concede a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación para examinar estas cuestiones en un último recurso que tienen las autoridades" (117).

Pero, ¿cuál es el alcance de las expresiones "importancia y trascendencia", que debe revestir el litigio para el efecto de la procedencia del recurso de revisión?

La Suprema Corte de Justicia en la siguiente tesis precisa la connotación de ambos vocablos al apuntar: "La calificación de la importancia y trascendencia del asunto, cuando el recurso se interpone ante el Pleno del Tribunal Fiscal, queda al solo criterio de la autoridad legitimada para hacerlo valer, sin que el Tribunal "ad quem" tenga facultad para examinar si se da la importancia y trascendencia del asunto, a efecto de admitir o rechazar el recurso, pues en todo caso deberá admitirlo si se satisfacen los demás requisitos legales. En cambio, cuando se trata de la revisión fiscal, la Suprema Corte de Justicia sí puede y debe examinar, previamente al estudio del fondo del negocio, si se ha justificado su importancia y trascendencia, y en caso de que a su juicio dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desechará el recurso (artículo 244), con la salvedad de que si el valor del negocio es de quinientos mil pesos, o más, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso (artículo 242)". (118).

(117) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 1968. T. I. pág. 166. Resolución dictada el 21 de febrero de 1968, pronunciada en la revisión fiscal núm. 167/67.

(118) Sumario de la tesis sostenida en las revisiones fiscales 271/67, 5/68 y 22/68. Incluido también en el Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia al terminar el año de 1968; puede verse también en "Tesis importantes sustentadas por la Segunda Sala. Sección 1a. Tesis Núm. 12. págs. 31 a 34.

Aún cuando en la tesis que se examina se analiza el problema respecto de la facultad concedida a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia para calificar la importancia y trascendencia del asunto en los recursos que ante ella se interponen con apoyo en el artículo 242, los alcances de la interpretación pueden ser referidos al medio de impugnación en examen, por tratarse de la misma cuestión. Para ello es preciso, ante todo dilucidar la acepción gramatical y legal de las referidas expresiones, a falta de texto positivo que precise el alcance. Gramaticalmente, las acepciones que conviene registrar (tomadas de la última edición del Diccionario de la Real Academia Española. Edición XVIII, 1956) son las siguientes:

IMPORTANCIA. Calidad de lo que importa, de lo que es muy conveniente o interesante o de mucha entidad o consecuencia.

TRASCENDENCIA. Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante.

Como se ve los dos vocablos expresan ideas, aunque semejantes, diferentes, lo que se concilia con el texto legal, el cual incurriría en redundancia si empleara dos términos sinónimos.

Llevadas ambas acepciones al campo de lo legal, la importancia hace referencia al asunto en sí mismo considerado, mientras que la trascendencia mira a la gravedad o importancia de las consecuencias del asunto. De este modo, la importancia del asunto puede quedar en sí misma desligada de la trascendencia del mismo, porque sus consecuencias no sean graves o muy importantes. La ley exige la concurrencia de los dos requisitos (unidos entre sí por la conjunción copulativa y no separados por la disyuntiva), en virtud de lo cual la autoridad recurrente deberá razonar uno y otro.

En la exposición de motivos del Código Fiscal de 1967 sobre este problema dice: "Se considera que la solución propuesta limita de manera muy efectiva el número de negocios que pueden someterse al más Alto Tribunal, puesto que la capacidad de decisión del Tribunal Fiscal en Pleno no excede de 300 asuntos por año. De este número, los casos en que habrá de interponerse el recurso ante la Suprema Corte de Justicia seguramente serán en cantidad reducida, y ello aliviará de manera muy importante la situación que ha venido registrándose, y que en parte ha contribuido al rezago porque atraviesa la propia Suprema Corte de Justicia".

De este párrafo que acaba de transcribirse se infiere que la procedencia del recurso de revisión fiscal ante la Corte debe entenderse como excepcional, pues los casos que conozca la

Suprema Corte de Justicia serán "en cantidad reducida" respecto al total de los que lleguen al conocimiento del Tribunal - Fiscal en Pleno (hoy Sala Superior). Lo excepcional de la procedencia de la revisión fiscal se sustenta, a su vez, en la importancia y trascendencia de cada caso, lo que en otros términos significa que un asunto es excepcional precisamente por ser importante y trascendente. La determinación de cuándo se está en presencia de un asunto excepcional por su importancia y trascendencia, puede hacerse por exclusión, estableciéndose que se encontrarán en esa situación aquellos negocios en que su importancia y trascendencia se puedan justificar mediante razones que no podrían formularse en la mayoría, ni menos en la totalidad de los asuntos, pues en ese caso se trataría de un asunto común y corriente y no de importancia y trascendencia, en el sentido que se establece en la ley.

Las consideraciones anteriores, traducidas en forma breve, implican que se estarán en presencia de un asunto de "importancia y trascendencia" cuando se expresen razones que demuestren que se reúnen 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 los asuntos), debido a su importancia por su gran entidad o consecuencia y, además, a que la resolución que se pronuncie trascenderá en resultado de índole grave".

Sin embargo, si bien la calificación se hace por el órgano jurisdiccional en la tercera instancia, no sucede lo mismo en el recurso de revisión ante la Sala Superior, pues la "importancia y trascendencia del asunto" queda como ya se ha visto, a juicio de la autoridad recurrente, lo cual significa, de acuerdo con el criterio, tanto de la Sala Superior del Tribunal Fiscal como de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, que la Sala Superior no tiene facultades para desechar aquellos recursos calificados erróneamente por la autoridad como importantes y trascendentes.

Es de puntualizarse que, quien esto escribe, disiente con el criterio sostenido en las tesis que ambos órganos colegiados han sustentado, pues su aplicación hace nugatoria la intención del legislador de limitar el recurso a los casos de excepción ya reseñados; adhiriéndose, por el contrario, a la tesis pronunciada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el sentido de que "siendo discrecional pero no arbitraria la facultad de interponer el recurso de revisión, éste debe desecharse si quien lo intenta no expresa ni razona adecuada y convincentemente la im-

portancia y trascendencia del asunto" (119).

Por último conviene señalar que de conformidad con el art. 248 del Código Fiscal vigente, el recurso de revisión procede en cuatro casos:

- a) Contra resoluciones de sala regional que decrete sobreseimiento.
- b) Contra las que nieguen sobreseimiento.
- c) Contra las sentencias definitivas, y
- d) Contra sentencias que violen el procedimiento afectando las defensas del promovente y de trascendencia al sentido del fallo.

Conviene recordar que, originalmente, el Código Fiscal de 1967 establecía que sólo serían recurribles las resoluciones que pusieran fin al litigio, lo que ameritó la reforma de 30 de diciembre de 1968, extendiendo la procedencia del recurso a los dos primeros supuestos; atendiendo, además, al caso previsto por el art. 23 de la Ley Orgánica del Tribunal, es decir, a juicios intentados por autoridades y cuyo sobreseimiento redundaba en perjuicio de su acción. Actualmente este mismo caso se prevé en el art. 36 del Código Fiscal vigente. Asimismo, el cuarto supuesto de procedencia del recurso, tampoco se establecía en el art. 240, ameritando otra reforma publicada en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1978, en vigor desde el 1.º de enero de 1979, siendo recurribles desde entonces las resoluciones que violen el procedimiento y que trasciendan al sentido del fallo.

(119) Juicio de Amparo DA-901/69, citado por Heduán Virués, Dolores. Cuarta Década... ob. cit. pág. 279.

4.4 CONTENIDO Y EFECTOS DE LA RESOLUCION.

Realmente constituye una deficiencia del contencioso administrativo mexicano, la ausencia de un Código Procesal Administrativo, ya que en la actualidad la regulación del procedimiento se encuentra establecido en el Código Fiscal de la Federación mismo, lo que impone la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles. Sobre este particular, cabe puntualizar que el último ordenamiento legal mencionado resulta en la mayoría de los casos, inadecuado, puesto que existen deficiencias substanciales entre el contencioso administrativo y el proceso civil, ya que el primero es de orden público, mientras que el segundo no lo es, de donde se derivan diferencias en ocasiones irreconciliables. Por ello, se hace cada día más imperativa la necesidad de contar con un Código Procesal Administrativo propio de la materia que reglamente debidamente los procedimientos administrativos y contenciosos administrativos.

El trámite que debe seguirse para el recurso de revisión — ante la Sala Superior, lo establece el art. 249 del Código — Fiscal de la Federación, mismo que tiene una semejanza con el recurso de queja; sin embargo, es pertinente señalarlo, aunque en forma breve, a fin de vertir algunas consideraciones — en torno de dicho recurso, dada su excepcionalidad.

De la lectura del art. 248 del C.F.F., se desprende que los elementos del recurso de revisión son los siguientes:

1. Que el recurso solamente puede interponerlo la autoridad.
2. Procede contra las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimiento, las sentencias definitivas y las que violen el procedimiento dejando en estado de indefensión al recurrente y que trasciendan al resultado del fallo.
3. Que el asunto sea de importancia y trascendencia.
4. Que lo anterior sea calificado por el titular de la dependencia a que el asunto corresponda.

Al interponer el recurso, la autoridad recurrente deberá — cumplir con ciertos requisitos de forma que al efecto establecen los arts. 248 y 249 del Código citado, a saber:

1. El recurso debe interponerse por escrito, lo cual descarta la posibilidad de que una vez conocida la sentencia por las partes, se apersonen un representante de las partes y manifieste que interpone el recurso en cuestión.
2. El escrito de interposición será dirigido al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación. Es evidente que lo anterior atiende a lo establecido por la fracción VI del art. 19 de la Ley Orgánica del propio Tribunal, en el sentido de que es atribución del Presidente tramitar el recurso, designando el magistrado instructor.

3. El recurso debe interponerse dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna. El cómputo de los días, se hace desde luego, tomando en cuenta solamente los días hábiles.

4. El escrito por el que se interpone el recurso de revisión será firmado por el titular de la Secretaría, Departamento Administrativo o por los directores o jefes de los organismos descentralizados, según corresponda, en caso de ausencia, por quienes legalmente deban sustituirlos.

Una vez que la autoridad promovente ha cumplido con estos requisitos, el Tribunal procederá a calificar el recurso a efecto de determinar si es de admitirse o desecharse. Los aspectos que el Tribunal califica son los siguientes:

1. Que la resolución recurrida sea de las que decreten o nieguen sobreseimiento, sea sentencia definitiva o de las que hayan violado aspectos procesales durante el procedimiento trascendiendo al resultado del fallo.
2. Que el asunto sea de importancia y trascendencia.
3. Que el recurso haya sido interpuesto por escrito dirigido al Presidente del Tribunal Fiscal.
4. Que el recurso haya sido interpuesto dentro del plazo de ley.
5. Que el escrito haya sido firmado por el titular de la dependencia a que el asunto corresponda.

Examinando la calificación de cada uno de los cinco puntos anotados, se tiene que en el primer caso es obvio que el Tribunal no sólo puede, sino que debe calificar que la resolución que se impugna corresponda a las que señala el art. 248, ya que el recurso de revisión está establecido para combatir dichas resoluciones.

Por lo que se refiere al segundo punto, como ya se ha visto, la calificación de la importancia y trascendencia del asunto, corresponde, en este caso, a la autoridad promovente y no al Tribunal. En virtud de lo anterior, es pertinente mencionar que no sucede lo mismo -como se verá en el siguiente capítulo-, con el recurso de revisión fiscal, en donde la calificación de la importancia y trascendencia de un negocio queda a juicio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia. Sobre este particular es conveniente señalar que resulta incongruente la postura del articulado correspondiente, puesto que habiendo surgido los recursos de revisión y de revisión fiscal, como medios excepcionales o extraordinarios de la defensa para las autoridades promoventes, la importancia y trascendencia del asunto debe dilucidarse en ambos casos, ya sea por el promovente, o bien, por el órgano que va a conocer de la resolución de

dicho recurso puesto que no debe olvidarse que donde existe la misma razón debe existir la misma disposición.

En consecuencia, con el objeto de agilizar la tramitación de los recursos de revisión, hoy día facultad de la Sala Superior, por tratarse de un medio de defensa excepcional, debe dejarse a la Sala Superior la calificación de la importancia y trascendencia del asunto, no sólo para ser congruente con la tramitación del recurso de revisión fiscal, lo cual contribuiría a agilizar la impartición de justicia, sino también para evitar a que en forma indiscriminada se siga abusando del recurso, lo que también contribuiría si no a disminuir por lo menos a evitar el elevado estado de rezago que se ha formado en la Sala Superior (120).

Ahora bien, ¿qué sucede cuando la autoridad omite señalar el porqué el negocio es importante y trascendente? Al respecto, es de considerarse que no basta la simple afirmación de las autoridades en el sentido de que tal o cual asunto es importante y trascendente, sino que, por el contrario, es indispensable que exponga las razones que tiene para considerar un negocio con esas características. En efecto, es cierto que no existe disposición alguna en el Código Fiscal que obligue a la autoridad promovente a cumplir con dichos requisitos. Sin embargo, ¿por ese solo hecho ¿la misma autoridad no va a cumplir con lo que establece expresamente el art. 16 constitucional? ¿Acaso porque el Código Fiscal omite señalarle esa obligación, va a violar el precepto antes citado? ¿Qué no la Constitución es la Ley primaria o Ley de leyes? O bien desde otro punto de vista más moderado ¿la facultad discrecional que el art. 248 del Código Fiscal concede a la autoridad titular del recurso, implica poder actuar en un procedimiento judicial o administrativo sin fundamentar ni motivar su proceder? De ser así, entonces aunque en forma reservada, se podría decir que algunas facultades discrecionales caen en el mundo de lo inconstitucional.

En cuanto al tercer punto, es evidente que el Tribunal Fiscal debe calificar este aspecto, pues el Código Fiscal es terminante al establecer que el recurso debe ser interpuesto mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal. Si el escrito se dirige a la Sala Superior sin mencionar al Presidente, el recurso debe tenerse también por admitido.

(120) Jurisprudencia de 1917-1975. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 3ra. Parte. 2a. Sala. T. I. págs. 458, 459 y 460. Aquí puede verse que la Corte sustenta un criterio en sentido contrario: "El hecho de que en el escrito no se aluda a la importancia y trascendencia no implica que deba desecharse"

Por lo que se refiere al cuarto punto, tambien es calificable por el Tribunal, es decir, este debe examinar si el recurso fue interpuesto oportunamente, de no ser asi debera dese--charse por extemporáneo.

Finalmente, el quinto punto tambien es calificable por el propio Tribunal, ya que resulta inadmisibile dar entrada a un recurso que es firmado por persona distinta de la que marca - la ley, toda vez que se trata de una facultad discrecional, - aunque este aspecto se estudia hasta que se dicta sentencia.

El procedimiento a seguir durante la substanciación del re curso, lo establece el segundo párrafo del artículo 249 del - Código Fiscal, y consiste en que admitido el recurso de revi sión ante la Sala Superior, el Tribunal por conducto del Pre sidente designa al magistrado que deberá instruir el recurso; con las copias que la autoridad anexe al recurso, el magistra do instructor mandará correr traslado a la parte contraria -- que en este caso siempre será un particular--, por el término de cinco días. El particular, por su parte, en este lapso de berá exponer lo que a su derecho convenga. El mismo Código ci tado no especifica las consecuencias que puedan originarse -- cuando el particular no cumple con lo anterior, si es o no san cionado, o bien, si vuelve a ser requerido para el mismo efec to. No obstante lo anterior, interpretando armónicamente dicho ordenamiento legal, puede considerarse que transcurrido este - término, queda integrado el expediente respectivo. Asimismo, - vencido este plazo, el magistrado instructor cuenta con un pla zo de un mes para preparar su ponencia que decidirá el recur so. Concluido este término, el magistrado ponente presenta su proyecto y lo somete a la consideración de la Sala Superior, de ser aprobado, deja de ser proyecto de sentencia para adqui rir el grado de sentencia emitida por la Sala Superior.

Sin embargo, ¿cuál será la materia de la resolución que de cide el recurso?

Se ha afirmado que el recurso de revisión constituye una - verdadera apelación, sin más límites que los que impone el -- principio de la reformatio in peius, de lo que resulta obvio que el tribunal de segunda instancia asume en plenitud su com petencia decisoria de tal manera que al analizar los conceptos de agravios expresados por la autoridad recurrente, dicta una nueva sentencia. El entonces Pleno sostuvo en la resolución - emitida el 6 de marzo de 1968 el siguiente punto de vista.

***RECURSO DE REVISION, CONSTITUYE UNA SEGUNDA INSTANCIA.-**
El Tribunal Pleno puede estudiar conceptos de nulidad omitidos por la Sala, cuando se revoca la sentencia recurrida. El recur

so de revisión que establece el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, tiene las mismas características que el recurso de apelación en el derecho común, por lo que constituye una segunda instancia que, a través de los agravios hechos valer por una de las partes, tiene por objeto revisar la legalidad de lo actuado en primera instancia; en estas condiciones el Tribunal Pleno, debe estudiar conceptos de nulidad que fueron omitidos por la Sala a quo al dictar su sentencia, cuando se declaran fundados los agravios que se esgrimen en su contra y se revoca dicha sentencia" (121).

De verdad que resulta muy extraño que el legislador haya concentrado su atención en el recurso de queja y no en los recursos de revisión y revisión fiscal, ya que en los preceptos -- que lo establecen y reglamentan no se precisa el sentido de la resolución que ha de poner fin al recurso, por lo que dicha resolución puede ser cualquiera de las siguientes:

- A) Desecharlo por extemporáneo, por falta de legitimación de quien lo intenta o porque la resolución recurrida no sea de las que precisa el art. 248.
- B) Sobreseer el recurso si por alguna causa quedare sin materia, lo que podría suceder, por ejemplo, si la resolución recurrida perdiera existencia por efecto de una ejecutoria recaída en juicio de amparo fallado antes que la revisión, dada la simultaneidad de estas dos vías en los casos de resoluciones parcialmente adversas a las autoridades y a particulares.
- C) Sobreseer el juicio, por desistimiento del actor o por revocación administrativa del acto que fue impugnado.
- D) Revocar, modificar o confirmar la resolución recurrida.
- E) Como consecuencia de la revocación de una resolución de sobreseimiento, fallar el juicio en cuanto al fondo.
- F) Como consecuencia de la revocación o modificación de una sentencia, sobreseer el juicio, declarar la nulidad o reconocer la validez de la resolución impugnada en el juicio (122).
- G) Revocar la resolución recurrida para que la sala reponga el procedimiento que ha violado y dicte nueva resolución.

En suma, salvo el caso de ordenar la reposición del procedimiento, la Sala Superior sustituye a la sala juzgadora en todo lo que resulte necesario conforme a los agravios que tenga por operantes.

Los particulares inconformes con la resolución pronunciada

(121) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Resoluciones del Pleno. Primer trimestre de 1968. pág. 234.

(122) Heduán Virués, Dolores. Cuarta Década... ob. cit. págs. 280 y 281.

por la Sala Superior, podrán impugnarla a través del juicio de amparo directo, si se trata de sentencia definitiva, o bien, mediante amparo bi-instancial si se trata de resoluciones de sobreseimiento.

En este caso, los alcances de este recurso, son para la autoridad de trascendencia, toda vez que en esta segunda instancia se estudian no sólo cuestiones de legalidad, sino también de procedimiento. Los alcances pues, son para la autoridad no para el particular, quien en todo caso, interpondrá el juicio de garantías.

Para concluir este capítulo, conveniente es puntualizar que tanto las sentencias que pronuncien las salas regionales como las que emita la Sala Superior, deberán fundarse en derecho, - examinando todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación que integran la litis ante la sala regional, mientras que ésta misma ante la Sala Superior se integra con la resolución recurrida, con el escrito de expresión de agravios y con lo expuesto por la contraria sobre la procedencia del recurso. En este caso, la Sala Superior debe estudiar los motivos de anulación cuyo examen hubiera omitido la sala regional respectiva.

Una vez que la Sala Superior ha emitido la resolución correspondiente decidiendo el recurso, surge la siguiente interrogante ¿puede el Tribunal Fiscal de la Federación ejecutar sus propios fallos? Categóricamente puede decirse que no. Al respecto, uno de los autores de la Ley de Justicia Fiscal, Alfonso Cortina Gutiérrez expresa lo siguiente:

"Si se pregunta cuál es la razón jurídica por la cual se ha desposeído en la ley al Tribunal Fiscal de la Federación para ejecutar sus propios fallos, se deberá contestar que no existe ninguna; simplemente la ley ha tomado ese camino porque al dictarse la ley, al crearse por primera vez un órgano de jurisdicción administrativa de justicia delegada, se pensaba que ese órgano no podría tener la suficiente fuerza para imponer de hecho, para imponer prácticamente ante la autoridad administrativa la ejecución de sus propias sentencias y se pensó en cambio que existiendo ya una vieja tradición para el cumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte en amparo, y existiendo ya inclusive muy severas sanciones para los casos de incumplimiento por la autoridad de la sentencia de amparo, era más útil trasladar, abriendo el juicio de amparo, a la Suprema Corte, a los Tribunales Federales, los problemas de la ejecución de las sentencias del Tribunal Fiscal, de dejar a éste en la ley con un compromiso que prácticamente no po-

dría cumplir; encargarse de la ejecución de sus fallos; carecería el Tribunal Fiscal, para hacerlo, de tradición, de arraigo y de fuerza política suficiente para lograr imponer su criterio a la Administración Pública. Así pues, no es una razón jurídica la que ha determinado que se prive al Tribunal Fiscal de la facultad a que me estoy refiriendo, sino simples razones de conveniencia, de oportunidad política" (123).

Lo expresado por el magistrado fundador del Tribunal y además, uno de los autores de la Ley de Justicia Fiscal, el Código Fiscal de 1938, etc., tiene un elevado contenido de veracidad. Obviamente, los que opinan lo contrario siempre han tratado de justificar la misma cuestión por distintos medios y con diversos argumentos que en muchos de los casos resultan poco convincentes.

(123) Cortina Gutiérrez, Alfonso. Ciencia Financiera y Derecho Tributario. Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. Vol. 1. pág. 217.

CAPITULO QUINTO

EL RECURSO DE REVISION FISCAL

- 5.1 ANTECEDENTES.
- 5.2 NATURALEZA JURIDICA.
- 5.3 REQUISITOS DE PROCEDENCIA.
- 5.4 TRAMITE Y RESOLUCION.

CAPITULO QUINTO

EL RECURSO DE REVISION FISCAL

5.1 ANTECEDENTES.

Uno de los principales medios impugnativos que el legislador ha instituido en materia contenciosa administrativa y que, desde sus orígenes ha suscitado polémicas desde el punto de vista doctrinario es, sin duda, el recurso de revisión fiscal.

Entre otros de los aspectos interesantes del recurso de revisión fiscal, es el que se refiere a las circunstancias o causas jurídicas de la época que originaron primero, una seria reforma al art. 104 constitucional y posteriormente, la expedición de dos decretos en los que se establecen un recurso de revisión procedente contra resoluciones del anterior Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, interponible y tramitable ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia y otro recurso del mismo nombre y tramitable ante la misma Sala mencionada establecido a favor de las autoridades del Departamento del Distrito Federal. Por lo que, antes de hacer un breve análisis de dichos recursos, conviene señalar los antecedentes que motivaron su creación.

En el mes de septiembre de 1937, el Ejecutivo Federal formuló una iniciativa para reformar el art. 104 constitucional y establecer el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones pronunciadas por los tribunales inferiores que resolvieran asuntos en los que la Federación estuviera interesada.

Esta iniciativa no prosperó en el Congreso de la Unión. No obstante, el 25 de septiembre de 1945 el Presidente de la República presenta otra iniciativa ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pugnando nuevamente por la reforma a la fracción I del art. 104 constitucional. En esta iniciativa se reproduce casi íntegramente la presentada con anterioridad sufriendo tan sólo una variante: ya no se hizo referencia al recurso de súplica, sino que simplemente se propuso otorgar al Poder Legislativo Federal la facultad de establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, en los juicios en que la Federación estuviera interesada, contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Veamos pues, lo que realmente acontecía en el mundo jurídico a partir de la creación del Tribunal Fiscal.

Tanto en el art. 57 de la Ley de Justicia Fiscal como en su correlativo 203 del Código Fiscal de la Federación, se establecía "que los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tendrían fuerza de cosa juzgada". En este estado de cosas, durante casi una década las sentencias del tribunal tuvieron virtualmente el carácter de cosa juzgada para las autoridades, pues con excepción del recurso de queja que procedía en contra de las sentencias violatorias de la jurisprudencia o en contra de las sentencias dictadas en depuración de créditos, no procedía ningún otro recurso en contra de ellas. Pero como a pesar del texto de la ley, las autoridades no se conformaban con las sentencias del tribunal y promovieron juicios de amparo; la justicia federal fue formando una valiosa jurisprudencia que al integrarse debidamente quedó de la siguiente manera: "Como el Tribunal Fiscal dicta sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, no se concibe que otro órgano del mismo Ejecutivo que obra por acuerdo del titular de ese poder, como es la Secretaría de Hacienda, pueda pedir amparo contra actos de dicho Tribunal; además de que es absurdo pretender que las oficinas públicas o dependencias del Ejecutivo puedan invocar violación de garantías individuales, para protegerse contra actos de una autoridad que dicta sus fallos en representación del mismo Ejecutivo" (124).

Ante este valladar jurídico establecido por el máximo Tribunal mexicano, las autoridades fiscales se vieron imposibilitadas para seguir promoviendo amparos en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal, y para abrir una vía que permitiera hacer llegar a la justicia federal su inconformidad con las sentencias de aquél, se promovió la reforma a la fracción 1 del art. 104 constitucional, misma que se efectúa por decreto de 16 de diciembre de 1946, y cuyo texto es el siguiente: "En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".

En la iniciativa de reforma que se comenta, el Ejecutivo Federal apuntó: "De aprobarse la iniciativa, se legisla lo que -

(124) Compilación de jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-1975. Segunda Sala. 3ra. parte. - Vol. I. pág. 325.

varias veces se ha señalado como deseable en la doctrina constitucional mexicana: que la jurisdicción de la Corte Suprema - de Justicia esté fijada por principios uniformes lo mismo dentro del amparo que fuera de él; que cese la actual e injustificada situación en que a través de su juicio de amparo el negocio más insignificante pueda llegar a la Suprema Corte de Justicia y en cambio esté negado el acceso al Tribunal Supremo a negocios importantísimos en que los intereses públicos están de por medio" (125).

En el dictamen formulado para la primera Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, respecto de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, se enfatiza que dicha iniciativa "sólo tiende a devolver a la jurisdicción de la Suprema Corte una materia que, conforme a las mejores tradiciones constitucionales de México, debe pertenecerle; decir la última palabra en todas aquellas controversias que afecten el interés público y que deriven de la aplicación de leyes federales" (126).

Por su parte, el dictamen emitido por la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales de la Comisión de Senadores destaca: "Como la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que sólo una reforma constitucional puede concederle jurisdicción para que el Estado tenga el recurso de llegar a ella; y como seguramente se estará de acuerdo en que la situación del Estado es injusta y anti-jurídica, pues mientras se permite a los intereses privados a través del juicio de amparo, acudir a la Suprema Corte, se niega a los intereses públicos este derecho, - es indispensable la reforma de que se trata..." (127).

La iniciativa del Ejecutivo Federal culminó con la reforma de la fracción I del art. 104 constitucional, publicada en Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, y se abrió así la posibilidad de que el legislador común en materia federal estableciera recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los juicios en que la Federación estuviese interesada, contra las sentencias de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estuviesen dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Con base en esta reforma constitucional, el Congreso de la Unión expide la ley para crear un recurso ante la Suprema Corte, contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre

(125) Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. 1967. Tomo VII. pág. 970.

(126) Ibidem. pág. 972.

(127) Ibidem. pág. 972 y 973.

re de 1946, iniciando su vigencia el 10 de enero de 1947 y, por considerarlo de importancia, se inserta el texto que es el siguiente:

MIGUEL ALEMAN VALDEZ. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente:

D E C R E T O

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

LEY PARA CREAR UN RECURSO ANTE LA SUPREMA CORTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Art. 10. Las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación en los distintos negocios de su competencia, - contra las que no proceda recurso, de acuerdo con las leyes que rijan el funcionamiento de dicho Tribunal, serán revisables a petición de parte por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés del negocio no se haya precisado, no sea precisable o sea de \$ 20 000.00 o mayor.

Art. 20. El recurso se propondrá y substanciará en los términos, forma y procedimiento que señala la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, para la revisión de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito en amparo indirecto. La Procuraduría Fiscal, podrá interponer el recurso en nombre de la Secretaría de Hacienda e intervenir en todos los aspectos procesales del mismo.

Art. 30. La suspensión del procedimiento otorgado durante el juicio ante el Tribunal Fiscal, continuará en vigor al tramitarse el recurso creado por ésta ley, mientras se mantenga la garantía del interés fiscal.

T R A N S I T O R I O S

UNICO. Esta ley entrará en vigor diez días después de que sea publicado el decreto que reforma la fracción I del art. 104 constitucional.

En esta ley encontramos el primer antecedente del actual recurso de revisión fiscal.

Por reforma de 30 de diciembre de 1949, publicada en el - Diario Oficial del mismo mes y año, se amplió la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte a aquellos negocios cuya cuantía no se hubiese precisado, no fuese precisable o fuese de \$ 20 000.00 o más. Originalmente, el Decreto de 1946 - establecía que los negocios serían recurribles si la cuantía

fuese de \$ 50 000.00 en adelante.

El 29 de diciembre de 1948 se promulgó una nueva Ley que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal. Esta ley se publica en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1948. En su art. 10. establecía que las sentencias definitivas que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, en los juicios en que se demande la nulidad de resoluciones de las autoridades que manejan la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, serán revisables a petición de éstas, por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés del negocio exceda de cinco mil pesos. En el caso de prestaciones fiscales que se causen periódicamente, el interés fiscal del negocio se calculará sumando las prestaciones correspondientes a un año. Posteriormente, por reforma de 30 de diciembre de 1950 se amplía la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso, cualquiera que fuese la cuantía del negocio.

Por vez primera en la historia del Derecho Procesal, y concretamente en lo concerniente a la materia contenciosa administrativa, se crea un recurso que pueden hacerlo valer solamente una de las partes, y precisamente la parte más poderosa en el contencioso administrativo, como son las autoridades. Esto es, sólo las autoridades del Departamento del Distrito Federal. Esta situación origina un problema que se comentará en el siguiente inciso y que es el que se refiere a que si el particular podía o no acogerse a la ley de 1946 para interponer el recurso de revisión impugnando resoluciones del Departamento del Distrito Federal.

En conclusión, la reforma constitucional de 1946 tuvo tres consecuencias muy importantes:

Primero. Sirvió para que se convalidara la muy discutida constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, pues anteriormente, como se ha dicho en capítulos anteriores, no se hablaba en la Constitución de la existencia de tribunales administrativos.

Segundo. A partir de la adición constitucional, la mayor parte de las sentencias del Tribunal Fiscal dejaron de tener el carácter de cosa juzgada, ya que paralelamente a la reforma se establece el recurso de revisión ante la Suprema Corte en contra de las sentencias dictadas en asuntos mayores de veinticinco mil pesos o de cuantía indeterminada y,

Tercero. Con esa adición se inició el grave rezago que tuvo

que controlar la H. Suprema Corte de Justicia, después el H. Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Sala Superior). En efecto, como el recurso de revisión se utilizó y sigue utilizándose indiscriminada e invariablemente por las autoridades, la justicia federal, concretamente, la Suprema Corte de Justicia, se vió abrumada de asuntos, de tal modo que se formó un elevado estado de rezago que dió lugar a que en 1966 - se expidiera un nuevo Código Fiscal de la Federación, entrando en vigor el 10. de abril de 1967. Con la entrada en vigor de este Código, se abrogan los dos decretos que creaban los recursos de revisión ante la Suprema Corte, y en tres artículos (242, 243 y 244), se da vida a un recurso que sustituye a los dos anteriores bajo el nombre establecido ahora en el texto legal, de revisión fiscal.

5.2 NATURALEZA JURIDICA.

Como puede apreciarse del art. 250 del Código Fiscal de la Federación, este recurso es llamado expresamente "revisión -fiscal", nombre que se conserva actualmente en el texto legal y que se da a dicho medio impugnativo, más por costumbre que por otras razones. Como es sabido el nombre se retoma de las leyes que crearon respectivamente un recurso de revisión, ante la Suprema Corte. El Código Fiscal de 1967, abroga dichas leyes, empero, recoge de ellas las figuras jurídicas creadas, lo mismo sucede con el Código Fiscal de 1983. Actualmente, - así se le distingue del de revisión interponible ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y del de revisión en materia de amparo.

El adjetivo fiscal está usado convencionalmente, puesto que si bien es comprensivo de la mayor parte de los litigios que se substancian ante dicho Tribunal y que versan sobre impuestos, derechos productos y aprovechamientos, todos ellos conceptos fiscales en sentido lato; en cambio, no lo es de otras controversias que no son fiscales, tales como las relativas a interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas federales; los juicios seguidos contra resoluciones que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales; las que nieguen o reduzcan pensiones que conceden - las leyes a favor de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y de la Armada Nacional, etc. y demás establecidas por el art. 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Para mayor abundamiento, prudente es insertar el criterio que la Suprema Corte de Justicia ha sostenido en la siguiente tesis, respecto a qué debe entenderse por materia fiscal.

"Por materia fiscal debe entenderse lo relativo a la determinación, la liquidación, el pago, la devolución, la exención, la prescripción o el control de los créditos fiscales, o a las sanciones que se impongan con motivo de haberse infringido las leyes tributarias ..." (128).

En este orden de ideas, como ha quedado claramente establecido en la citada tesis, el adjetivo "fiscal" que se le atribuye al recurso procedente ante la Corte Suprema, no tiene - en absoluto nada de fiscal; su uso es meramente convencional, pues no tiene raíz histórica ni razón legal alguna que pudiera consolidar dicho calificativo.

Ahora bien, en virtud de la reforma constitucional, el le

(128) Informe de la Segunda Sala Administrativa, correspondiente al año de 1974. pág. 99.

gislador común tuvo la posibilidad de establecer en materia federal, recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones que le sean adversas a la autoridad y emitidas por tribunales administrativos. Con base en dicha reforma, el Congreso de la Unión que crea un recurso ante la Suprema Corte, contra las sentencias del Tribunal Fiscal publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1946.

Inicialmente se contempla un medio de impugnación perfectamente simétrico, manteniendo el principio procesal de la igualdad de las partes en el proceso, pues se otorga a las partes sin discriminación alguna contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal, respecto de las cuales no proceda recurso alguno de acuerdo con las leyes que rigen el funcionamiento de dicho tribunal. Sin embargo, esta igualdad procesal de las partes no duró por mucho tiempo, pues el 29 de diciembre de 1948 se promulga la nueva Ley que crea el recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal publicada el 31 de diciembre de 1948.

En el primer art. de dicha ley se señalaba: "Las sentencias definitivas que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación ... serán revisables, a petición de éstas (o sea las autoridades del Departamento del Distrito Federal), por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación..." Con motivo del sentido que se le dió al contenido de esta ley, se asienta el principal precedente que habría de hacerse extensivo, posteriormente, al recurso de revisión ante la Sala Superior; esto es, que se atribuya la facultad de hacerlos valer única y exclusivamente a una de las partes en el juicio. En este caso, sólo las autoridades tienen la facultad de recurrir los fallos que le sean adversos ante la Segunda Sala de la Suprema Corte. De esta manera, se insiste, la asimetría del recurso que hizo llegar la Suprema Corte únicamente la revisión crítica de aquellas sentencias favorables al particular, se convierte, desafortunadamente, en ejemplar, al reiterarse en otro recurso ordinario, como es el recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

En el capítulo que antecede, se formularon algunas interrogantes y aquí conviene agregar otras que no dejan de ser interesantes ¿Cuál es el objeto del recurso de revisión fiscal? - y ¿Cuál es su naturaleza jurídica? Veamos lo que al respecto ha establecido la Suprema Corte en relación al primer planteamiento.

REVISION FISCAL. OBJETO DE LA.- Sabido es que las entidades oficiales no pueden legalmente invocar las garantías individuales, a fin de colocarse en igual situación de defensa con los particulares quienes sí están protegidos por ellas; a ese fin se le creó el recurso establecido por el art. 10. de la ley de 30 de diciembre de 1946 consistente en recurrir en vía de revisión ante la Suprema Corte de Justicia cuando le fueren adversas las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos que la misma ley especifica, pero es manifiesto que no tiene derecho a reclamar violación de los derechos de los individuos, consagrada por la Constitución, sino debe limitar su acción a la aplicación de las leyes ordinarias (129).

Ahora bien, si el objetivo del recurso de revisión fiscal es claramente determinado por la tesis de la Corte, y que consiste en colocar a la autoridad en igual situación de defensa con los particulares, quienes están protegidos por las garantías individuales, aquéllas, en virtud de este recurso, tienen facultad de recurrir en vía de revisión ante la Corte -- las resoluciones de la Sala Superior que le sean adversas.

Por lo que se refiere al segundo punto, la doctrina ha -- considerado que la revisión tiene por objeto la revisión de una sentencia dictada con error de hecho para ser posible la resolución justa, en un nuevo examen de la cuestión a que el fallo se refiere. Es decir, se ha considerado que la revisión fiscal es un recurso excepcional que, por los errores que se hayan cometido durante el procedimiento trascendentes al fallo, se hace necesario el reexamen por parte de un superior de la cuestión controvertida.

Manuel J. Argañarás, al abordar este tema sostiene: "Es un remedio procesal que se da contra las sentencias del tribunal superior que no admiten ni apelación ni la casación" (130).

Es decir, que además de las violaciones citadas anteriormente, la revisión fiscal tiene dos características más que son: el que la resolución impugnada haya sido pronunciada -- por un tribunal superior y que ésta sentencia no admita recurso alguno, dentro de la instancia (apelación), que concluye con la sentencia que decide el recurso anterior, o fuera de ella (casación) que permita pueda ser revocada, modificada o confirmada la sentencia que se impugna a través del recurso de revisión fiscal.

Jesús González Pérez, en forma un poco más sistemática, -

(129) Semanario Judicial de la Federación. T. XVII. pág. 324.

(130) Argañarás, J. Manuel. ob. cit. pág. 337.

al hablar de la naturaleza jurídica de la revisión, lo concibe como un recurso excepcional en cuanto se da a sentencias firmes, caracterizándose por ser un proceso de impugnación - que tiene por objeto ser un recurso jurisdiccional; es decir, una pretensión dirigida a impugnar una resolución jurisdiccional anterior, implicando un ataque enervado contra una sentencia firme (131).

De lo expresado por este autor, se desprende una característica más del recurso de revisión fiscal que es la de crear un nuevo proceso, o sea una tercera instancia.

En torno de este mismo problema la Suprema Corte de Justicia ha sostenido el siguiente criterio:

REVISION FISCAL. SU NATURALEZA JURIDICA.- La intervención de la Suprema Corte en los términos del decreto de 31 de diciembre de 1946 que la creó, quedó limitada a revisar las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que resulta inconsecuente pretender que si las salas del Tribunal no tienen competencia para resolver controversias constitucionales, la Suprema Corte aborde la resolución de éstos a través de la revisión fiscal, cuando lo procedente es que la Suprema Corte resuelva violaciones constitucionales a través del juicio de amparo. Consecuentemente, no es agravio operante ante la Suprema Corte la violación de garantías constitucionales cometidas por el Tribunal Fiscal, pues entonces la revisión fiscal se convertiría en una revisión del juicio de amparo, lo que es enteramente impropio de la naturaleza de la revisión fiscal (131).

Se ha dicho también que la revisión fiscal es similar al juicio de amparo, concedida por el Estado a las autoridades, y que por lo tanto, su naturaleza la constriñe a ser un juicio de garantías. Empero, de ninguna manera puede llegarse a semejante concepción, puesto que el objeto y las limitaciones establecidas para interponer la revisión fiscal confirman no sólo la finalidad distinta a la del juicio de amparo sino la misma naturaleza de la acción que se genera en la Suprema Corte con motivo de ambos medios impugnativos, pues, este último, o sea el juicio de amparo, es juicio que provoca un examen de constitucionalidad del acto reclamado en funciones de otorgar o no la protección constitucional de garantías individuales y que sólo puede ser promovido por los particulares, en tanto que la revisión provoca un simple examen de legalidad susceptible de ser interpuesto por las autoridades -

(131) González Pérez, Jesús. Derecho Procesal cit. V. III. pág. 243

(132) Semanario Judicial de la Federación. T. XIX. pág. 39.

contra los fallos adversos dictados por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

De conformidad con lo expuesto en la tesis pronunciada por la Corte, la revisión es un medio impugnativo enderezada a combatir las cuestiones que han generado un agravio por violaciones sustanciales cometidas durante el procedimiento o en el fondo del negocio que trasciendan al sentido del fallo que se dicte en el caso concreto.

Es posible que se llegue a pensar que la revisión fiscal rompe con la autoridad de cosa juzgada y que, en su caso, -- rebaja la categoría suprema del más alto Tribunal de la República y disminuye la jerarquía del Tribunal Fiscal de la Federación y la confianza a que debe responder en el seno del Poder Ejecutivo en razón de los fines mismos de autocontrol para que fue instituido. Es claro que del error humano como del error técnico, nadie está exento, por ello y en esa virtud, la autoridad de cosa juzgada no es absoluta, pues en -- ciertos casos, como el de la revisión ante la Sala Superior, es aconsejable su sacrificio para evitar un daño mayor que pueda derivarse de la conservación de una sentencia posiblemente injusta, y dicha consideración provoca la promoción de otro recurso ante el más alto Tribunal de la República, la -- revisión fiscal ante la Corte.

En virtud del criterio sustentado por la Corte en la tesis antes transcrita y por lo expresado por los autores citados, se puede concluir que la revisión fiscal es un medio impugnativo asimétrico excepcional enderezado contra sentencias definitivas que no admiten recurso ordinario alguno, en virtud del cual pueda ser revocada, modificada o confirmada por el órgano jurisdiccional que la emite.

5.3 REQUISITOS DE PROCEDENCIA.

El recurso de revisión fiscal procedo contra las resoluciones de la Sala Superior dictadas al fallar el recurso de revisión previsto en los artículos 248 y 249, cuyo estudio se ha realizado en páginas anteriores. Esta acción impugnativa sólo se otorga a las autoridades, quienes podrán deducirlo en una llamada tercera instancia ante la Suprema Corte de Justicia.

Lo excepcional de la procedencia de la revisión fiscal se sustenta, a su vez, en la importancia y trascendencia de cada caso, lo que en otros términos significa que un asunto es excepcional precisamente por ser importante y trascendente. Sobre el particular, cabe recordar las tesis citadas con anterioridad, dada la relevancia y lo interesante del tema, conviene agregar otras tesis de la Corte a fin de complementar lo señalado anteriormente.

La determinación de cuándo se está en presencia de un asunto excepcional por su importancia y trascendencia, puede hacerse por exclusión, estableciéndose que se encontrarán en esa situación aquellos negocios en que dicha importancia y trascendencia se pueda justificar mediante razones que no podrían formularse en la mayoría, ni menos en la totalidad de los asuntos, pues en ese caso se trataría de un asunto común y corriente y no de importancia y trascendencia, en el sentido que se establece en la ley. Las consideraciones anteriores, traducidas en forma breve, implican que se estará en presencia de un asunto de "importancia y trascendencia" cuando se expresan razones que demuestren que reúnen 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 los asuntos), debido a su importancia por su gran entidad o consecuencia y, además, a que la resolución que se pronuncie trascenderá en resultados de índole grave - (133).

No obstante la claridad con que la Suprema Corte de Justicia ha definido lo que debe entenderse por importancia y trascendencia, como requisitos para la procedencia del requisito de revisión que ante ella se promueve, las autoridades continuaron interponiendo indiscriminadamente dicho recurso, tratao de justificar la importancia y trascendencia del negocio con argumentos de fondo, para saltar así la barrera impuesta por la jurisprudencia de la Corte, dando lugar a que se esta-

(133) Compilación de Jurisprudencia 1917-1975. 3ra. Parte. Vol. II. pág. 467. Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

bleciera otra, concebida de la siguiente manera: "Teniendo - en cuenta el alcance conceptual que a las palabras "importancia y trascendencia" ha dado esta Segunda Sala... traducidas en forma breve, implican que se estará en presencia de un asunto de importancia y trascendencia cuando se expresen razones que demuestren que se reúnen los dos requisitos, o sea, que se trata de un asunto excepcional debido a su importancia por su gran entidad o consecuencia, y además, que la resolución que se pronuncie trascenderá en resultados de índole grave, resultan ineficaces los argumentos para justificar los requisitos de procedibilidad del recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte que se mencionan, de involucrarse razonamientos que miran al fondo del negocio y que, lógicamente, no pueden ser tenidos en cuenta en este examen previo, que se refiere a la procedencia o improcedencia del recurso, y de exponerse las mismas razones para justificar simultáneamente la importancia y trascendencia del negocio, lo que conforme a la tesis de jurisprudencia invocada, resulta inadmisibles" (134).

Por otra parte, como las autoridades acuden también a la H. Suprema Corte de Justicia a través de la revisión en el juicio de amparo, es oportuno citar los límites que para ello ha impuesto la Suprema Corte a través de su jurisprudencia:

"DISTINCION ENTRE EL INTERES PUBLICO Y EL INTERES SUPERIOR DE LA NACION.- Son aplicables a los amparos directos los razonamientos reguladores de la importancia trascendente para el interés nacional que sustenta la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia para determinar su competencia en la revisión en amparo, que siguen: del texto de los artículos 107, fracción VIII, inciso e) de la Constitución Federal, 84 fracción I, inciso e) de la Ley de Amparo y 25 fracción I, inciso d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como de la iniciativa presidencial de reformas a la propia Carta Fundamental, documento al que es necesario atender para desentrañar el espíritu que anima el contenido y precisar el alcance de esos artículos, reformas que, previo el proceso legislativo correspondiente, originaron las que a su vez se introdujeron en varios preceptos de las leyes antes mencionadas (entre otras que arriba se citan), todas las cuales se encuentran en vigor a partir del 27 de octubre de 1968, se desprende que los amparos en que se reclaman actos de autoridades administrativas federales en asuntos de menor cuantía o de cuantía indeterminada, por regla general deben ser re--

(134) Compilación citada. 3ra. parte. Vol. II. pág. 472.

sueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito y sólo por excepción por la Suprema Corte cuando a juicio de su Segunda Sala "trasciendan al interés superior de la Nación", o sea, cuando se traten asuntos "de tal importancia que afecte, en último análisis el interés mismo de la colectividad" y que por ello no deben estar al conocimiento del Tribunal máximo del Judicial de la Federación", con lo que "se disminuirá de manera considerable el volumen excesivo de asuntos de su incumbencia". En estas condiciones, la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de asuntos de menor cuantía o de cuantía indeterminada debe entenderse como excepcional; lo excepcional de esta competencia se sustenta, a su vez, en que el asunto sea, a juicio de la propia Sala, de tal importancia que trascienda, en último análisis, al interés mismo de la colectividad, al interés superior de la Nación. Por tanto, para que se surta la competencia de dicha Segunda Sala, no basta que un negocio, en términos generales, afecte al interés público, sino que esta afectación debe ser de tal manera excepcional por su importancia, que trascienda al "interés superior de la Nación". Lo anterior, porque si bien todos los asuntos excepcionales por su importancia trascendente a los intereses nacionales afecten al interés público, no todo asunto de interés público reviste tal importancia que trascienda al interés superior de la nación, de manera que debe considerarse excepcional para el efecto de que esta Segunda Sala asuma su competencia en el correspondiente juicio de amparo. De otra forma, se llegaría al absurdo de estimar que todos los asuntos que de una manera u otra afecten al interés público (en materia administrativa constituye una cantidad considerable), deben ser conocidos por la Segunda Sala desvirtuándose así la intención de la reforma legislativa a estudio, que tiende a disminuir "de manera considerable" el ingreso de esta propia Sala, que anteriormente estaba constituido en gran parte por asuntos de cuantía indeterminada o determinada en cantidad inferior a \$ 500 000.00. En otros términos, esta Segunda Sala debe conocer de negocios de que se trata únicamente cuando, a su juicio, su importancia sea de tal manera excepcional que trascienda al "interés superior de la Nación" (135).

Por otro lado, en lugar de aceptar las autoridades que la intención del legislador, al crear el recurso de revisión -- fue el de que éste se utilizara con discreción, por no ser recurso ordinario sino excepcional, y lejos de aceptar la a-

(135) Compilación cit. 3ra parte. 2a. Sala. Vol. II. pág. 683.

tinada y clara definición del recurso contenido en la jurisprudencia de la Corte, han insistido buscando toda clase de argumentaciones para que se admiten sus recursos. Así, llegan a sostener que como el criterio aducido por ella había sido reiterado en muchas resoluciones por las que habían sido demandadas, era necesario conocer, para actuar en consecuencia, el criterio de la Corte, a lo que ella respondió: - "La procedencia del recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia debe entenderse como excepcional, de suerte que los casos en que conozca serán de cantidad reducida respecto al total de los que lleguen al conocimiento del Tribunal Fiscal en Pleno de modo que no alcancen sus propósitos los razonamientos de que es de suma importancia y trascendencia para la autoridad recurrente, conocer el criterio de este alto Tribunal sobre el negocio, que "es similar a otros varios por el que ha sido demandada", porque la circunstancia de que este alto Tribunal de conocer su criterio sobre el asunto, en forma alguna puede justificar la trascendencia del negocio, aunque existan otros varios similares, en vista de esa razón también podría alegarse en gran cantidad de casos, o sea en todos aquellos similares al caso en estudio, por lo que dicha consideración no es apta para demostrar que se está en presencia de un asunto excepcional, sino, más bien, tendría que concluirse que se trata en la especie de un asunto común y corriente. No comprobada la trascendencia del negocio, resulta ocioso investigar si en el caso se acredita la importancia, pues es indispensable la concurrencia de ambos requisitos" (136).

En este mismo sentido, fue la argumentación de que la procedencia del recurso encontraba su apoyo en el hecho de que en él se proponía la interpretación de un artículo, cuya aplicación era de interés general, caso en el cual, si la Corte hubiera caído en el error, hubiera abierto la procedibilidad de infinidad de recursos. Sobre esta argumentación la Corte sustentó el siguiente criterio: "No basta que se proponga la interpretación de un precepto legal, cuya aplicación interesa a todos los que comprende su acción normativa, para considerar satisfechos los requisitos de importancia y trascendencia del negocio para la procedencia del recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte. Si se trata de interpretar una norma, es necesario que sea ésta de tal entidad por su contenido o por la materia que regula, que de al caso concreto en que se plantea dicha interpretación el carácter de

(136) Ibidem. pág. 463.

excepcional por su importancia y trascendencia" (137).

Por último, sólo resta mencionar que en sus múltiples intentos por abrir las puertas de la Segunda Sala de la Suprema Corte, las autoridades han alegado que para determinar la importancia y trascendencia del asunto, es necesario estudiar el fondo del mismo, a lo que la Corte resolvió: "Es inaceptable que la existencia de la importancia o de la trascendencia del asunto, requisitos establecidos por el Código Fiscal de la Federación para la procedencia del recurso de revisión fiscal en negocios cuya cuantía sea indeterminada o menor de \$ 500 000.00, se haga depender del examen del fondo del asunto, pues no es lógico ni jurídico admitir o desechar el recurso por las mismas razones que, en su caso, servirán para confirmar o revocar la sentencia recurrida previo estudio de los agravios hechos valer. En consecuencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para admitir o desechar recursos, no debe prejuzgar sobre la legalidad de los fundamentos del fallo que se recurre, ya que ello implicaría la solución del recurso en cuanto al fondo" (138).

Como puede apreciarse, la Suprema Corte ha podido salvaguardar su jurisdicción para conocer única y exclusivamente de asuntos de verdadera importancia y trascendencia. Desafortunadamente, el Tribunal Fiscal, por razón de su distinta posición jerárquica, no ha estado en la misma posibilidad de la Corte, y a pesar de haber realizado diversos intentos para hacer que se cumpliera los excepcionales fines del recurso de revisión, no ha tenido éxito.

Efectivamente, por un lado, se desecharon algunos recursos por considerar que no se expresaban las razones de importancia y trascendencia que como requisito para su procedibilidad establecen los artículos 248 y 249 del Código Fiscal; en otras ocasiones, se desecharon porque solamente se hablaba de importancia y no de trascendencia, y finalmente, se desecharon porque sin estar acreditada la ausencia del titular de la dependencia a que el asunto sometido a revisión correspondía, el escrito respectivo se encontraba suscrito por un funcionario que afirmaba hacerlo por ausencia y en sustitución del titular, considerando el entonces Pleno del Tribunal Fiscal que no era suficiente la ausencia de la oficina, sino que era necesaria la ausencia, cuando menos, de la sede jurídica o residencia del titular. Ante esta posición del Tribunal Fiscal, la Suprema Corte estableció que "No se encuentra apegada a derecho la opinión del Pleno del Tribunal Fiscal -

(137) Compilación cit. pág. 462.

(138) Compilación cit. pág. 466.

de la Federación en el sentido de que por ausencia del funcionario autorizado por la ley para firmar el escrito en que se interpone el recurso de revisión contra una sentencia del propio Tribunal, para el efecto de su sustitución debe entenderse que el propio titular se encuentra fuera de su sede jurídica, en razón de que no existe disposición legal alguna en la que se establezca que para considerar ausente "a un -- funcionario, es necesario que este se encuentre fuera de su sede jurídica, no bastando que sólo esté ausente de su oficina, y para ello, no existe base legal que apoye el parecer -- al respecto del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación. Considerando, por otra parte, que el establecimiento de un -- orden de sustitución, que toma en cuenta el artículo 241 del Código Fiscal de la Federación, obedece a la necesidad de que las dependencias oficiales puedan funcionar normalmente y se atiendan situaciones que para su resolución la ley establece términos perentorios, sin que ello se vea afectado por la ausencia del titular de la dependencia gubernamental. En tales condiciones, la sustitución se precisa tanto en los casos en que el titular se encuentra fuera de su sede jurídica, como en los que, por cualquier motivo, no asista a su oficina, dado que el resultado práctico es el mismo, o sea, que de no poder ser sustituido el ausente, no se podrían atender determinados asuntos cuya solución resulta indispensable para la buena marcha de la propia dependencia, por lo que no existe base lógica ni jurídica para distinguir, en cuanto a sus resultados prácticos y tratamiento legal, las situaciones de -- ausencia del titular de su despacho o de la sede jurídica" -- (139).

Sobre el particular, cabe destacar que esta jurisprudencia no es muy afortunada, en virtud de que olvidó la Suprema Corte la excepcionalidad del recurso que, precisamente para que sólo fuera interpuesto en asuntos de verdadera importancia y trascendencia, se estableció como requisito que el escrito -- por el cual se interpusiera fuera firmado por el titular de la dependencia a que el asunto corresponda, es decir, que no se quiso dejar abierta la posibilidad de que cualquier otro funcionario interpusiera el recurso, puesto que de esa manera se desvirtuaría su carácter excepcional.

Por otro lado, cabe destacar que aquella interpretación auténtica que sirvió a la Corte para cerrar las puertas -- de su jurisdicción a una interposición indiscriminada de -- recursos que en su concepto, no eran de verdadera importan

(139) Cuarenta y cinco años del... ob. cit. V. II. págs. 312 y 313.

cia y trascendencia, debió de haberle servido tambien para apoyar el criterio del entonces Pleno del Tribunal Fiscal - de la Federación, que no hizo otra cosa sino recoger esos - mismo principios.

Para concluir este inciso, no está por demás insistir en que sería conveniente que se limitara legalmente la procedencia del recurso de revisión fiscal y que este se otorgara - tanto a los particulares como a las autoridades, dándole a los fallos pronunciados en asuntos de determinada cuantía, - y a los que no fueran de importancia y trascendencia, el carácter de cosa juzgada, a fin de que únicamente se elevara al conocimiento de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, los asuntos de verdadera importancia y trascendencia.

5.4 TRAMITE Y RESOLUCION.

Para la tramitación del recurso de revisión fiscal, el art. 243 del Código Fiscal derogado establecía que se sujetaría a la tramitación que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, fija para la revisión en amparo indirecto. El nuevo Código Fiscal en su único art. 250 señala: "Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo 249 de este Código, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al Presidente de la Segunda Sala, que deberá ser firmado por el titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado, y en caso de ausencia por quien legalmente deba sustituirlo. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto de que se trata. Si el valor del negocio excede de cuarenta veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla especificada en el artículo 3o. bis de la Ley de Amparo, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso".

Como puede observarse en el artículo transcrito, aún en la actualidad subsiste la idea de establecer medios de defensa unilaterales, exclusivamente para la autoridad, quien podrá ejercerlo dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la sentencia de segunda instancia.

Como requisito de forma, el artículo citado, señala que deberá formularse por escrito dirigido al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, expresando en el mismo las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto; empero, si el valor del negocio excede de cuarenta veces el salario mínimo elevado al año, se considerará que goza de tales atributos. Asimismo, el precepto citado dispone que el escrito deberá ser firmado por el titular de la dependencia gubernamental a que el asunto corresponda.

En el artículo que se comenta, se omitió señalar que en dicho escrito se deban expresar los conceptos de agravios que a juicio de la autoridad recurrente le cause la resolución impugnada. Sin embargo, es obvio que la recurrente deba expresarlos, pues el órgano jurisdiccional no está facultado para suplir tal omisión, porque precisamente, la revisión de la sentencia se efectúa sobre la base de los motivos de ile-

galidad aducidos por la autoridad inconforme.

El art. 243 del Código Fiscal derogado, mandaba que el -- procedimiento para la substanciación del recurso de revisión fiscal se sujetaría a las reglas que fijaba para la revisión en amparo indirecto. Actualmente, en la sección cuarta del -- Capítulo X, relativo al recurso en cuestión, el legislador -- dejó de hacer tal señalamiento, toda vez que el art. 25 de -- la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece: "Corresponde conocer a la Segunda Sala: VI. De los recursos que las leyes establezcan en los términos del tercer párrafo de la fracción I del artículo 104 de la Constitución", y ésta en el artículo que se cita en su parte conducente -- prescribe: "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 contenciosa 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".

Como puede advertirse, de haber hecho el legislador dicho señalamiento, hubiera sido reiterativo, pues se ordena por -- mandato constitucional.

Heduán Virués criticaba la redacción del art. 243 del derogado Código Fiscal, por cuanto a que la nueva Ley de Amparo no utiliza la denominación de "amparo indirecto" para los juicios que se tramitan ante los jueces de Distrito (140). -- Esta misma crítica puede enfocarse hacia el último párrafo -- de la fracción I del art. 104 constitucional.

El procedimiento, en consecuencia, viene a ser el siguiente: el escrito inicial, dirigido al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, se presenta ante la Oficialía de Partes -- del propio Tribunal Fiscal. En este caso, se remiten a la -- Corte junto con las copias del traslado las actuaciones de -- primera y segunda instancia. El Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia calificará la procedencia del recurso y, en su caso, correrá traslado a las partes para que aleguen lo que a su derecho convengan en el plazo de diez días; desahogado o no, se señala al Ministerio Público otro plazo igual para que formule pedimentos que convengan --

(140) Heduán Virués, Dolores. Cuarta Década cit. pág. 284.

también a su representación. Para el caso de que no se hayan formulado, el trámite se considerará agotado, y se pondrán - las actuaciones a disposición del Ministro ponente, otorgándose a éste un plazo de 30 días, siendo prorrogable si lo de sea por la importancia y trascendencia del negocio o lo voluminoso del expediente, para formular proyecto de resolución, mismo que deberá listarse para ser discutido y votado por la Segunda Sala en audiencia pública.

La decisión que se dicte al respecto, se limitará a estudiar y resolver a través de los agravios que se le propongan, si el Tribunal Fiscal apreció debidamente los hechos que le fueron planteados y si aplicó debidamente los preceptos legales correspondientes, sin abordar cuestiones de constitucionalidad. El sentido de la resolución puede ser cualquiera de los siguientes:

a) Desestimar el recurso por extemporáneo; por falta de legitimación de la autoridad promovente o porque la resolución impugnada no sea de las que señala el artículo 248 del Código Fiscal, o bien, porque la autoridad no haya expresado las razones por las que a su juicio el negocio es de importancia y trascendencia.

b) Sobreseer el recurso si por alguna causa quedara sin materia, lo que podría suceder si la resolución recurrida deja de existir por efecto de una ejecutoria dictada en amparo fallado antes que la revisión fiscal.

c) Revocar, modificar o confirmar la resolución recurrida.

d) Como consecuencia de la revocación de una resolución de - sobreseimiento, fallar el juicio en cuanto al fondo.

e) Como consecuencia de la revocación o modificación de una sentencia, sobreseer el juicio o fallar el juicio en cuanto al fondo, revocando, modificando o confirmando la sentencia impugnada.

f) Revocar la resolución recurrida para que la Sala reponga el procedimiento que ha violado y dicte nueva resolución; la Segunda Sala sustituye a la Sala Superior del Tribunal Fiscal en todo lo que sea conforme a los agravios que tenga por operantes (141).

La ejecutoria que al efecto dicte la Segunda Sala alcanza fuerza absoluta de cosa juzgada. Sin embargo, cabe destacar que las decisiones que pronuncie la Sala Superior del Tribunal Fiscal en el recurso de revisión ante ella tramitable -- pueden ser parcialmente favorables a las autoridades y a los particulares. Obsérvese, pues, lo que acontece durante la tra

(141) Heduán Virués, Dolores. Cuarta Década... cit. págs. 280 y 286.

mitación de los recursos de revisión y revisión fiscal, que pueden ser paralelos al juicio de garantías promovido por el particular.

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, es decir, vía ordinaria y - constitucional, atendiendo, para la procedencia de una y otra a la naturaleza de la parte agraviada. En el caso en que la misma sentencia cause agravios tanto al particular como a la autoridad, legalmente, resulta posible que se promuevan si-- multáneamente el amparo y la revisión. Esto, indudablemente que implica cuestiones de difícil solución, como es la rela-- tiva a determinar la posible trascendencia de lo resuelto en el amparo a la revisión y viceversa. Con frecuencia es tam-- bien difícil precisar, en la práctica, los casos en que una sentencia dictada en cumplimiento de una ejecutoria de ampa-- ro puede ser revocada a través de la revisión o revisión fis-- cal. No obstante la importancia de estos temas, no son los - que plantean las situaciones más graves. Dada la forma en -- que se encuentran concebidos dichos recursos unilaterales, - puede eventualmente quedar el particular en completo estado de indefensión y consumarse de manera irreparable una viola-- ción, al no poder, en un momento dado, acudir al juicio de - garantías en los términos del art. 107 constitucional y de - la Ley de Amparo.

De conformidad con lo dispuesto por el art. 107 fracción III, inciso a) y b) de la Constitución y art. 114 fracción - IV, y 158 de la Ley de Amparo, los actos dentro del juicio - sólo pueden ser reclamados de inmediato a través del amparo indirecto, cuando su ejecución es de imposible reparación; - en los casos en que simplemente afecten las defensas del que joso trascendiendo al resultado del fallo, serán reclamables en la vía directa de amparo juntamente con la sentencia defi-- nitiva. Por su parte, el art. 159 de la citada ley, señala - de manera enunciativa, no limitativa, diversos casos en que se consideran violadas las leyes del procedimiento de manera tal que se afecten las defensas del quejoso con trascendencia al resultado del fallo definitivo. En esas condiciones, si - el particular sufre, durante la tramitación de la primera -- instancia, una violación a las leyes del procedimiento de las previstas en el art. 159, no se encuentra en la posibilidad de ocurrir al amparo en la vía indirecta.

Por otra parte, si a pesar de la violación cometida, las sentencias de primera y segunda instancia le son favorables,

tampoco puede reclamarlas en amparo directo, de conformidad con lo dispuesto por la fracción V del art. 73 de la Ley de Amparo, pues tales sentencias no afectan su interés jurídico y, por ello, tampoco puede aducir, hasta ese momento, la violación procesal de referencia. En el supuesto caso en que la Suprema Corte de Justicia, con motivo del recurso de revisión fiscal, dicte sentencia contraria a las pretensiones del particular, se produce ya la afectación a su interés, pero no puede legalmente acudir al amparo pues opera la causal de improcedencia prevista por el art. 73 fracción I de la citada Ley, que proscribe el juicio constitucional contra actos de la Suprema Corte. Consecuentemente, queda irreparablemente consumada una violación de garantías, sin que el agraviado hubiera estado en posibilidad de reclamarla a través del juicio de garantías, lo que hace suponer que el sistema unilateral de recursos que establece el Código Fiscal es inconstitucional, por impedir, eventualmente, la aplicación de dichos preceptos así como los de su Ley Reglamentaria.

Lo indebido de la situación no deriva de la sola circunstancia de que el sistema de recursos concluya con la intervención de la Suprema Corte de Justicia, ya que el art. 104 constitucional lo permite expresamente; el problema consiste en que la sentencia definitiva, que 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 desvirtúa por lo dispuesto en la fracción IV del art. 91 de la Ley de Amparo, aplicable al recurso de revisión fiscal según el último párrafo de la fracción I del art. 104 constitucional. En efecto, el precepto primeramente citado, autoriza a revocar la sentencia recurrida y a 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. Lo anterior, porque de una correcta interpretación de este precepto, se llega a la conclusión de que el ejercicio de tal facultad del tribunal superior, sólo opera en aquellos casos en que no procede recurso contra el acto procesal violatorio, pues no se trata de reparar violaciones consentidas por la parte afectada por el hecho de que ésta no interpuso el recurso procedente o que ya hayan sido estudiadas en definitiva por autoridad competente al resolver dicho recurso. La solución contraria no sólo implicaría romper con el principio de preclusión procesal, sino también admitir que el recurso de revisión puede sustituir a otros re-

cursos que, para casos específicos, ha establecido el legislador. O sea, la posibilidad de la Suprema Corte de Justicia de reparar directamente violaciones cometidas durante la tramitación del contencioso, no se da si la ley establece recursos específicos para repararla, como podría ser el de reclamación, estudiado ya con anterioridad. Además, también por razones de técnica procesal, no parece adecuado otorgar a la Sala Superior del Tribunal Fiscal o a la Suprema Corte facultades para revisar oficiosamente todo el procedimiento aún cuando no existan agravios aducidos por parte interesada.

Una posible solución adecuada al problema anterior, sería establecer un sistema de revisión adhesiva, según el cual, el particular estaría en aptitud de interponer la revisión o revisión fiscal, únicamente en los casos en que la autoridad hubiera interpuesto previamente estos recursos. De esta manera, si la sentencia de primera instancia o de la segunda es favorable al particular y queda firme por no haber sido recurrida por la autoridad, la existencia de cualquier violación al procedimiento en contra del primero, sería irrelevante. Por el contrario, si la sentencia le es adversa, el particular podrá hacer valer sus defensas y obtener, ya sea de la Sala Superior o de la Suprema Corte, la reparación de la violación procesal sufrida. Lo que se pretende es, pues, que dentro de los recursos de revisión o revisión fiscal, el particular esté en aptitud de obtener la protección de sus derechos con el mínimo de garantías que, en su caso, tendría dentro de un juicio constitucional.

El admitir la procedencia de la revisión para el particular sólo en forma adhesiva, evitaría la promoción excesiva de recursos, en la inteligencia de que su estudio sería innecesario de ser infundada la revisión de la autoridad. Por otra parte, aún cuando el procedimiento contencioso llegare a concluir con la sentencia de la Suprema Corte, contra la cual no procede el amparo, ello no plantearía problemas graves, por permitirlo así el art. 104 constitucional y además, la sentencia definitiva sería dictada por el Poder Judicial de la Federación, que es el competente para resolver los juicios de amparo. Es decir, quedaría asegurada la protección a las garantías del particular.

Otro problema de difícil solución, es el consistente en determinar el momento preciso en que el gobernado puede promover la acción constitucional, cuando al dictarse una sentencia de primera instancia, la sala regional incurre en una violación aparentemente intrascendente, por serle favorable, en cuanto a sus resolutivos, la propia sentencia.

Puede darse el caso en que la sala regional desestime alguno de los conceptos de anulación y declare fundados otros, llegando a la conclusión de declarar la nulidad del proveído impugnado. Si en esta hipótesis, la autoridad ocurre en revisión, la Sala Superior únicamente podrá analizar los agravios expresados contra las estimaciones de la regional, tendientes a declarar fundados algunos de los conceptos de anulación, - pero no estará en aptitud legal de volver a analizar los ya estudiados y declararlos infundados. Es decir, el particular se ve en la situación de contar con sentencia favorable que, eventualmente, puede ser revocada por la Sala Superior sin que ésta estudie la totalidad de los problemas planteados en la demanda de anulación.

A este respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha sustentado el siguiente criterio:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, SENTENCIAS DE LAS SALAS. PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO.- Cuando el amparo directo se promueva contra sentencias de las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, porque en esas no estudió argumentaciones importantes de un concepto de anulación que declaró infundado, aunque se declare la nulidad de la resolución impugnada, el juicio de garantías si es procedente; en primer lugar, porque el recurso de revisión previsto en el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación no lo pueden interponer particulares; en segundo término, porque las sentencias de las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, en la parte que declaró infundado uno de los conceptos de nulidad puede causarle al actor perjuicios irreparables; y por último, porque las sentencias fiscales es definitiva, ya que, según se ha visto, en el recurso de revisión interpuesto por la autoridad fiscal, no podría lograr, en ninguno de los supuestos señalados, una resolución más favorable para sus intereses" - (142).

En otras de las tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte, se resumen algunas de las ideas antes expuestas de la siguiente manera:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, AMPARO PROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS QUE AUN FAVORECIENDO AL QUEJOSO, PUDIERAN CAUSARLE PERJUICIOS IRREPARABLES.- Si una sala del Tribunal Fiscal de la Federación declaró la nulidad de la resolución reclamada y contra su fallo la autoridad demandada interpuso ante el Pleno de dicho Tribunal el recurso de revisión que exclusivamente para las autoridades establece el artículo --

(142) Informe de Labores rendido por la Segunda Sala correspondiente al año de 1977, Núm. 95. pág. 94.

240 del Código Fiscal de la Federación, la misma sentencia - puede ser impugnada en amparo directo por la parte que obtuvo, si en ella la sala desestimó los conceptos de anulación tendientes a demostrar la nulidad plena de la resolución administrativa controvertida, porque en dicha desestimación la quejosa podría resentir perjuicios irreparables de serle desfavorable la resolución que el Pleno mencionado llegara a dictar en el recurso de revisión aludido, lo que obliga a considerar definitiva, respecto de la parte demandante, la sentencia dictada por la sala" (143).

Sin embargo, el anterior criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia resulta discutible. Si el particular ha logrado a través de una sentencia de primera instancia la plena satisfacción de sus pretensiones (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 art. 73 de la Ley de Amparo. Lo anterior, independientemente de que la autoridad tenga a su alcance el recurso de revisión a través del cual puede obtener la revocación de la sentencia, recurso que, según ha quedado señalado, no puede ser interpuesto por el particular de conformidad con lo dispuesto por los arts. 248 y 250 del Código Fiscal de la Federación. Aún en el supuesto de que algunos de los conceptos de nulidad declarados infundados hubiere sido indebidamente estudiados por la sala regional, en ese momento no se ha actualizado perjuicio jurídico alguno que permita el ejercicio de la acción constitucional. Sobre el particular, debe precisarse que la sola posibilidad de que la Sala Superior revoque sentencia de primera instancia, sin hacer un estudio completo de la litis inicialmente planteada, en manera alguna determina que ya se estuviera actualizando un perjuicio jurídico; en todo caso, ese perjuicio se produciría y sería actual y efectivo en el juicio, futuro e incierto de que se revocara la resolución, sería precisamente hasta ese momento, cuando el particular estaría en aptitud de promover el juicio de amparo contra la sentencia de segunda instancia que, en todo caso, sería la que afectaría su interés jurídico. Por otra parte, el argumento que se apoya en una mera eventualidad de que el fallo de primera instancia sea revocado, no es suficiente para reconocer al particular interés jurídico, pues también existiría la posibilidad de que la sentencia de la Sala Superior le fuera favorable, caso en que se habría aceptado la promoción de un juicio de amparo totalmente intrascendente; en o-

(143) Informe de la misma Sala del año de 1978. Núm. 102. pág. 83.

tros términos, a través del criterio de la Segunda Sala que se analiza, se convierte al juicio de amparo en una especie de recurso ad cautelam, lo que pugna con los principios fundamentales que han orientado la estructura del juicio de garantías, afectando su esencia misma; concretamente, se contravienen los principios de definitividad, de promoción por parte agraviada y de necesidad de afectación inmediata y directa del interés jurídico del gobernado, para estimar procedente la acción de amparo.

Podrá aducirse, en contrario, que la Sala Superior al hacer un examen parcial de la litis originalmente planteada, no viola garantías, pues se apega al sistema establecido -- por el Código Fiscal de la Federación, y que, la propia Sala, no debe asumir las consecuencias de violaciones cometidas por las regionales. Este argumento no es convincente, -- pues la técnica tradicional del juicio de amparo ha permitido el otorgamiento de la protección federal contra actos de determinada autoridad, atendiendo a violaciones cometidas -- por una diversa que, incluso no ha sido llamada al juicio -- de garantías como responsable; esto sucede, por ejemplo, -- cuando se concede el amparo contra un tribunal superior de justicia, por violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento por el juez de primera instancia.

También podría aducirse, que si la revocación de una sentencia favorable no se produce en la segunda instancia sino en la tercera, por la Suprema Corte de Justicia, el particular ya no estará en aptitud de ejercer su derecho en la vía constitucional, por operar la causal de improcedencia prevista por el art. 73 fracción I de la Ley de Amparo. Pero -- este no es un problema que derive de la técnica del juicio de garantías, sino de la inconstitucionalidad del sistema -- unilateral de recursos previsto por los arts. 248, 249 y -- 250 del Código Fiscal de la Federación, según ha quedado -- precisado con anterioridad.

Aún en el supuesto, no admitido, de que los recursos de revisión y de revisión fiscal no fueran inconstitucionales en la forma en que se encuentran concebidos en la legislación vigente, de cualquier forma, como se ha visto, plantean situaciones de muy difícil solución, por lo que es de concluirse que ese sistema legal no es completamente adecuado. También para la solución del problema último planteado, es pertinente establecer, por los motivos ya expresados, un -- sistema de revisión adhesiva, que permita a los particulares la defensa eficaz de sus derechos.

CONCLUSIONES

1. El recurso en estricto sentido, es el medio jurídico de defensa específica de que se valen las partes para combatir una resolución judicial que les cause agravios, mediante un estudio y análisis nuevo, generando con ello una nueva instancia, a fin de que dicha resolución sea revocada, modificada o confirmada.
2. En concordancia con el Dr. Andrés Serra Rojas, puede decirse que el recurso administrativo es el medio jurídico de defensa que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del acto.
3. Los recursos, en el juicio de nulidad promovido ante un tribunal administrativo autónomo, son medios jurídicos de defensa de que dispone alguna de las partes para combatir resoluciones o sentencias dictadas por el propio tribunal o alguno de sus órganos que afecte su esfera jurídica, a fin de que dichas resoluciones o sentencias sean revocadas o modificadas por la autoridad correspondiente.
4. Los recursos administrativos son de naturaleza distinta a los recursos que pueden hacerse valer en el contencioso administrativo. En los primeros, la Administración Pública actúa como tal en función administrativa, y el pronunciamiento que dicta es siempre una decisión administrativa; en cambio, en los recursos en lo contencioso, el órgano competente actúa en función jurisdiccional y su resolución constituye una interlocutoria o una sentencia.
5. Los recursos administrativos no originan juicios en su sentido procesal, ya que deben considerarse como revisiones que de sus actos hace la Administración Pública para enmendar sus errores. Por lo tanto, los recursos administrativos tienen eficacia jurídica única y exclusivamente en el ámbito administrativo, revistiendo este mismo carácter la resolución que decida el recurso correspondiente.
6. Proceso e instancia no son términos sinónimos. El proceso, jurídicamente hablando, es el conjunto complejo de actos del juez, las partes y terceros ajenos a la relación substancial, tendientes a la aplicación de una ley general a un caso concreto a fin de solucionarlo. La instancia, pue

de presentarse en el ejercicio de cualquier acción judicial o administrativa, comprende desde la presentación de la demanda o del recurso y concluye con la emisión de la resolución o sentencia. Por tanto, la instancia, ni genérica ni específicamente hablando, constituye un mecanismo de defensa. La naturaleza jurídica de la instancia no corresponde a la del recurso; dentro de una instancia no pueden hacerse valer varios recursos; el proceso, por su parte, puede integrarse hasta de tres instancias. Consecuentemente, el proceso es el todo, la instancia es parte del mismo, y el recurso procederá en cada una de las instancias del proceso.

7. La apelación, desde cualquier punto de vista, no sólo constituye un mecanismo de defensa, sino una importante figura jurídica vigente en el Derecho Positivo Mexicano. La apelación, es el recurso que las partes pueden hacer valer contra sentencias o autos, ante el juez de primera instancia para que el tribunal superior jerárquico modifique o revoque la resolución contra la cual se hace valer. La apelación permite a la parte agraviada la reparación de errores o violaciones cometidas en la instancia anterior por el juez que conoció del asunto.

8. La casación, según Escribche, es la acción de anular y de clarar con ningún valor ni efecto algún acto público. Este recurso estuvo regulado por el Código de Procedimientos Civiles de 1884. Podía hacerse valer contra determinadas sentencias para que se declarara su nulidad o la nulidad del procedimiento. En la actualidad, este recurso ha sido suprimido de la legislación vigente y, en cierto modo, ha sido sustituido por el juicio de amparo.

9. El Tribunal Fiscal de la Federación, es un tribunal administrativo autónomo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. Está ubicado en el Poder Ejecutivo y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Actúa por delegación de facultades que la ley le confiere, lo que lo convierte en tribunal administrativo de justicia delegada y no de justicia retenida, manteniendo el principio de la División de Poderes.

10. El contencioso que la ley regula es lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación, es decir, quien se somete a la jurisdicción del Tribunal Fiscal es un órgano del Estado y no el Estado como persona jurídica. Formalmente es una institución administrativa y materialmente

realiza una función jurisdiccional.

11. El Tribunal Fiscal de la Federación no tiene facultades para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o de un reglamento; su función se limita a declarar la nulidad de los actos o procedimientos de la autoridad administrativa en los juicios que se le planteen, o bien, reconocer la validez de tales actos o procedimientos, pues no existe norma legal que exprese que dicho tribunal está investido de facultades para examinar y decidir sobre la constitucionalidad de leyes o reglamentos. Estas atribuciones están reservadas al Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de la Constitución.

12. La institución jurídica de lo contencioso administrativo, constituye la impugnación de los actos de la Administración Pública ante tribunales administrativos autónomos. Esta figura jurídica rompe con la tradición judicialista del conocimiento de las controversias suscitadas entre dos o más partes. El contencioso administrativo, representa una modalidad dentro de la resolución de controversias. Desde el punto de vista de la doctrina de la División de Poderes, el contencioso administrativo constituye un control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública por tribunales administrativos y, además, representa una excepción al principio de la División de Poderes.

13. Las características del contencioso administrativo pueden resumirse de la siguiente manera: es un proceso seguido ante tribunales administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos; esto es, es el conjunto de formalidades que comprenden desde la demanda hasta la emisión de la sentencia; este medio de defensa es generalmente promovido por los administrados y sólo excepcionalmente por la propia Administración Pública; el acto controvertido en el juicio de anulación, emana siempre de la autoridad administrativa.

14. El recurso de reclamación es el medio jurídico de defensa que procede contra determinadas resoluciones dictadas por el magistrado instructor, con la finalidad de reparar violaciones de naturaleza procesal. La resolución que decide el recurso revocará o confirmará la resolución impugnada. Estos elementos teleológicos, imponen a la reclamación el carácter de recurso, pues a través de éste se subsanan las violaciones que se hayan cometido.

15. El recurso de queja constituye un medio de control, una instancia unilateral que no forma debate. Este recurso procede contra resoluciones de salas regionales que violen la jurisprudencia establecida por el propio Tribunal Fiscal de la Federación. En esa virtud, no hay oportunidad procesal -- de innovar el litigio, ni de rendir nuevas probanzas, se -- destina a una confrontación, siendo requisito de preexistencia la jurisprudencia, alegando su respectiva violación por la sala regional que dictó la resolución correspondiente. -- Por tanto, el examen que realiza la Sala Superior para determinar si existe violación a la jurisprudencia de dicho -- Tribunal sólo comprende, el aspecto jurídico, sin que pueda extenderse a otras cuestiones, pues la litis en la segunda instancia está taxativamente determinada por la finalidad -- del recurso, que es la de mantener la unidad en los criterios de interpretación de las normas jurídicas, tanto en lo que atañe a las reglas procesales como a las normas materiales.

16. El recurso de revisión procede ante la Sala Superior -- contra las resoluciones de sala regional que decreten o nieguen sobroseimiento y las sentencias definitivas. Asimismo, procede contra sentencias por violaciones procesales cometidas en el procedimiento siempre que afecten las defensas -- del recurrente y trasciendan al resultado del fallo. Este -- recurso, es un medio impugnativo asimétrico, reservado exclusivamente a las autoridades, quienes pueden hacerlo valer cuando el asunto sea de importancia y trascendencia. En este caso, la Sala Superior puede estudiar conceptos de nulidad omitidos por la sala, cuando se estiman fundados los agravios formulados en las revisiones. El citado recurso -- constituye una segunda instancia y tiene por objeto revisar la legalidad de lo actuado en primera instancia a la luz de los agravios aducidos por la recurrente. La resolución que pronuncie la Sala Superior, será revocando, modificando, -- confirmando la resolución recurrida, o bien, ordenando la -- reposición del procedimiento. Respecto a la importancia y -- trascendencia, como requisitos de procedencia del recurso -- de revisión, cabe insistir que dichos elementos deberían -- ser calificados por la Sala Superior y, además, la autoridad promovente debe expresar las razones por las cuales considera que un asunto es importante y trascendente.

17. La revisión fiscal es un medio impugnativo también asimétrico pero excepcional enderezado contra sentencias de la

Sala Superior del Tribunal Fiscal contrarias a las autoridades. En este caso, la revisión fiscal no es técnicamente una tercera instancia. Procede contra resoluciones de la Sala Superior en asuntos de verdadera importancia y trascendencia; aspecto que es calificado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que se refiere a la importancia y trascendencia del negocio, cabe puntualizar que el legislador debería señalar con precisión lo que debe ser o entenderse como importancia y trascendencia, toda vez que las reglas actuales, aún son confusas e inducen a la Corte a interpretar la ley, o bien, recurriendo al significado gramatical de dichos términos.

18. La Suprema Corte de Justicia al decidir el recurso de revisión fiscal debería de atender no sólo a una de las partes, sino que debería de dar oportunidad también a la contraria, a fin de que esta no quedara en estado de indefensión, toda vez que de serle adversa dicha resolución le es inatacable.

19. Tanto la revisión como la revisión fiscal, plantean situaciones de muy difícil solución, por la forma en que se encuentra concebidos en la legislación vigente, por lo que, a fin de resolver el problema anterior, es de sugerirse que el legislador debería dotar a la materia administrativa de un Código de Procedimientos Administrativos conteniendo un articulado adecuado y congruente y, además, establecer un sistema de revisión adhesiva, que permita a los particulares la defensa eficaz de sus derechos en todas las instancias del juicio.

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

Abitia Arzapalo, José Alfonso. De la Cosa Juzgada en Materia Civil. Distribuida por Enrique González Pech. Jal. México. 1959.

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. Tercera Edición. México, 1979.

Alatriste de la Fuente, Miguel. El Juicio de Amparo y el Recurso de Casación. Tesis Profesional. U.N.A.M. México. 1948.

Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. Derecho Procesal Penal. - Edit. Guillermo Kraft Ltda. Buenos Aires. 1945.

Proceso, Autocomposición y Autodefensa. Imprenta Universitaria. Segunda Edición. México, 1970.

Alsina, Hugo. Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial. Ediar Soc. Anon. Editores. Segunda Edición. Buenos Aires, 1956.

Argañarás, Manuel J. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1955.

Armienda Calderón, Gonzalo. El Proceso Tributario en el -- Derecho Mexicano. Textos Universitarios. Primera Edición. - México, 1977.

Bazarte Cerdán, Willebaldo. Los recursos en Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios Federales. Edit. Botas. México, 1958.

Bielza, Rafael. Sobre lo Contencioso Administrativo. Roque-depalma Editor. Segunda Edición. Buenos Aires, 1954.

Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa. Decimaquinta Edición. México, 1980.

Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Cárdenas Editor y Distribuidor. Segunda Edición. México, 1975.

Carnelutti, Francesco. Sistema de Derecho Procesal Civil. - Trad. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo. UTEHA. Buenos Aires, 1944.

Instituciones del Nuevo Proceso Civil Italiano. Bosh Casa - Editorial. Barcelona, 1942.

Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Edit. Porrúa. Segunda Edición. México, 1973.

- Cortina Gutiérrez, Alfonso. *Ciencia Financiera y Derecho Tributario*. Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. Vol. I. Primera Edición. México, 1981.
- Couture, Eduardo J. *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*. Aniceto López Editor. Buenos Aires, 1942.
- De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Edit. Porrúa. Decimaprimer Edición. México, 1982.
- De Pina, Rafael; Castillo Larrañaga, José. *Instituciones del Derecho Procesal Civil*. Edit. Porrúa. Decimaquinta Edición. México, 1982.
- Fernández y Cuevas, José M. *Derecho Procesal Fiscal*. Edit. Jus. Primera Edición. México, 1976.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa. Decimanovena Edición. México, 1979.
- Galván Escobedo, José. *Tratado de Administración General*. - Publicaciones Esapac. San José, Costa Rica, 1962.
- Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Edit. UNAM. Segunda Edición. México, 1979.
- González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955.
- La Sentencia Administrativa, su Impugnación y Efectos*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954.
- Hedúan Virués, Dolores. *Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*. Cía. Editorial Continental. Primera Edición. México, 1961.
- Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación*. Publicaciones de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. México, 1971.
- Ibáñez Frcham, Manuel. *Tratado de los Recursos en el Proceso Civil*. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1963.
- Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. F.C.E. México, 1966.
- Le fur; De los; Radbruch; Carlyle. *Los Fines del Derecho*. - Edit. U.N.A.M. Primera Reimpresión. México, 1975.
- Margain Manatou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o Ilegitimidad*. Edit. Universidad Potosina. -- Segunda Edición. México, 1974.
- Martínez Báez, Antonio Jr. *División de Poderes y Tribunales Administrativos*. México, 1956.

Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1959.

Pallares, Eduardo. Derecho Procesal Civil. Edit. Porrúa. --
Décima Edición. México, 1983.

Diccionario de Derecho Procesal Civil. Edit. Porrúa. Decima-
quinta Edición. México, 1983.

Porrás y López, Armando. Derecho Procesal Fiscal. Edit. Po-
rrúa. Segunda Edición. México, 1974.

Ríos Espinosa, Alejandro. Amparo y Casación. Edit. Porrúa.
México, 1960.

Rocco, Ugo. Derecho Procesal Civil. México, 1939.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa.
Décima Edición. México, 1981.

Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Ad-
ministrativa. Toca. QA 159/82. promovido por Salvado M. Elías
y otros.

Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al
Servicio de México. Departamento de Publicaciones del Tribu-
nal Fiscal de la Federación. Primera Edición. México, 1982.

LEGISLACION (Códigos, compilaciones, leyes y reglamentos)

Bases Constitucionales de 1835.

Bases para la Administración de la República de 1853.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Fiscal de la Federación de 1938.

Código Fiscal de la Federación de 1967.

Código Fiscal de la Federación de 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Consti-
tuciones, editada por la Cámara de Diputados del Congreso -
de la Unión. México, 1967.

Estatuto Orgánica Provisional de la República Mexicana de 15
de mayo de 1856.

Ley para el Arreglo de lo Contencioso de 25 de mayo de 1853.

Ley de Amparo. Cuadragésima quinta edición. México, 1984.

Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936.

Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 21 de diciembre de 1941.

Ley de 30 de diciembre de 1946, que crea el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ley de 29 de diciembre de 1948, que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reformada.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 10. de enero de 1977, reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1982.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial el 26 de agosto de 1983.

PUBLICACIONES

Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1917-1975. Primera Parte, Tomo. I; Tercera parte, T. I y II.

Diario Oficial de la Federación. Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Informes del Presidente de la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondientes a los años de 1968, 1971 a 1974, 1977 y 1978.

Informes del Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, correspondientes a los años de 1973, 1975, 1979 y 1981.

Informe Razonado al Secretario de Hacienda de la Comisión - Redactora del nuevo Código Fiscal de la Federación (1967).
Revista Investigación Fiscal. S.H.C.P. julio de 1969.

Revista Fiscal. Tomo. X. editada por la S.H.C.P. México, 1974

Revista Investigación Fiscal. Núm. 43, julio de 1969. Editada por la S.H.C.P.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. enero 1937; - 1937-1948; 1949; Nos. 349 a 360, Tomo I; enero-diciembre de 1964; abril-diciembre de 1967, T. I; 1968, T. I; marzo, 1984.

I N D I C E

INTRODUCCION.	1
-----------------------	---

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

LOS RECURSOS

1.1 INTRODUCCION.	3
1.2 CONCEPTO DE RECURSO	6
1.3 EFECTOS DE LOS RECURSOS	20
1.4 CLASIFICACION DE LOS RECURSOS	24

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

DIVERSOS MECANISMOS DE DEFENSA

2.1 LA INSTANCIA.	
2.2 LA APELACION.	
2.3 LA CASACION	
2.4 LA REVISION	

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

LOS RECURSOS DE RECLAMACION Y DE QUEJA

3.1 NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO DE RECLAMACION. . .	
3.2 PROCEDENCIA	
3.3 CONTENIDO Y EFECTOS DE LA RESOLUCION RESPECTIVA . .	
3.4 NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO DE QUEJA.	
3.5 PROCEDENCIA	
3.6 CONTENIDO Y ALCANCES DE LA RESOLUCION CORRESPONDIENTE.	

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

EL RECURSO DE REVISION

4.1 ANTECEDENTES DEL RECURSO DE REVISION.	107
4.2 NATURALEZA JURIDICA	114
4.3 PROCEDENCIA	122
4.4 TRAMITE Y RESOLUCION.	131

C A P I T U L O Q U I N T O

EL RECURSO DE REVISION FISCAL

5.1 ANTECEDENTES.	139
5.2 NATURALEZA JURIDICA	145
5.3 REQUISITOS DE PROCEDENCIA	150
5.4 TRAMITE Y RESOLUCION.	157

C O N C L U S I O N E S	166
-----------------------------------	-----

B I B L I O G R A F I A	171
-----------------------------------	-----

I N D I C E	175
-----------------------	-----