

885209



UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO
"EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO"

FACULTAD DE DERECHO

INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**"ANÁLISIS CRÍTICO A LA FIGURA
JURÍDICA DENOMINADA RECURSO DE
REVISIÓN EN MATERIA FISCAL"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

CÉSAR BARAJAS GARCÍA

DIRIGIDA POR:
LIC. ESTEBAN MENDOZA CUEVAS



ACAPULCO, GRO.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA.

DEDICATORIAS.

A mi universidad Americana de Acapulco, por ser una institución educativa que reúne las exigencias académicas que hoy en día todo profesionalista necesita para desempeñarse exitosamente en el ámbito laboral, cumpliendo incuestionablemente con el lema que de manera acertada ostenta. "Excelencia para el Desarrollo".

Al Rector C.P. Israel Soberanis Noguera, por formar parte de tan prestigiada institución.

A la maestra Sonia Angélica Choy García, digno ejemplo a seguir, a quien le agradezco muy sinceramente los sabios consejos y enseñanzas que incondicionalmente siempre me dio, con los cuales hizo posible que cumpliera una meta más en mi vida, como lo es el tener una carrera universitaria y ser un orgulloso egresado de la facultad que dignamente representa.

A mis maestros, por haber compartido conmigo sus experiencias y conocimientos, pero muy en especial al licenciado José Lino Pineda Olivares (q.e.p.d), por haberme dejado el legado de la responsabilidad y dedicación que siempre lo caracterizó, de quien siempre llevaré un grato recuerdo de mi vida como universitario.

Desde luego, a Dios y a la Virgen de Guadalupe, a quien les agradezco el haberme dado la vida, iluminando e ilustrando mi camino desde el momento de mi concepción.

A mis padres, por haberme dado la vida y enseñarme el sendero del bien, quienes con su confianza y apoyo incondicional han logrado en mí una persona que sé, no los defraudará.

A mi hermana, quien con sus consejos y buenos deseos hizo posible este anhelado sueño.

A mi novia Anabel Infante Quintana, quien con su cariño, comprensión y apoyo, siempre me dio fuerzas para seguir adelante.

“A TODOS, GRACIAS INFINITAS”

ÍNDICE

ANÁLISIS CRÍTICO A LA FIGURA JURÍDICA DENOMINADA RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL.

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I

BASE CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.-----3

- I.1 Origen del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,
antes Tribunal Fiscal de la Federación.-----5
- I.2. Origen del Juicio de nulidad.-----16

CAPÍTULO II

EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y JURISDICCIONAL

- 2.1. Generalidades.-----21
- 2.2 Concepto de recurso administrativo y jurisdiccional.----24
- 2.3. La naturaleza jurídica de los recursos administrativos y
jurisdiccionales.-----27
- 2.4. Semejanzas y diferencias entre el recurso administrativo y
el jurisdiccional.-----30
- 2.5. Diferencia entre el recurso administrativo y el proceso
jurisdiccional.-----35
- 2.6. Autoridades ante las que se interponen dichos
recursos.-----35
- 2.7. Sujetos legitimados para interponerlos.-----37

CAPÍTULO III

EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL.

3.1. Base constitucional del recurso de revisión en materia fiscal.-----	40
3.2. Causas de procedibilidad del Recurso de Revisión.-----	48
3.3. Formalidades del Recurso de Revisión.-----	55

CAPÍTULO IV.

NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO DE AMPARO.

4.1. Naturaleza jurídica del juicio de amparo.-----	59
4.2. Concepto.-----	61
4.3. Elementos integrativos del amparo.-----	62
4.4. Finalidad del juicio de amparo.-----	63
4.5. Sujetos legitimados para interponerlo.-----	66
4.6. Autoridades ante las que se interpone el juicio de amparo.-----	78

CAPÍTULO V.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO DE AMPARO Y EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL.

5.1. Naturaleza jurídica del juicio de amparo y del recurso de revisión.-----	83
• APÉNDICES Y COMENTARIO DE FIX ZAMUDIO HÉCTOR.-----	86
• ANEXOS.-----	110
• CONCLUSIÓN Y PROPUESTA.-----	120
• BIBLIOGRAFÍA.-----	128

ANÁLISIS CRÍTICO A LA FIGURA JURÍDICA DENOMINADA RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL.

INTRODUCCIÓN

La materia fiscal es una de las ramas del derecho que menos se han analizado, debido quizás al temor infundado de las matemáticas que están presentes en ésta, pero independientemente de eso, es necesario analizarla a fondo, puesto que en ella se encierra todo lo relacionado con los impuestos que como gobernados estamos obligados a proporcionar según lo establece el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual afecta directamente nuestro patrimonio.

Ahora bien, existen determinadas opciones jurídicas que los gobernados podemos hacer valer frente a las arbitrariedades en que comúnmente incurren las autoridades, tanto administrativas como judiciales, sin embargo, el presente trabajo de tesis tiene como objetivo primordial el de establecer desde una perspectiva muy particular la errónea tramitación que en la actualidad se le da a la figura jurídica prevista en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, es decir, al recurso de revisión fiscal, el cual, como se verá más adelante, existe la duda si en realidad a éste se le puede denominar categóricamente un recurso o bien, un verdadero juicio, en razón de la autoridad que conoce del mismo.

Como posteriormente se evidenciará, dicho recurso es un medio de impugnación que se hace valer por parte de las autoridades

administrativas, cuyos actos hayan sido atacados por los afectados ante algún Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cuando los tribunales tienen competencia para resolver las controversias que se susciten con motivo de la actuación de los órganos que conforman la administración pública federal o la del Distrito Federal, sus resoluciones pueden ser impugnadas tanto por los gobernados como por los órganos de gobierno que hayan sido parte en el juicio.

Cuando la parte que ataca o impugna la sentencia del Tribunal Contencioso respectivo es el gobernado, éste tiene a su favor la acción de amparo, en términos de la fracción I, del artículo 103 constitucional, así como de las fracciones III, IV, V y VI, del artículo 107 constitucional, pero si el inconforme con la resolución del tribunal es la autoridad demandada ante el mismo, entonces no es el juicio de garantías el medio procedente para hacer la impugnación de referencia, sino que la vía idónea para inconformarse con ese acto, será el recurso de revisión fiscal o administrativa.

Por lo anterior, inicialmente me enfocaré a hacer una breve reseña del origen del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, del juicio de nulidad, estudiar la naturaleza jurídica de un recurso administrativo y uno jurisdiccional, para continuar con la estructura de un recurso de revisión y así poder llegar a la naturaleza de un juicio de amparo; asimismo, hacer las comparaciones correspondientes y con esto poder cumplir con el fin principal de la presente tesis, que es, como ya lo mencioné, exponer la equívoca tramitación que actualmente se le da al recurso de revisión en materia fiscal y, desde luego, aportar una posible solución a dicho problema.

CAPÍTULO I

BASE CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

De conformidad con los artículos 73, fracción XXIX-H y 104, fracción 1-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen autorización constitucional la existencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, y por lo mismo, la del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como a continuación se evidenciará¹

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir leyes que constituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

¹ Sánchez León, Gregorio, Derecho fiscal mexicano, México 1997, tomo II, s.e. p. 883

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

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes.

Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.²

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.1 ORIGEN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ANTES TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Sabida es la Teoría Constitucional de la división de poderes de Montesquieu, y de la Revolución Francesa, ambas ligadas al inicio de la Justicia Administrativa, y de otros estudiosos que orientaron sus esfuerzos en la impartición de Justicia Administrativa, hechos que motivaron a tres ejemplares jóvenes que dieron impulso a la Ley de Justicia Fiscal en nuestra Nación, ellos son los licenciados Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, quienes presentaron al Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas del Río, a través del entonces Secretario de Hacienda, su propuesta, estudios y proyectos dando inicio el 26 de agosto de 1936 este Tribunal con competencia estrictamente limitada a la materia fiscal, basado en el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal.

A la luz de la Constitución vigente de 17, y del artículo 104, fracción I, de ese entonces, una parte de la doctrina consideró dudas sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal recién creado, ya que se establecía la competencia de los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias que se suscitaban sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, sin embargo, en la propia exposición de motivos de la ley, se señaló que nada podía objetarse, puesto que no se coartaba en absoluto el derecho

de los particulares para acudir al juicio de amparo, y además de que nada se oponía a la creación de Tribunales Administrativos como se dijo antes.

A partir de 1946, se adicionó un segundo párrafo a la citada fracción I, en el cual se estableció un recurso ante la Suprema Corte contra sentencias de Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de autonomía. Con ello quedaba salvaguardada la constitucionalidad del nuevo órgano. Posteriormente, en 1967 se reforma el mismo artículo constitucional en su fracción I para establecer con mayor precisión y técnica la posibilidad de que mediante ley federal, se puedan instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, autónomos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares. A partir de su creación, si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación nace en una competencia circunscrita esencialmente a lo fiscal, con el andar del tiempo y el crecimiento de la Administración Pública, se le fueron sumando paulatinamente otras áreas competenciales. Conforme a la expedición de la Ley Orgánica de este Tribunal, en vigor a partir de 1967, se estableció con claridad que el tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía.

Asimismo, cabe resaltar que ninguna de las constituciones anteriores a la actual y ni siquiera ésta, en su contenido original contemplaron de una manera franca la posibilidad de la existencia de un órgano jurisdiccional que dirimiera controversias entre particulares y autoridades administrativas que estuviera colocado fuera del Poder Judicial, debido al rígido principio señalado con antelación, es decir, el de la división de poderes; sin embargo, existía la inquietud de lo contencioso administrativo, toda vez que se advertía la existencia de controversias que no encuadraban ni en las civiles ni en las penales previstas por la ley y que, en consecuencia, requerían de una jurisdicción propia.

Muestras de tal inquietud las tenemos, entre otras, en los Tribunales de Hacienda, creados por una de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 como órgano del poder judicial de la República, o bien, en el Consejo de Estado, cuya creación tuvo lugar en 1824, pero que no fue sino hasta 1853, año en que fue restablecido, cuando tuvo, además de sus facultades originales de consulta, asesoría y dictamen facultades jurisdiccionales, igualmente, podemos observar tal inquietud en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de Mayo de 1853, más conocida como Ley Lares.

Con la promulgación de la Constitución de 1857, que consagró categóricamente la división de poderes, desapareció cualquier vestigio de jurisdicción especial para

lo contencioso administrativo, quedando dicha jurisdicción en la esfera de la competencia de los tribunales, por medio del juicio de amparo. Sobre éste problema, Ignacio L. Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostenía que era anticonstitucional la existencia de tribunales administrativos, porque se violaba la división de poderes que recogía la Constitución de 1857, ya que al haber tribunales administrativos, se reunían dos poderes, el ejecutivo y el judicial, en materia administrativa, en una sola persona, el Presidente de la República. En igual sentido que la de 1857, se pronunció la Constitución de 1917 en su forma primitiva, ya que el artículo 104 sólo contemplaba controversias de orden civil y criminal.

No obstante lo anterior, existían diversas instancias de inconformidad en contra de los actos de la hacienda pública e, incluso, en 1929 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificó su jurisprudencia y sentó una nueva en el sentido de que el juicio de amparo era improcedente si antes no se agotaban los recursos ordinarios de defensa.

En este ambiente, se expidió, el 27 de agosto de 1936, la Ley de Justicia Fiscal, cuya inmediata consecuencia fue la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, en el que se constituyó como un Tribunal Administrativo de justicia delegada y no de justicia retenida, con plena autonomía y con competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos, pero sin

poder pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de esos fallos, pues en caso de resistencia, debía acudir al juicio de amparo.

Podemos señalar que el antecedente directo del Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, dado que gracias a la creación de dicha reglamentación se dio vida al multicitado órgano fiscal.

Como se advirtió en párrafos anteriores, cuando surge a la vida el Tribunal Fiscal de la Federación se pone en tela de duda la constitucionalidad del mismo, ya que se afirmaba que era un Tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta en el siglo pasado, con criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, aún más, de juristas al servicio del Estado.

Permitir que la administración a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aún impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que hoy puede ya 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 en el año de 1935.

La citada Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1º de enero del año siguiente entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, el cual, recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y, además, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico coactivo e infracciones y sanciones.

Por lo tanto, podemos señalar que las características propias de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 han subsistido a través del Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, en vigor del 1º de enero de 1939 al 31 de marzo de 1967; del de 29 de diciembre de 1966, en vigor del 1º de abril de 1967 al 31 de diciembre de 1982, salvo el título IV, que estuvo en vigor hasta el 31 de marzo de 1983; y en el actual, de 30 de diciembre de 1981, en vigor desde el 1º de enero de 1983, salvo el título VI que entró en vigor hasta el 1º de abril de 1983.

La expedición del código fiscal de la federación constituyó un extraordinario avance para la legislación tributaria mexicana, ello, debido a que por desconocimiento de la materia no había muchos abogados que se dedicaran a esta área, por lo que eran los contadores principalmente los que se dedicaban a litigar ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Como se ha mencionado, con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación resurgieron las tesis que sostenían que los tribunales administrativos como éste eran inconstitucionales, toda vez que no estaban previstos por el artículo 104 de la Ley Fundamental mexicana, sin embargo, como por decreto de 16 de diciembre de 1946 la fracción I, del mencionado artículo 104 constitucional fue adicionada con un segundo párrafo en el cual se dispuso que en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias de segunda instancia o contra la de tribunales administrativos que estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, a partir de entonces el problema ha quedado definitivamente resuelto.

Como se observa, inicialmente el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se estableció con competencia exclusiva sobre materia fiscal, pero mediante diversas reformas se le ha ido ampliando a fin de que esté en posibilidad de conocer de algunos otros asuntos de naturaleza estrictamente administrativa.

En efecto, de juzgador de controversias en las que el particular es deudor del fisco federal como era originalmente, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación fue aumentada por la ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, donde el particular

es acreedor y no deudor; posteriormente la Ley del Seguro Social le dio competencia para conocer de asuntos relacionados con los créditos a favor del Seguro Social; algo similar hizo la Ley de Instituciones de Fianzas; se le ha dado competencia para conocer de controversias en materia de pensiones y prestaciones sociales a los miembros del ejército, de la fuerza aérea y de la armada, pensiones civiles ya sea a cargo del erario federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sobre resoluciones que constituyan créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades, sobre resoluciones que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales, así como para conocer de asuntos relacionados con los créditos a favor del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).³

De lo expuesto en líneas anteriores, podemos señalar que el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal

³ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, 2ª ed., editorial, Harla, p. 265, 266, 267.

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Órgano Jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo, en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho en México, al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático.

Por tanto, según el reconocimiento que a la imparcialidad de sus fallos, expresan cotidianamente los particulares y las autoridades, es de mencionar que desde su creación es un claro ejemplo de lo que debe ser la impartición de justicia en México.

Aunque, como ya se ha precisado, el Tribunal Fiscal de la Federación se estableció inicialmente con objeto de conocer en exclusiva las controversias en materia tributaria, la responsabilidad y entrega con la que han asumido sus funciones quienes lo integran, ha servido para que, con el transcurso del tiempo tienda a ser un verdadero Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Dicho Tribunal se ha transformado de un órgano de mera anulación a uno facultado para exigir el exacto cumplimiento de sus fallos e impedir la repetición de los actos que él anula. Esta facultad, además de permitir la

adecuada ejecución de las sentencias del Tribunal, ofrece certidumbre a los contribuyentes.

La emisión de sentencias apegadas a la ley y la posibilidad de exigir su cumplimiento, propicia el sano desenvolvimiento de las relaciones de derecho que deben prevalecer entre los órganos de gobierno y los particulares.

Luego, en materia tributaria, han sido determinantes las aportaciones del Tribunal, ya que en múltiples casos sus criterios han sido adoptados por el Legislativo para reformar las leyes fiscales.

La autoridad fiscal, con pleno conocimiento de la imparcialidad del Tribunal, ha establecido, sin dejar de lado la defensa de los intereses de la Hacienda Pública Federal, criterios para revocar aquellas resoluciones que padecen vicios legales. De ahí que el Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano encargado del control de la legalidad de los actos que emiten las autoridades administrativas, deba ser reconocido como un órgano comprometido con el cumplimiento del mandato constitucional de que la justicia deberá ser pronta, expedita y gratuita.

El perfeccionamiento de la legislación en materia tributaria y, en general, en materia económica resulta imprescindible para establecer condiciones que permitan un

mejor desempeño de la economía y, a través de esto, garantizar el desarrollo social y el fortalecimiento de la vida democrática del país.

Sobre este último aspecto, cabe señalar que mientras exista un verdadero equilibrio tanto entre los Poderes como entre los tres niveles de gobierno, habrá, como resultado de ello, una mayor calidad en la toma de decisiones públicas.

Éste es un propósito en el que deben persistir instituciones como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para garantizar que las decisiones del gobierno sean responsables, oportunas y confiables y que, al mismo tiempo, brinden seguridad jurídica a los ciudadanos.

En este marco de fortalecimiento del Estado de Derecho, podemos afirmar que las decisiones de política económica de la actual Administración, muestran que aún ante circunstancias y entornos difíciles, se ha actuado conforme a Derecho, de manera responsable y oportuna. El esfuerzo conjunto del gobierno y la sociedad ha permitido superar las dificultades que se han presentado, de tal forma que hoy tenemos resultados muy satisfactorios, aunque aún insuficientes.

Así, se ha mantenido la disciplina fiscal y monetaria; se ha realizado una administración prudente del endeudamiento externo para mejorar constantemente el perfil de

vencimientos; se cuenta con un tipo de cambio flexible; se ha fortalecido el ahorro interno; se ha procurado mantener el déficit de la cuenta corriente dentro de límites sanamente financiados con inversión extranjera directa. Asimismo, se ha dado un fuerte impulso al federalismo y se ha puesto en marcha un programa integral para superar el problema de la pobreza extrema.

I.2 ORIGEN DEL JUICIO DE NULIDAD.

En su origen el juicio de nulidad era una y única instancia, las sentencias que dictaban las cinco salas –integradas cada una por tres magistrados– no podían ser objeto de revisión ante el propio Tribunal Fiscal de la Federación. La Ley de Justicia Fiscal de 36, que inició su vigencia en 1937, previno la existencia del Pleno y de las Salas, pero no dio al primero atribución jurisdiccional alguna. Si la sentencia de las salas era adversa a los causantes hoy llamados comúnmente contribuyentes, éstos podían hacer valer en su contra el juicio de amparo, pero si lo era para las autoridades “Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, no existía posibilidad procesal de defensa, era definitiva.

Dos años duró ese sistema, en 1938 se expide el Código Fiscal de la Federación, que inicia su vigencia en 1939, que integra al juicio de nulidad igual, con una sola instancia, aunque en 1946 se crea el recurso de revisión

(D.O.31-XII-1946) en contra de las sentencias del Tribunal que pueden promover las autoridades ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia (sala administrativa). Esta reforma de 46 satisfizo la reclamada igualdad procesal por las autoridades, pues antes de la misma las sentencias del Tribunal eran definitivas para ellas, no así para los particulares que tenían a su disposición el juicio de amparo.

Si bien, el texto del artículo 1º de la Ley que dio vida a dicho recurso, ponía a éste a "petición de parte", o sea para cualquiera de las partes: particular o autoridades.

El Código también previó el Pleno y Salas "siete, de tres magistrados cada una", pero no otorgo atribución jurisdiccional al primero de alzada, excepto en el caso de violación de la jurisprudencia del Pleno, artículo 156, vía recurso de queja para ambas partes.

Hasta aquí la justicia fiscal federal se integraba por dos escalones: uno primero ante el Tribunal Fiscal de la Federación vía juicio de nulidad y otro segundo ante el Poder Judicial de la Federación, segunda Sala de la Suprema Corte, vía juicio de amparo para el particular o recurso de revisión para las autoridades fiscales federales y, a partir de la reforma de 1948 (D.O. 31-XII-1948) para las fiscales del Distrito Federal.

A partir del Código Fiscal de la Federación de 1967 (D.O. 19-I-1967) que entro en vigor el primero de abril de ese año, la estructura del juicio de nulidad cambió, se integro por dos instancias, la primera ante las siete salas, con sede en la ciudad de México, integradas cada una con tres magistrados y la segunda ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación. La segunda instancia o de alzada en contra de las sentencias dictadas por las Salas sólo se previno para las autoridades fiscales, los particulares seguían conservando el juicio de amparo para impugnar aquéllas.

Llamó el Código, revisión, a ese recurso de apelación y la practica lo denotó como revisión fiscal. Si las sentencias del Pleno no eran favorables a las autoridades, éstas podían interponer el recurso de revisión ante la sala administrativa de la Suprema Corte (Art. 242 del Código). De ser contrarias al particular esas sentencias, contaba con el amparo.

Para la época del Segundo Código, la justicia fiscal federal se podía integrar de tres escalones: Salas, Pleno y Sala de la Corte, si la autoridad era la inconforme; de dos nada más: salas del Tribunal y Sala de la Corte, si el particular era el no conforme.

Vino la moda de la desconcentración administrativa, que el gobierno federal acogió y siguió como acción política permanente, y el tribunal no pudo escapar al fenómeno y se

desconcentró en 1978, su Ley orgánica –vigente, D.O. 2-II-1978- establece seis Salas Metropolitanas –con sede en la ciudad de México- y doce Salas Regionales (fruto final de varias reformas legales), que ocuparon sedes diferentes en todo el territorio nacional y con jurisdicción en dos o más Estados, salvo, como es sabido, que la Sala Regional Pacífico Centro con jurisdicción en los Estados de Morelos y Guerrero, fue objeto de bipartición política (reforma publicada el 20 de julio de 1992) y ahora existen dos Salas, una para el Estado de Morelos y otra para el Estado de Guerrero.

Esas salas regionales o salas desconcentradas, significaron la primera instancia del juicio de nulidad. Para la segunda instancia se creó la Sala Superior, integrada por nueve magistrados. Prácticamente la Ley orgánica, que produjo el cambio, conservó la estructura de la justicia fiscal federal y del mismo juicio de nulidad.

Con la entrada en vigor del Tercer Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1º de enero de 1983 (D.O. 31-XII-1981), nada cambio, el juicio de nulidad conservó sus dos instancias, antes explicadas.

No se puede negar que fue para el Tribunal Fiscal de la Federación la reforma legal de 1988, que modificó el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal. (D.O. 5-I-

1988). Convirtió al Tribunal, en órgano jurisdiccional de primera y única instancia y por ende al juicio de nulidad.

Pasó al Tribunal Colegiado de Circuito vía juicio de amparo –para los particulares- y vía recurso de revisión – para las autoridades-, el segundo escalón de la justicia fiscal federal, que no es lo mismo que segunda instancia del juicio de nulidad.

A raíz de la publicación de la reforma, formulamos nuestra crítica a la misma, calificándola de nefasta para la justicia fiscal a la que parecía perfeccionar, de negativa alejada de la realidad.

Ahora el juicio de nulidad, de primera y única instancia, se sigue por igual ante las Salas Regionales, ante las Salas Metropolitanas y ante la Sala Superior. Esta última dejó de ser de alzada frente aquéllas.

Las salas regionales y las metropolitanas tienen su propia jurisdicción en razón de territorio, en cambio, la Sala Superior no tiene límites territoriales en el conocimiento del juicio de nulidad, obedece su jurisdicción a ciertas características que puedan revestir determinados juicios, como lo prevé el artículo 239 Bis del Código Fiscal de la Federación.⁴

⁴ Mag. Nava Negrete, Alfonso, *El juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, s.e. p. 13, 14, 15.

CAPÍTULO II

EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y JURISDICCIONAL.

2.1. Generalidades.

Una vez realizada un breve reseña del origen del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como del juicio de nulidad que se substancia en el mismo, es menester analizar en segundo término el recurso administrativo y jurisdiccional, por lo que, para entrar al estudio del recurso administrativo resulta indispensable, primeramente, comprender su significado desde el punto de vista genérico, es decir, saber con certeza y claridad el concepto de Recurso.

“Gramaticalmente, la palabra recurso tiene, entre otras connotaciones, la de acción que concede la ley al interesado en un juicio o en otro procedimiento para reclamar contra las resoluciones, ante la autoridad que las dictó, o ante algunas otra”⁵

En materia administrativa se trata de un medio de defensa de que dispone el particular afectado en sus derechos por un acto de autoridad administrativa, para que la misma autoridad o el superior jerárquico de ésta revise el acto, a fin de que lo revoque, lo modifique o lo anule, en caso de que se demuestre su ilegalidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el recurso administrativo no implica la realización de una función jurisdiccional, en tanto que en él no existe un órgano independiente

⁵ Manual del Justiciable Materia Administrativa. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pág. 39.

ante el que se dirima una controversia, sino que se trata de un mero control interno de legalidad de la propia administración responsable de los actos impugnados, en ejercicio de un control jurídico que tiende más a la eficacia de su actuación, que es de orden público, que a la tutela de los intereses particulares.

De igual forma, ha establecido que los recursos en sede administrativa implican una función administrativa, pues no existe una verdadera contienda, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración pública fueran contradictorias con las del particular, lo que no sucede, toda vez que, hasta en tanto no se agote la vía administrativa, no podrá afirmarse que la administración sostiene un punto de contradicción con el particular.⁶

Asimismo, existen diversas opiniones acerca de este tema, entre las cuales destacan las siguientes:

Juan Palomar de Miguel, en su Diccionario para Juristas, establece que el recurso, es una acción y efecto de recurrir, retorno de una cosa al lugar de donde salió. Solicitud, memorial, petición por escrito. Acción concedida por la ley al interesado de un juicio o en otro procedimiento para reclamar contra las resoluciones, ya sea ante la autoridad que las dictó, ya ante alguna otra.⁷

La impugnación procesal comúnmente recibe el nombre de recurso y define al proceso de impugnación como “aquel proceso

⁶ CFR. Manual del Justiciable Materia Administrativa. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pág. 40.

⁷ Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones. México, 1981.

especial por razones jurídico-procesales que tienden a la depuración de un proceso distinto y menciona dos criterios de clasificación para el proceso de impugnación."⁸

Según lo anterior, se debe dividir el primer criterio en:

- Ordinarios;
- Extraordinarios y;
- Excepcionales.

Los primeros no exigen para su admisión causas específicas, los segundos proceden únicamente por las causas limitativamente fijadas por la ley y en los últimos se dan solamente en contra de sentencia firme. En el segundo criterio hace la clasificación según el grado judicial en que se sitúe la impugnación en relación con la resolución recurrida, en el mismo grado de jerarquía o en grado superior.

Sin embargo, en la doctrina cubana Fernando Álvarez Tabío, afirma que la diferencia esencial entre la impugnación y los recursos estriba en que el recurso siempre se dirige a impugnar una resolución judicial, mientras que la impugnación puede dirigirse a combatir un acto de parte, y al final resume el recurso en dos conceptos, en sentido lato y en sentido estricto; el primero, es un acto de parte, una verdadera pretensión en la que se pide al órgano jurisdiccional la reforma de una resolución judicial anterior; el segundo, es el medio de impugnación que persigue un nuevo examen del asunto ya resuelto ante un órgano

⁸ González Pérez Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Tomo II. Madrid, 1957. Pág. 182.

judicial de categoría superior al dictado en la resolución que se impugna.⁹

Por lo tanto, podemos decir que, el recurso "es el medio de defensa por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente le corresponde"¹⁰.

En consecuencia, es de sostener que los recursos administrativos son aquellos remedios jurídicos que pueden utilizar los interesados contra los actos administrativos cuando consideren que éstos incurren en cualquier causa de nulidad o anulabilidad de las previstas en el ordenamiento jurídico. Constituyen por tanto el principal instrumento de justicia administrativa que el ordenamiento jurídico pone en manos de los ciudadanos para defenderse contra las posibles ilegalidades que puedan cometer las Administraciones Públicas, por lo que, la finalidad de los recursos administrativos no es otra que la de lograr la revisión —por motivos de legalidad— de un acto administrativo determinado.

2.2 Concepto de recurso administrativo y jurisdiccional.

Para que se constituya un estado de derecho, es necesario que sus actos estén revestidos de legalidad, de ahí que sea indispensable que existan medios de defensa, que pueda utilizar la persona afectada

⁹ Álvarez Tabío, Fernando. El proceso Contencioso Administrativo. La Habana, 1954. Pág. 202.

¹⁰ Escola, Héctor Jorge. Citado por Armienta Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico-práctico de los Recursos Administrativos. 2ª. Ed., Porrúa. México, 1992. Pág. 53.

por la resolución ya sea administrativa o jurisdiccional, para impugnar la resolución que provoca detrimento en su interés jurídico.

Ahora bien, atendiendo a la autoridad ante quien pueden interponerse, podemos decir que los recursos se clasifican como gubernativos o judiciales.

- Recursos Gubernativos; son aquéllos que se interponen ante organismos, autoridades o tribunales de índole administrativa, constituyen por lo tanto, los recursos administrativos, así en cuanto a su fondo o contenido como por lo que respecta al procedimiento y a la autoridad llamada a decidirlos.
- Recursos Judiciales; son aquéllos que se interponen ante los tribunales de índole judicial, es decir, ante autoridades que por la función que desempeñan no entran en la categoría de las denominadas administrativas.

Una diversa opinión es que, el recurso administrativo es aquel medio de defensa que la ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto administrativo dictado por ese mismo órgano o por su inferior jerárquico.¹¹

En el Diccionario para Juristas se establecen dos conceptos de recurso, uno administrativo, que se define como el derecho de cada uno de los particulares que pueden interponer contra las resoluciones administrativas y ante los propios organismos de la Administración; y el

contencioso administrativo, que es aquel que se interpone contra las resoluciones de la Administración activa que reúnen determinadas condiciones establecidas en las leyes.¹²

Por otra parte, el autor Emilio Margain Manautou, sostiene que “el recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la Administración Pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida.”¹³

Luego entonces, podemos aseverar que la finalidad del recurso administrativo, es controlar las decisiones de los órganos administrativos para que se emitan conforme a derecho. Dicho recurso siempre se interpondrá ante un órgano de la Administración Pública para que inicie su trámite y resolución, ya sea ante la autoridad que emitió el acto impugnado o bien ante una autoridad superior, siempre y cuando sean órganos pertenecientes a la administración activa. Aquí cabe hacer la aclaración (que considero fundamental), si la ley de la materia de que se trata determina de manera específica la autoridad ante quien se interpone, así como el seguimiento procesal del mismo, podremos definir satisfactoriamente si se trata de un recurso jurisdiccional o administrativo.

¹¹ Delgadillo Gutiérrez, Humberto. Principios de Derecho Tributario. 2ª ed. Pac, México, 1986, pág. 179.

¹² Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones México, 1981.

¹³ Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 12ª ed., Porrúa. México, 1996. Pág. 162.

En consecuencia, establecida ya esta diferencia esencial entre los dos tipos de recursos, el administrativo y el jurisdiccional podemos decir que el recurso jurisdiccional es un medio de impugnación que la ley ha concedido a las partes, a los terceros que gozan legitimación procesal, para obtener la revisión de las resoluciones del órgano jurisdiccional, y en su caso, la modificación o revocación.

Por tanto, como quedó establecido anteriormente, cabe decir que los recursos judiciales son aquéllos que se interponen ante los tribunales de índole judicial; por lo tanto, no son recursos administrativos ni en cuanto a la autoridad que los decide ni en cuanto al procedimiento con arreglo al cual se substancian; únicamente podrían tener estos recursos carácter de administrativo por razón del contenido o materia discutida.¹⁴

2.3. La naturaleza jurídica de los recursos administrativo y jurisdiccional.

Existen varias opiniones contradictorias acerca de la naturaleza jurídica del recurso. Entre ellas tenemos a dos que son las más importantes; una considera que al recurso administrativo como un acto jurídico y otra como un derecho de instancia.

Un exponente de la primera teoría es Juan Carlos Cassagne, que nos dice:

¹⁴ CFR. Villar y Romero, José María. Citado por Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Ed. Antigua Librería Robredo, México, 1964, Pág. 103.

"Tratándose de una declaración del particular que produce efectos jurídicos al respecto de la administración y las demás personas legitimadas en el procedimiento, es evidente que el recurso administrativo es un acto jurídico y no un derecho. No debe confundirse, pues, el derecho de recurrir que es emanación conjunta del derecho de peticionar a las autoridades y de la garantía de la defensa trasladada al plano administrativo, con su manifestación concreta en el acto por el cual se recurre".¹⁵

Briseño Sierra es uno de los exponentes de la segunda teoría que considera al recurso administrativo como un derecho de instancia, expone que el recurso es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido; el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares.

Menciona también el autor, que el derecho de instancia llamado recurso, es ya un título que significa la objeción del acto de autoridad, el cual se distingue de la petición porque su eficiencia está prevista con certeza y se separa de la denuncia porque no pide la constatación de hechos, sino su modificación.

Literalmente, Humberto Briseño Sierra dice: "La instancia llamada recurso queda en el campo de control a posteriori, pero aún conserva la limitación de su pretensión, porque no puede lograr algo más del reacertamiento, de la justeza o del reajuste del primer reacertamiento.

¹⁵ Delgadillo, Humberto. Principios de Derecho Tributario. 2ª ed., Ed. Pac. México, 1986. Pág. 179.

Va contra el acto de autoridad, pero insta hacia ella o su superior, de manera que no puede pedirles algo que esté fuera de su estricta competencia."¹⁶

La teoría de Briseño Sierra, parece más acertada, porque considero que el particular recurre a un derecho de instancia que tiene dentro del proceso en el cual se encuentre inmerso en razón de su situación legal, debido a que el acto jurídico no es el recurso, sino la resolución que emana de la autoridad, la cual afecta el interés jurídico del gobernado.

Ahora bien, hay criterios que sostienen que el recurso es un medio de impugnación, sin embargo, podemos afirmar que la expresión medio de impugnación es mucho más amplia que el término recurso.

Los medios de impugnación contienen a los recursos que son aquéllos reglamentados en un sistema procesal, que tiene vida dentro del mismo; como por ejemplo los recursos en el derecho civil de apelación, queja, reclamación, son medios de impugnación intraprocesales, porque están reglamentados por un sistema procesal, y puede haber también medios de impugnación que no estén reglamentados o que no pertenezcan al sistema procesal antes mencionado que forman lo que se le podría llamar medios de impugnación autónomos, los cuales tienen su propio régimen procesal como es el caso del juicio de amparo, tan es así que dentro de éste existen recursos debidamente reglamentados.

¹⁶ Briseño Sierra, Humberto. Teoría y Técnica del Amparo. Ed. Cajica. México, 1996. Pp. 505-551.

El recurso técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones, o como una segunda etapa, segunda instancia, del mismo proceso.

2.4. Semejanzas y diferencias entre el recurso administrativo y el jurisdiccional.

Sus semejanzas radican, en que ambas vías conocen de una misma resolución administrativa y se resuelve sobre la legalidad o bien la ilegalidad del acto que está reclamando.

Otra de las semejanzas consiste, en que ambos recursos tienen dos elementos:

- Esenciales y
- Secundarios

Dentro de los esenciales encontramos tres, el primero consiste en la existencia del recurso establecido en un ordenamiento legal, esto es comprensible por el sistema jurídico de legalidad que exige el estado de derecho establecido en la Constitución Política Mexicana, verbigracia el Recurso Administrativo de Revocación en materia fiscal, contenido en los artículos 116 y 117 del Código Fiscal de la Federación; el segundo trata de la existencia de una resolución administrativa o judicial, que constituye el presupuesto material del medio de impugnación, por lo que no puede proceder dicho medio por alguna observación de la autoridad que no afecte el interés jurídico del particular; éste nos lleva

de la mano al tercero, el cual consiste en dicha afectación de la esfera jurídica del particular, ya que sin una intromisión perjudicial en ésta, por parte de la autoridad, no habría interés jurídico por parte del particular y en consecuencia no habría materia de constitución del agravio que dará lugar al recurso.

Sergio Francisco de la Garza aumenta un punto dentro de los elementos esenciales que es necesario mencionar: la existencia de la autoridad administrativa que lo tramite y resuelva. Esto, porque de no determinar autoridad competente para sustanciarlo, no se puede seguir dicha tramitación y resolución.

Los elementos secundarios son aquéllos que no resultan indispensables para la existencia del recurso, es decir, que sólo son necesarios para su trámite y resolución; dentro de esta clase de elementos podemos mencionar los siguientes:

- a) Plazo de interposición.
- b) Período de admisión de pruebas.
- c) Plazo para resolver el recurso.
- d) Momento en que empieza a correr el término.
- e) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.¹⁷

Como podemos apreciar, en los elementos antes mencionados, no son éstos para la existencia del recurso, pero sí para que cumpla

¹⁷ Gómez Lara, Cipriano. Derecho Procesal Civil. 2ª. Ed., Ed. Trillas, México, 1985, Pp. 135-137.

con aquéllos requisitos que debe satisfacer para su substanciación, ya por el particular, ya por la autoridad, según sea el caso de un recurso administrativo o jurisdiccional.

En opinión del Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, el recurso consta de elementos esenciales que son: sujeto activo, pasivo, causa (remota o próxima) y objeto.

El **sujeto activo** es aquella parte de un procedimiento judicial o administrativo que lo interpone contra un acto procesal que le haya inferido un agravio, entendiéndose por tal, el perjuicio que le irroga al violarse una disposición legal, ya sea de fondo o adjetiva.

El **sujeto pasivo** está constituido por la contraparte del recurrente; el sujeto pasivo en un recurso no es el órgano que dictó el acto impugnado, sino la contraparte del recurrente.

La **causa remota** equivale a la legalidad que deben revestir todos los actos procesales, es decir, deben dictarse con apego a la ley que los rige; la próxima es la violación al principio de la legalidad traducida en la pronunciación o comisión de un acto procesal en contravención a las normas sustantivas o adjetivas que lo regulan, y para que tal violación constituya la causa próxima debe producir un menoscabo para alguna de las partes.

El **objeto** es tender a la corroboración o la ratificación que emite el órgano encargado de conocer el recurso interpuesto respecto del acto recurrido.

Las diferencias consisten en la autoridad ante la que se interponen ambos recursos es diferente, ya que mientras en el recurso administrativo (teóricamente) la autoridad que resuelve es la administrativa, en el recurso jurisdiccional es una autoridad judicial la que se encarga de resolverlo.

Además los sujetos que tienen legitimación procesal para interponer un recurso jurisdiccional son diferentes a los del recurso administrativo.

En el primer tipo de recurso las personas legitimadas para interponerlo pueden ser la parte demandada, la parte actora o el tercero perjudicado; en el segundo tipo de recurso, será el particular o tercero perjudicado.

En el punto antes expuesto, abundaremos acerca del tema en los siguientes apartados de la presente tesis.

Fix Zamudio concretiza, "lo que distingue al recurso administrativo en estricto derecho de los medios de impugnación, la encontramos a primera vista, es que los recursos administrativos desembocan en un acto también administrativo, en tanto que la impugnación procesal concluye con un acto jurisdiccional, o sea, la sentencia."¹⁸

Otra opinión importante es la aportación que hace Andrés Serra Rojas, que dice: "la distinción que hay entre el recurso contencioso y el recurso administrativo estriba en que en el recurso contencioso la

¹⁸ Fix Zamudio, Héctor. Introducción a los Recursos Administrativos "estudios comparados". Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972. Pág. 266.

administración obra como parte frente al recurrente y hay una autoridad por encima de la Administración y del particular: el juez de la jurisdicción contencioso-administrativa, contienden ambas partes; no es juez y parte de la Administración como lo es en el recurso administrativo, a veces el mismo órgano como en el de reposición y además en el recurso administrativo se pueden impugnar las decisiones ejecutivas, aunque a veces también los defectos legales de trámite".¹⁹

¹⁹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 4ª. Ed., Ed. Porrúa, México, 1968.

2.5. Diferencias entre el recurso administrativo y el proceso jurisdiccional.

RECURSO ADMINISTRATIVO	PROCESO JURISDICCIONAL
<ul style="list-style-type: none"> • Constituye a la Administración en juez y parte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Constituye a la Administración sólo en parte.
<ul style="list-style-type: none"> • Origina una controversia administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Origina un proceso.
<ul style="list-style-type: none"> • Se ejerce una función administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se ejerce una función jurisdiccional.
<ul style="list-style-type: none"> • Promoverá que el órgano de administración busque el esclarecimiento de la ley en bien de la función administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoverá que el órgano jurisdiccional busque el esclarecimiento de la ley en bien del interés público.
<ul style="list-style-type: none"> • Permite a la Administración como órgano de control actuar sin someterse a un procedimiento rígido fatal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solo permite al juzgador por excepción actuar de oficio.
<ul style="list-style-type: none"> • Concluirá en una resolución si lo reclamable ante el órgano jurisdiccional, sea administrativo o judicial 	<ul style="list-style-type: none"> • Concluirá en una sentencia solo impugnabile mediante los recursos jurisdiccionales correspondientes ante el Tribunal de Alzada.

2.6. Autoridades ante las que se interponen dichos recursos.

La autoridad que conoce el recurso puede tener mayor jerarquía de aquélla que emitió el acto que agravia al particular, pero no necesariamente tiene que ser así, a veces la disposición permite que el

escrito se interponga ante una autoridad distinta de la competente para conocer y resolver, la cual tendrá la obligación de remitirla a la competente, recayendo en lo establecido en el siguiente párrafo.

Los recursos administrativos, dependen, como ya lo hemos dicho anteriormente, de una resolución administrativa para que se pueda dar el supuesto de que el particular interponga dicho recurso, por lo tanto, la autoridad que conocerá del caso será la autoridad administrativa que lo emitió o su superior jerárquico, según sea el caso.

En cambio, si hablamos de un recurso jurisdiccional, el supuesto que se necesita generar para darle vida a éste, es el de que exista una resolución judicial que cause agravio al particular y en consecuencia que encuadre en alguna de las hipótesis establecidas en ley por las que se pueda interponer dicho recurso, llegándose así a la conclusión de que se ventilará ante la autoridad judicial que haya emitido la resolución impugnada.

Siendo más específicos, en materia fiscal, el caso palpable de un recurso administrativo se encuentra en el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación, donde se establece el recurso administrativo de revocación, en el cual el acto o resolución administrativa es dictada ya sea por la Administración Local de Auditoría Fiscal, por la Administración Local de Recaudación o bien, por la Administración de Aduanas, y en el caso de existir inconformidad en la resolución o acto administrativo éste se impugna a través del citado recurso ante la Administración Local Jurídica, que tiene igualdad jerárquica a las señaladas anteriormente.

Un recurso jurisdiccional puede darse en el caso del juicio de amparo, en el cual conoce de los casos una autoridad judicial, el recurso de revisión consagrado en los artículos 82 al 94 de la ley de amparo; en este caso es necesario establecer la competencia, que se encuentra en el artículo 84, la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el artículo 85, la de los Tribunales Colegiados de Circuito, a fin de delimitar la competencia de cada uno de los casos especiales a los que se refiera el recurso de revisión, ambos artículos de la Ley de Amparo.

2.7. Sujetos legitimados para interponerlos.

Los sujetos que tienen legitimación para interponer tanto el recurso administrativo como el jurisdiccional son diferentes.

Así tenemos que, los legitimados para interponer un recurso jurisdiccional son:

- I).- La parte demandada.
- II).- La parte actora.
- III).- El tercero perjudicado.

Aquí existe ambivalencia en cuanto a quien puede ser la parte actora y quien la parte demandada; puesto que tanto la autoridad puede ser la que ejercite su derecho a la interposición del recurso, como puede serlo también el contribuyente por la resolución que le cause agravio.

Verbigracia, en materia de amparo, según lo dispone el artículo 82 de la ley de esa materia, existen los recursos de revisión, queja y reclamación, de los cuales el de revisión puede darse en contra de las resoluciones dictadas por el Juez de Distrito o el superior del tribunal responsable, en su caso, en las cuales niegue o conceda el auto de suspensión del acto reclamado, o modifique o revoque el auto donde conceda o niegue el auto de suspensión del acto reclamado; en este caso puede ser interpuesto el recurso por la autoridad responsable, por el quejoso y por el tercero perjudicado.

En el caso de los recursos administrativos, quien interpondrá el recurso en comento será el particular al que le afecte un acto administrativo de la autoridad, el cual considera violatorio de sus derechos o que va en contra de sus intereses como contribuyente, pudiendo encuadrar en esta hipótesis el caso de un tercero perjudicado, que se encuentra establecido en el artículo 128 del Código Fiscal Federal, que a la letra dice:

“ARTICULO 128.- El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer el recurso de revocación en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal. El tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, lo hará valer en cualquier tiempo

antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal.”.

Realizando una simple lectura, nos podemos percatar de que la legislación fiscal, permite que se pueda interponer el recurso administrativo de revocación por un tercero el cual afirme ser propietario de los bienes o negociaciones a los cuales se les está fincando un crédito fiscal o antes del remate o adjudicación de los bienes que se le hayan embargado al ejecutar el cobro de un crédito fiscal a cargo de un contribuyente diferente a él.

Entonces, una vez visto lo anterior, podemos decir que, en los recursos administrativos la autoridad que emitió el acto impugnado es parte y juez a la vez, a diferencia de los jurisdiccionales en los cuales tanto la autoridad que emitió la resolución que se impugna como los particulares se ponen en un plano imaginario de igualdad procesal, donde van a exponer las razones de su proceder ante una autoridad diferente y judicial.

CAPÍTULO III

EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL.

3.1. Base constitucional del recurso de revisión en materia fiscal.

Para ser más explícito el entendimiento del como se maneja el recurso de revisión fiscal, es indispensable saber la fuente o base de la que éste emana, es decir, el marco jurídico dentro del cual se puede encontrar dicho recurso.

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

El artículo 104 constitucional fracción I-B, dispone:

“Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalan las leyes.

Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.²⁰

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

A mayor abundamiento, se puede observar que en las fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se mencionan los casos en los cuales le compete conocer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sobre algún asunto que se relacione con la Administración Pública Federal:

Artículo 11.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan 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

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

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

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

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

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

VI. Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la

Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

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

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

IX. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

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

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

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

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

XIV. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XVI. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

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

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

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

Ahora bien, en el juicio de nulidad existen numerosos recursos que se pueden agotar ante alguna anomalía legal que se pueda presentar, los cuales están reglamentados en los artículos 242 al 249 del Código Fiscal de la Federación, dichos artículos encuadran las

hipótesis jurídicas normativas compuestas por los recursos de reclamación y de revisión.

Para aterrizar al recurso motivo de la presente tesis, invocamos el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, el cual es una especie de revisión-informidad que se interpone en contra de las resoluciones dictadas por las Salas que ponen fin a un juicio, es decir, se trata de un recurso en contra de las sentencias definitivas que concluyen el juicio contencioso-administrativo:

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

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

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

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

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

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

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

IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos.

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

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-a de este código.

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

3.2. Causas de procedibilidad del Recurso de Revisión.

Es importante también señalar la procedencia del recurso, éste procederá en contra de: resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos y sentencias definitivas. Los supuestos en los que debe encuadrar la resolución o sentencia son:

1) Cuantía: más de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica del Distrito Federal, vigente al momento de la emisión del acto recurrido.

2) Sea de importancia y trascendencia, el asunto de que se trate, cuando la cuantía es inferior a la ya señalada o sea de cuantía determinada, el cual es requisito legal que la autoridad razone el porqué considera que el asunto es de importancia y trascendencia.

3) Las condiciones para la interposición del recurso son:

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

b.- Alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

c.- Competencia de la autoridad que haya emitido el acto impugnado o tramitado el procedimiento o ejercido las facultades de comprobación.

d.- Violaciones procesales en el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido de la resolución.

e.- Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

f.- Las que afecten el interés fiscal y administrativa.

4) La sentencia dictada en juicio de atracción a que se refiere el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación.

5) Acto materia de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

6) Resolución en materia de aportaciones de seguridad social cuando se refiere a:

- a.- Determinación del sujeto obligado.
- b.- Conceptos que integran la base de cotización.
- c.- Grado de riesgo de las empresas para efectos de seguro.

Para ser más explícitos es necesario también mencionar los siguientes puntos:

a) Plazo para interponerlo: de acuerdo al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, se interpondrá dentro del plazo de 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la resolución que se impugne.

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

c) Partes que lo pueden interponer: únicamente las autoridades que figuran como partes, tengan el carácter de actor o demandado en el juicio.

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

e) Requisitos de procedibilidad del recurso: que el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secretaría del Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado a

que el asunto corresponda, y por lo mismo, el escrito de interposición será firmado por el titular de la secretaría, departamento u organismo, y en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlos; por cuantía, por resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público u otras autoridades, por resolución en materia de la ley federal de responsabilidad de los servidores públicos, por resoluciones en materia de aportación de seguridad social, por resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La procedencia del recurso de revisión ha dado lugar a una diversidad de criterios por parte de los tribunales revisores, sobre todo en lo que se refiere al requisito de importancia y trascendencia.

Robustecen lo anterior las dos tesis aisladas del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto de Circuito, ya que expresan el punto de vista acerca de lo que se ha denominado por importancia y trascendencia:

“REVISION FISCAL ANTE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO. NO LAS CONSTITUYE QUE SE TRATE DE INTERPRETACION DE LEYES.- Para la procedencia del recurso de revisión fiscal ante los Tribunales Colegiados de Circuito no basta, para considerar satisfechos los requisitos de importancia y trascendencia del negocio, que se proponga la interpretación de un precepto legal cuya aplicación interesa a todos los que compre de su acción normativa, habida

cuenta que con frecuencia los juicios de nulidad se resuelven con base en la interpretación de cierta disposición tributaria realiza el tribunal correspondiente. Tampoco se surte la trascendencia para los efectos de la procedencia del recurso de revisión fiscal, por el hecho de que se sustente determinado criterio al interpretar algún precepto legal, ya que lo que sobre el particular resuelva el Tribunal Colegiado correspondiente, no implicaría necesariamente que las salas del Tribunal Fiscal de la Federación en el futuro se sujetaran al mismo criterio”.

“REVISION FISCAL IMPROCEDENTE. IMPORTANCIA DEL ASUNTO RADICA EN SI MISMO CONSIDERADO Y NO EN LA FORMA EN QUE SE RESUELVA POR EL TRIBUNAL FISCAL. VIOLACIONES DE CARÁCTER PROCESAL NO BASTAN PARA JUSTIFICAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO.- El hecho de que la autoridad recurrente estime que el Tribunal Fiscal de la Federación, durante la tramitación del juicio, cometió violaciones de carácter procesal, de ninguna manera es apto para determinar que se está en presencia de un asunto de importancia y trascendencia, o sea, los argumentos en que se trata de apoyar la importancia del asunto y que se refieren, en suma a que en el mismo se han cometido violaciones procesales que pudieran trascender al resultado del fallo definitivo,

pueden convenir a una gran cantidad de asunto, pues con mucha frecuencia las partes afectadas aducen, independientemente de que sea o no cierto, que se han violado en su perjuicio determinadas normas que rigen el procedimiento o que se han resuelto indebidamente determinados puntos de derecho. Las cuestiones planteadas relativas a que el Tribunal Fiscal de la Federación aplicó indebidamente algunas disposiciones procesales, no atribuye al asunto el carácter de verdaderamente "EXCEPCIONAL", EN EL SENTIDO PRECISADO, por la tesis jurisprudencial citada, ya que la "importancia" radica en el asunto en sí mismo considerado y no en la forma como se resuelva".²¹

Así las cosas, podemos decir que la importancia del asunto implica lo excepcional, aquello que no es común, como por ejemplo, no tendría ese carácter un asunto que tuviera por materia una sanción por incumplimiento al requerimiento, en el que además la cuantía fuera de \$50.00 (cincuenta pesos).

Por trascendencia se atiende más al efecto que la sentencia pudiera tener, que de alguna manera podría estimarse a partir de la gravedad de esos efectos o consecuencias.

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

²¹ Semanario Judicial de la Federación. IX época, T. II, octubre de 1995, Pág. 624.

1. La interposición del recurso sea por escrito dirigido a los Magistrados del Tribunal Colegiado de Circuito.

2. Al recibirse el recurso se designará al magistrado instructor el que admitirá el recurso, si procede, y mandará correr traslado a la parte contraria por el término de 5 días, para que exponga lo que a su derecho convenga. Vencido dicho término, el magistrado instructor, dentro del plazo de un mes, formulará el proyecto de resolución que someterá al Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito.

3. Se sujetará a la tramitación dictada por la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, fija para la revisión de amparo indirecto.

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

5. Únicamente están legitimadas para interponerlo las autoridades administrativas y se debe tratar de un asunto de importancia y trascendencia a juicio del titular de la secretaría, departamento administrativo u organismo descentralizado que corresponda, así como por las violaciones procesales que afecten las defensas del recurrente y trasciendan el sentido del fallo.

3.3. Formalidades del Recurso de Revisión.

Aunque la ley no señala en rigor la forma que ha de revestir el recurso de revisión, ya que sólo indica que deberá ser un escrito, es pertinente comentar que por razón de orden y claridad en la promoción, ésta debe contener:

- 1.- Lugar y Fecha.
- 2.- Autoridad a la que va dirigida
- 3.- Autoridad recurrente y en que carácter acude.
- 4.- Fundamentos legales y reglamentarios que lo legitimen.
- 5.- Mención de que interpone recurso de revisión.
- 6.- Fecha de notificación de la sentencia.
- 7.- Sala que dictó la sentencia.
- 8.- Materia acerca de la que versó el juicio.
- 9.- El o los agravios que le causa la resolución impugnada.
- 10.- Cita de Tesis Jurisprudenciales o criterios que apoyen la pretensión.
- 11.- Pruebas supervenientes, si las hubiera.
- 12.- Puntos petitorios.

13.- Firma del recurrente.

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

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

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

Después, se abre un capítulo de agravios, que constituyen los argumentos lógico jurídicos encaminados a combatir o desvirtuar todas las consideraciones que la Sala tomó en cuenta para emitir su fallo.

Estos argumentos deben ser una verdadera confrontación de carácter legal, apoyándose para ello de ser necesario y posible, con doctrina, jurisprudencia e incluso criterios aislados.

No debe perderse de vista que no pueden hacerse valer argumentos novedosos, argumentos que no fueron planteados en el

juicio original en contestación de demanda, ello no implica que no se pueda reforzar la posición que se alegó en el juicio, siempre y cuando se mantengan como sustancia de la defensa original.

Por otra parte, atendiendo a que la naturaleza jurídica de un recurso menciona que éstos se deben interponer ante la autoridad que emite la resolución que se impugna, es necesario hacer notar que desde mi punto de vista, una de las irregularidades del recurso de revisión, es que el artículo 248 del Código en comento, señala que se interpondrá éste ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda y no ante el superior de la Sala que conoció del juicio de nulidad de que se trate.

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

Como simple nota informativa, y como ya se vio en el primer capítulo, es de resaltar que con la existencia del recurso de revisión se está ante la presencia de un equilibrio procesal entre el particular y la autoridad administrativa, pues mientras que aquel cuenta con el amparo en contra de sentencias que le fueron contrarias, ésta en caso de no existir el recurso que se comenta, no tendría medio alguno para hacer

valer una segunda instancia en contra de sentencias que le perjudicaran.

CAPÍTULO IV

NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO DE AMPARO.

4.1 Naturaleza jurídica del juicio de amparo.

Para establecer si nuestro medio de control constitucional tiene el carácter de "juicio" o si es un mero "recurso" stricto sensu, es necesario acudir al análisis de la naturaleza de ambos, en sus rasgos generales.

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

No sucede lo mismo con el amparo, pues su fin directo no consiste en revisar el acto reclamado, es decir, en volverlo a considerar en cuanto a su procedencia y pertinencia legales, sino en constatar si

implica o no violaciones constitucionales, en los casos previstos por el artículo 103 de la Constitución. El amparo no pretende establecer directamente si el acto autoritario que le da nacimiento se ajusta o no a la ley que lo rige, sino si engendra una contravención al orden constitucional, por lo que se considera como un medio de control de constitucionalidad, a diferencia del recurso que es un medio de control de legalidad.

La finalidad del recurso es la revisión de la resolución atacada, declarar la procedencia o improcedencia de ambas y sus consecuencias procesales en sus respectivos casos. El amparo trata de reparar la violación cometida en perjuicio personal contra el orden constitucional.

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

Bastan las anteriores diferencias entre el amparo y el recurso stricto sensu, para reputar a aquél como un verdadero juicio o acción

sui generis distinto e independiente del procedimiento en el cual surge el acto reclamado.

4.2. Concepto.

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

En palabras del Doctor Ignacio Burgoa Orihuela el juicio de amparo "es medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo."²²

Arellano García menciona en su libro "El Juicio de Amparo establece: "El amparo en México es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viola, asegurando en su favor el sistema competencial existente entre la autoridad federal y la de los Estados y protegiendo también en su beneficio toda la Constitución y todo ordenamiento integrante del derecho positivo mexicano, con vista a la garantía de legalidad instituida en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico específico del propio gobernado."²³

Ambos conceptos coinciden en que el juicio de amparo es un control de constitucionalidad.

²² Burgoa Orihuela, Ignacio, Ignacio. El juicio de amparo. 32ª ed., Ed. Porrúa, México, 1995. Pág. 301.

²³ Burgoa Orihuela, Ignacio, citado por Arellano García, Carlos. El juicio de Amparo. 2ª ed., Porrúa. México, 1983. Pág. 311.

4.3. Elementos integrativos del amparo.

a).- El quejoso.- En todo amparo es esencial la presencia de un sujeto actor, titular de la acción de amparo.

b).- Derecho de acción.- El derecho de acción es una parte importante en el amparo debido a que sin éste el quejoso (o partes en el juicio) no podrían pedir la protección de la Justicia Federal, debido a que de hacerlo procedería el sobreseimiento.

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

d).- Autoridad responsable.- Es la presunta realizadora del acto que se combate por vía del amparo.

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

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

g).- Agotamiento previo de los medios de impugnación ordinaria.- Antes de ir el quejoso al amparo debe agotar los recursos o medios de

defensa que le otorgue el sistema jurídico del que emane el acto o ley reclamado.

h).- Tercero perjudicado.- "Persona que tiene derechos opuestos a los del quejoso y, consiguientemente, interés en que subsista el acto reclamado".²⁴

4.4. Finalidad del juicio de amparo.

La finalidad del juicio de amparo es hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio del gobernado.

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

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

2. Proporcionar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la oportunidad de establecer con obligatoriedad, mediante la jurisprudencia, la interpretación de la normas constitucionales y la interpretación de las leyes secundarias, en relación con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁵

²⁴ De pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México, 1988.

²⁵ Azuela, Mariano, citado por Arellano García, Carlos. El juicio de amparo, 2ª ed., Porrúa, México, 1983. Pág. 299.

Por su parte el artículo primero de la Ley de Amparo dispone lo siguiente:

El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

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

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

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

El autor Eduardo Pallares, señala que el amparo tiene un doble objeto, uno mediato y general que consiste en mantener el orden constitucional y el principio de legalidad; el otro inmediato, estriba en conceder a la persona que lo solicita la protección de la Justicia de la Unión. En efecto, a través de las garantías de legalidad plasmadas en los artículos 14 y 16 constitucional se actualiza el primer objetivo del amparo y por esta razón, el amparo mantiene la legalidad pues, al violarse alguna disposición legislativa, simultáneamente se viola la garantía de legalidad que se encuentra establecida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Todo esto tiene su soporte jurídico en la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

“AMPARO, FINALIDAD DEL. Los tribunales de amparo, al examinar las cuestiones que le son planteadas, no deben enfatizar la conveniencia de que los gobernados cumplan con sus obligaciones legales y de que los mandatos legales sean estrictamente cumplidos, pues ésta es la función propia del Poder Ejecutivo, conforme a los artículos 49 y relativos de la Constitución Federal. Y la misión esencial de los tribunales de amparo, conforme a los artículos 103, 107 y relativos de dicha Constitución, consiste en la protección de las garantías individuales de los gobernados frente a los gobernantes, y lo que dichos tribunales deben enfatizar es la conveniencia de que las autoridades se ciñan a los preceptos legales que rigen su actuación, cuando realizan su tarea de vigilar y hacer que los gobernados cumplan, a su vez, con sus obligaciones legales. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial del juez de amparo, al hacer de él un auxiliar de las autoridades administrativas, en vez de actuar como órgano tutelar de las garantías de los ciudadanos. Y si bien es importante que los gobernados cumplan con las leyes, también lo es que sean respetadas sus garantías individuales cuando se trata de hacerlos cumplir. O sea que cada Poder debe actuar dentro de la esfera de las metas que tiene asignadas, de donde se desprende que debe también enfatizar diferentes aspectos de las cuestiones legales a que debe atender.”²⁶

²⁶ Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su Presidente, al

4.5. Sujetos legitimados para interponerlo.

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

Parte en general, "es la persona que, teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone un recurso."²⁷

Lo que caracteriza a la parte es el interés en obtener una sentencia favorable. Las partes consideran que les asiste un derecho que deben defender en el juicio, y actuar en beneficio propio resulta consubstancial a tal carácter.

Dentro de la teoría general del proceso, se sostiene que en todo juicio o controversia judicial, existen un actor, un demandado y, obviamente, el juzgador; tratándose del juicio de amparo, la parte actora está constituida por el quejoso, o sea, por quien promueve la demanda de garantías cuando ve afectada su esfera jurídica por un acto de autoridad; el actor es quien está legitimado para ejercitar la acción constitucional procedente. Sobre esta parte el amparo, trata del artículo 5, fracción I, que debe ser relacionado con el artículo 4º, de la propia ley, que regula el principio de instancia de parte agraviada y da las bases concretas acerca de las personas que pueden interponer una

terminar el año de 1976, tercera parte, Sala Auxiliar y Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Jurisprudencial número 1 de los Tribunales Colegiados de Circuito.

demanda de amparo, independientemente de que sean los directa y personalmente afectados en su patrimonio o no resientan la lesión respectiva.

Luego, en todo juicio de amparo existen uno o varios quejosos, ya que sin la intervención de este sujeto, no será posible que se inicie el juicio de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad. Y así como el quejoso es la persona que ha instado al órgano de defensa de la constitución, su voluntad puede motivar que ese Tribunal Federal deje de conocer el problema de constitucionalidad que se haya suscitado, cuando desista del ejercicio de la acción de amparo. Por tanto, el quejoso es la parte indispensable para la procedencia del juicio de garantías; sin él, el amparo no puede substanciarse.

Ahora bien, el artículo 5º de la Ley de Amparo, señala específicamente quienes figuran como parte en el juicio de amparo, sin embargo, antes de entrar al análisis de cada uno de ellos, es necesario resaltar lo siguiente.

En todo juicio intervienen distintas personas; unas lo hacen defendiendo sus derechos e intereses, siendo las partes propiamente dichas en ese negocio jurídico; otras son llamadas terceros dentro del juicio y entre ellas encontramos a los testigos, a los peritos y, principalmente, al Juez y secretario del Juzgado. A estos sujetos (los terceros) no les va a parar perjuicio alguno la sentencia, no obstante haber intervenido en el desarrollo y trámite del juicio, por lo que son

²⁷ Manual del Juicio de Amparo, Suprema Corte de Justicia, 2ª edición. Actualizada. Ed. Themis, S.A. de C.V., México, 1998. Pág. 21.

partes procesales y como se puede apreciar de lo analizado parágrafos que anteceden, a ellos no se refiere este precepto legal.

A mayor ilustración, es de destacar que parte procesal es el sujeto que está legitimado (autorizado por la ley) para participar en un juicio, motivando el desarrollo del mismo, ya sea accionando, excepcionándose, dando contestación a la demanda, ofreciendo pruebas, interponiendo recursos, iniciando incidentes y en general, realizando cualquier otro acto que trascienda al resultado del fallo que en ese proceso se vaya a dictar.

Como explicado quedó, la parte es el sujeto a favor del cual o contra de quien se dice el Derecho en un juicio, por tener en juego un interés; la parte es el titular de un derecho litigioso y que acude ante el órgano jurisdiccional para que dirima la contienda respectiva, mediante la aplicación de la norma jurídica al caso concreto.

La teoría general del proceso alude a dos tipos de parte, que son la parte desde el punto de vista material y la parte desde el punto de vista formal.

Desde la primera perspectiva, es parte todo sujeto a favor o en contra de quienes se va a decir el Derecho por el órgano judicial que conozca del juicio de garantías y en cuya esfera jurídica va a surtir efectos la sentencia que se dicte en ese proceso de control constitucional. Conjuntamente, existe la parte formal, que es quien interviniendo en el juicio, no resiente una alteración en su patrimonio

con motivo del dictado de la sentencia que en el juicio se emita, ya que sólo defiende los derechos de otro.

Ahora bien, de igual forma señala dicho autor que es aceptable decir que toda persona que tenga legitimación para intervenir en un juicio de amparo para defender un derecho propio así como sus intereses, es parte dentro del proceso constitucional, como lo ha sostenido la doctrina al definir a la parte procesal *in genere* como aquel sujeto que interviene en un juicio y contra de quien o a favor del cual se va a decir el Derecho en ese juicio.

Sin embargo, hay sujetos que tienen la calidad de "parte" (porque tienen injerencia directa en el juicio, pudiendo accionar y hacer entrar en movimiento al órgano jurisdiccional para que dé trámite al juicio), a quienes no se les causa una alteración en su patrimonio con el dictado de una sentencia, como es el caso del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, sujeto que tiene la facultad de intervenir en el juicio y, no obstante, no se ve afectado con la resolución que en el mismo se emita. Este sujeto es parte formal en el amparo, frente a los que tienen la condición de parte material en ese juicio, como son el quejoso, la autoridad responsable y el tercero perjudicado.²⁸

Una vez sentado lo anterior, se procede al estudio relativo al contenido del siguiente numeral.

²⁸ CFR., Ley de Amparo comentada. Del Castillo del Valle Alberto. Ed. Alma. S.A. de C.V. México, 2003.

Artículo 5.- Son partes en el juicio de amparo:

1. El agraviado o agraviados
2. La autoridad responsable
3. El tercero o terceros perjudicados
4. El Ministerio Público

1.- QUEJOSO.- La primera parte en el juicio de amparo es el quejoso, llamado por la ley en este artículo como agraviado, ambas denominaciones son válidas, aunque técnicamente el quejoso es un estado procesal que vive el gobernado, cuando ha impugnado en amparo un acto de autoridad, por lo que esa situación jurídica es posterior a la de agraviado.

Por su parte, el maestro Alberto del Castillo del Valle, asevera que el quejoso es el gobernado afectado en su esfera jurídica por un acto de autoridad (agraviado), y que en esas condiciones promueve la demanda de amparo, convirtiéndose en actor en el juicio de control constitucional. El quejoso, por tanto, es quien ha ejercitado el derecho de acción constitucional, haciendo entrar el movimiento al aparato jurisdiccional federal para que estudie la constitucionalidad o contravención al texto de la Ley Suprema, con motivo de la emisión y/o ejecución de un acto de autoridad.²⁹

De igual forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el agraviado, (como ya se dijo) llamado también "quejoso", es quien promueve el juicio de garantías, quien demanda la protección

²⁹ Ley de Amparo comentada. Del Castillo del Valle Alberto. Ed. Alma, S.A. de C.V. México 2003.

de la Justicia Federal, quien ejercita la acción constitucional, el que equivale, en un juicio ordinario, al actor.

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

Quejoso en suma, es toda persona, física o moral, todo gobernado, con independencia de sexo, nacionalidad, estado civil y edad (artículos 6 a 10 de la propia ley) y puede promover por sí o por interpósita persona (artículo 4 de la Ley de Amparo).³⁰

Es pertinente precisar que, las personas morales privadas deben pedir amparo por medio de sus legítimos representantes y las oficiales por conducto de los funcionarios o representantes que tengan dicha representación de acuerdo a lo establecido por la ley.

El Estado tiene una doble personalidad: la de carácter público y la de carácter privado. Desde luego que el Estado como persona de derecho público, revestido de imperio no puede legalmente pedir amparo y ser por lo mismo, quejoso en el juicio constitucional, puesto que resulta ilógico que lo pidiera contra sí y ante sí mismo.

Por el contrario, el Estado como persona de derecho privado si está en aptitud legal de promover el juicio de amparo, puesto que ésta en desprovisto de su imperio, actúa como cualquier particular y se somete a las leyes ordinarias. El artículo 9° de la Ley de Amparo limita el derecho del Estado de promover el juicio en cuestión, al supuesto de que la ley o el acto que reclame lo afecte en sus "intereses patrimoniales".

2. AUTORIDAD RESPONSABLE.- "Es la parte contra la cual se demanda la protección de la justicia federal; es el órgano del Estado, que forma parte de su gobierno, de quien promueve el acto que se reclama (ley o acto en sentido estricto) que se impugna por estimar el quejoso que lesiona las garantías individuales o que transgrede en su detrimento el campo de competencias que la Carta Magna delimita a la Federación y a sus Estados miembros...".³¹

Como es obvio, y congruentemente con la doble personalidad del Estado, es de concluir que sólo podrá legalmente ser considerada autoridad para los efectos del amparo la que actúe con imperio, como persona de derecho público, cuyo acto, el reclamado, satisfaga las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad. El artículo 11 de la Ley de Amparo menciona que "es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado."³²

³⁰ Manual del Juicio de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª ed. Actualizada. Ed. Themis, S.A. de C.V., México, 1998. Pág. 22.

³¹ *Ibidem*. Pág. 24.

³² *Idem*.

De lo vertido ut supra, se desprende que existen dos tipos de autoridades ordenadoras y ejecutoras, y en ambos casos las autoridades responsables, lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo.

En esa tesitura, podemos decir que por autoridad responsable se entiende al ente público (órgano de gobierno, órgano público autónomo u organismo público descentralizado) del cual emana el acto que lesiona al quejoso, así como al que pretende ejecutar el acto reclamado por el quejoso, constituyéndose en la parte demandada en el juicio de amparo. Por lo que, la autoridad responsable es el órgano de gobierno (lato sensu) a quien el quejoso atribuye la violación de garantías, con motivo de la emisión y/o ejecución de un acto de autoridad.

Consecuentemente, puede definirse a la autoridad responsable como el ente que desarrollando tareas propias del gobierno del Estado y actuando frente a los gobernados, emite actos de manera unilateral, que está obligada a defender la constitucionalidad de su actuación con motivo de la substanciación de un juicio de amparo.

3. TERCERO PERJUDICADO.- “Es quien resulta beneficiado con el acto que el quejoso impugna en el juicio de amparo y tiene por lo mismo interés en que tal acto subsista y no sea destruido por la sentencia que en el mencionado juicio se pronuncie.”³³

³³ Manual del Juicio de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª ed. Actualizada. Ed. Themis, S.A. de C.V., México, 1998. Pág 26.

En otras palabras, es la persona que se ha visto favorecida por el acto de autoridad reclamado por el quejoso y que, en tal virtud, tiene interés en la subsistencia del mismo, interviniendo en el juicio constitucional para solicitar que se sobresea tal juicio, o en su caso, que se niegue la protección Federal al impetrante del amparo, haciendo valer para tal efecto determinadas causales de improcedencia, o bien, manifestando que el acto de autoridad reclamado por el quejoso es constitucional porque se apegó estrictamente a lo que ciñe nuestra Carta Magna y a la legislación ordinaria que en todo caso regule el juicio natural de que se trate, de ahí que por ello se diga que el tercero perjudicado se vuelve en un colitigante de la autoridad responsable, formando una especie de litis consorcio, ya que ambas partes en el amparo persiguen los mismos fines, tales como la declaración de constitucionalidad del acto reclamado y, obviamente su subsistencia.

El citado numeral 5° fracción III de la Ley de Amparo, estatuye que pueden intervenir con tal carácter:

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

Cuando menciona “cualquiera de las partes en el mismo juicio” el legislador quiso decir que en el anterior supuesto serán terceros perjudicados tanto el actor como el demandado, los dos; ya que ambos tienen interés en la sentencia que llegare a pronunciarse en el juicio de

garantías y, por lo mismo, en aportar pruebas y hacer valer los alegatos que a sus derechos convengan.

Es decir, esa hipótesis está dedicada al tercero perjudicado cuando el juicio de amparo deriva de procesos civiles, administrativos, agrarios o laborales, en términos de la letra legal. Así se regula al tercero perjudicado en materia judicial (*lato sensu*), salvo en tratándose de amparo penal, en que no rige lo dispuesto por este inciso, por lo que, debe considerarse que en el juicio administrativo o fiscal tiene la calidad de parte demandada una autoridad, debido a lo cual cuando el gobernado se inconforma con la sentencia dictada en ese juicio, éste será el quejoso en el amparo y la autoridad (parte demandada en el juicio de origen), tendrá la condición de tercero perjudicado.

En estos casos, el tercero perjudicado es generalmente la contraparte del quejoso en el juicio natural y que da origen al de garantías; así por ejemplo, si la sentencia definitiva dictada en un juicio ordinario civil es contraria a los intereses del demandado y, en esas condiciones, éste promueve la demanda de amparo, el actor en el juicio de origen tendrá la calidad de tercero perjudicado.

Tratándose de juicios constitucionales promovidos por terceros extraños al procedimiento, será tercero perjudicado el actor o el demandado según considere más oportuno el quejoso, como lo sostiene la Ley de Amparo.

“b).- El ofendido o persona que, conforme a la ley, tenga derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente

de la comisión de un delito, en su caso, en juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad."

Esta fracción hace referencia al tercero perjudicado en materia penal, estableciendo una forma *sui generis* para determinar quién puede intervenir en un juicio de amparo en dicha materia, con el carácter de tercero perjudicado. Es reducida la esfera de legitimación de alguna persona para intervenir como la parte en estudio en el juicio de garantías en materia penal, ya que esta parte se presenta en el proceso constitucional en la precitada materia, tan sólo cuando el mismo deriva del incidente de reparación o responsabilidad civil.

Si el ofendido por el delito, o su descendencia, pretende intervenir como tercero perjudicado en un juicio de amparo en materia penal, que se promueva por el procesado en contra de alguna actuación derivado del proceso penal principal, el juez Federal no le reconocerá dicho carácter.

Ahora bien, cuando el amparo es promovido por el ofendido o la víctima por la comisión del delito o, en su caso, por la persona que tenga derecho a exigir la reparación del daño o la responsabilidad civil derivada de la comisión del delito, en términos del artículo 10 de la Ley de Amparo, el reo (procesado o sentenciado), será tercero perjudicado en el juicio de amparo.

Luego entonces, se le da el carácter de tercero perjudicado, al ofendido en el caso de un amparo penal, porque la ley otorga al

Ministerio Público en el artículo 21 constitucional, el ejercicio de la acción penal, y el ofendido sólo puede comparecer con tal carácter. En los demás casos es cualquier particular que encuadre en este supuesto.

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

Por lo que ve a este inciso, aquí se determina quién es tercero perjudicado (interesado) en amparos en materia administrativa, promovidos contra actos derivados de autoridades que no tengan el carácter de jueces, es decir, que no provenga de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio.

En este caso se presenta el tercero perjudicado de acuerdo a las dos siguientes hipótesis:

I.- Que haya gestionado el acto de autoridad lesivo para el gobernado, siendo obvia la consideración que entonces se le haga, como tercero perjudicado en el amparo.

II.- Es tercero perjudicado aquella persona que se haya visto beneficiada por el acto de autoridad reclamado en el juicio, a pesar de no haber gestionado su emisión, como sucede con la persona a favor de la que se decreta una expropiación sin haberla solicitado.

4. EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.- “Éste intervendrá cuando el caso de que se trate afecte, a su juicio, el interés público, supuesto en que podrá interponer los recursos relativos. Esta prevención contenida en la fracción IV del artículo 5º que se comenta denota, sin duda alguna, que el mencionado representante de la sociedad siempre debe ser llamado al juicio constitucional como parte, y que a él le atañe la facultad de decidir si interviene o no, según estime que el caso afecta o no el interés público”.³⁴

Como precisado quedó, este precepto exclusivamente señala quiénes son los sujetos que pueden intervenir en un juicio de amparo con la calidad de parte procesal.

4.6. Autoridades ante las que se interpone el juicio de amparo.

El juicio de amparo se interpone ante determinadas autoridades, según lo establece la ley de la materia, que en este caso son la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La competencia otorgada por estas leyes en el juicio de amparo es para los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que son estas autoridades quienes conocen el mencionado medio de preservación de la Constitución.

Para efectos de este trabajo, es indispensable únicamente hablar de la competencia del Tribunal Colegiado de Circuito, debido a que es

³⁴ *Ibidem*. Pág. 28.

esta la autoridad ante la que indebidamente se desahoga el recurso de revisión.

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO

“Artículo 158.- El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellas o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos, o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todos, por omisión o negación expresa.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

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

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

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

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

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

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

d) En materia laboral, de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales laborales federales o locales.

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

COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

Esta se le confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

ARTICULO 10 FRACCIONES I, VII, XI, XII.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XI. De cualquiera otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas, y

XII. De las demás que expresamente le confieren las leyes.

CAPITULO V

ANALISIS COMPARATIVO DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL JUICIO DE AMPARO Y EL RECURSO DE REVISION EN MATERIA FISCAL

5.1. Naturaleza jurídica del juicio de amparo y del recurso de revisión.

El juicio de amparo, tiene varias discrepancias en su naturaleza jurídica en cuanto a si es un juicio o un recurso, pero haciendo referencia a lo aportado en capítulos anteriores, estamos de acuerdo con el punto de vista que toma al amparo como un verdadero juicio, puesto que es un proceso que se da fuera de un procedimiento ya establecido; además de como bien lo puntualiza la jurisprudencia que se cita con anterioridad, la finalidad del amparo es vigilar que no se violen las garantías constitucionales de los gobernados, mientras que en el recurso se ventilan cuestiones que versan sobre el mismo punto de que se trató el litigio o el acto de la administración controvertido o impugnado, esto quiere decir, que se reconsidere la resolución que se dio respecto al acto impugnado.

El recurso de revisión se interpone debido a una inconformidad que el recurrente haga valer ante una resolución dictada por una determinada Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto quiere decir, que se cuestionan los principios de legalidad del acto reclamado y, ante esta circunstancia nos encontramos netamente ante la presencia de un recurso.

Así las cosas, podemos percatarnos que el recurso y el juicio son diferentes en su connotación, de lo que surge la duda del porque el recurso de revisión se desahoga o tramita como un juicio y no como lo que es, un recurso.

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

Ahora bien, cabe destacar que hasta 1988, el recurso de revisión lo conocía la Sala superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual según lo hemos visto, es correcto, ya que se trata de un recurso y no de un juicio como para que se interponga ante el Tribunal Colegiado de Circuito como se realiza en la actualidad, de conformidad con lo redactado en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, por lo que no se tramita como lo que es, un recurso.

En lo personal, se observan irregularidades tanto en su tramitación como en su naturaleza jurídica.

Por otra parte, resáltese que en la segunda reforma de 30 de diciembre de 1946, la Cámara de Diputados y Senadores sostuvieron que existían asuntos de suma importancia para la Federación que no podían llegar a la Suprema Corte de Justicia debido a la naturaleza misma del amparo, que solo admite la interposición de éste por el

particular o gobernado y viéndose ante esta imposibilidad la Federación optó por crear un medio de defensa que le permitiera tener las mismas oportunidades que el gobernado (ver apéndice 1).

En razón de lo estudiado, y como ha quedado detallado, considero que existe la urgente necesidad de reformar los artículos en los cuales se encuentra contemplado el recurso de revisión fiscal, tales como el artículo 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el diverso numeral 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el precepto 248 del Código Fiscal de la Federación; asimismo, la derogación de la fracción V del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

APENDICES:**1.- SEGUNDA REFORMA DEL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL
FRACCION I:**

"En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 31 de octubre de 1945, se dio lectura a una iniciativa del Ejecutivo de la unión redactada en los términos siguientes:

"Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.

"C.C. Secretarios de la H. Cámara de Diputados:

"En el mes de septiembre de 1937, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Congreso una iniciativa de reformas a la fracción I del artículo 104 constitucional con la mira de capacitar al legislador ordinario para organizar, a través del recurso de súplica, la defensa de la Federación en los juicios que a ella interesen ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos en que los tribunales federales inferiores a los de la jurisdicción administrativa hubiesen dictado sentencias adversas a dichos intereses.

"En la exposición que precedió entonces a la iniciativa presidencial así como en el folleto, dando a conocer los antecedentes históricos y los fundamentos doctrinales de la iniciativa, publicado en el propio año de 1937 por el entonces departamento autónomo de prensa y publicidad, se encuentran desarrolladas con amplitud las razones que

apoyan la reforma. El ejecutivo de mi cargo cree bastante transcribir algunos de los párrafos de aquella iniciativa.

“Estima conveniente el Ejecutivo demostrar que en el caso de la iniciativa que hoy somete a la consideración del Congreso, no se altera sino antes por el contrario se vuelve como queda dicho al sistema fundamental que en cuanto a intervención y facultades de la Suprema Corte de Justicia; idearon los tres constituyentes a quienes se deben las políticas más importantes que han regido en México: la de 1824, la de 1857 y la de 1917.

“En esas ocasiones se pensó que era indispensable conceder a la Suprema Corte de Justicia competencia para decidir en definitiva las controversias suscitadas con motivo de apelación de los textos constitucionales y en las leyes que en prosecución de esos textos dictara el Congreso General.

“El pensamiento tiene, por lo demás una raíz bien clara en las instituciones norteamericanas que, es bien sabido, información en el punto a las constituciones de México, a lo menos en sus rasgos básicos. En efecto, la constitución del país del norte dispone que el poder judicial conocerá de todos los casos que en derecho y en equidad deriven de la Constitución y leyes federales, así como los tratados; y que la Suprema Corte conocerá, en esos casos en apelación, tanto respecto a los hechos como al derecho, con sus restricciones y según las disposiciones reglamentarias que el congreso establezca.

“Al comentar este precepto, la doctrina norteamericana ha dicho que con él se persigue la uniformidad de decisiones alrededor de los principios fundamentales para la vida y la organización de las instituciones de la República, pues de no existir la posibilidad de una intervención última de la Suprema Corte, los diversos tribunales consagrarían las reglas más variadas, las soluciones más disímolas, lo que haría imposible una resolución adecuada de los problemas de mayor importancia. Cierto que la historia de la Suprema Corte americana muestra una progresiva restricción a la posibilidad de elevar al conocimiento de ese tribunal las contiendas judiciales; pero el criterio que siempre ha animado al Congreso al establecer imitaciones, ha sido el de conservar íntegra la jurisdicción de la Corte Suprema para los negocios en que están comprometidos los intereses públicos, si algunos asuntos se han visto excluidos de la posibilidad de su conocimiento, han sido los concernientes a intereses privados y no porque se hayan estimado como menos respetables, sino porque se han creído que en las cortes inferiores cuentan ya con garantía suficiente; de manera que esos intereses privados solo pueden llegar a la Suprema Corte cuando su defensa consiste en negar la validez de las leyes del Congreso, o más genéricamente en pedir la anulación de medidas que en concepto de la Administración Pública reclama el interés general. Definida por la Suprema Corte la validez de esas leyes o la subsistencia de aquellas medidas, el alto cuerpo deja de ocuparse de la cuestión, abandonado por entero a los tribunales locales o inferiores la decisión que deba recaer en los ulteriores litigios.

“En la constitución de 1824 el sistema americano fue recogido aunque no con la estructura que fue definiéndose en el curso de todo el siglo anterior y en lo corrido del presente, si al menos con lo que ese sistema, se halla en los textos mismos de la carta americana. Así, se dispuso en los Artículos 137 fracción V inciso 6°, parte final y 138 que la Suprema Corte de Justicia estaría facultada para conocer de las infracciones de la constitución y leyes generales en el modo y grado como lo determinará la ley. Fijado de esa manera en el punto de apoyo para la intervención de la Corte Suprema, las formas procesales acogidas no fueron, como es lógico y explicable, las anglosajonas sino las que habían sido heredadas del viejo derecho español. Esto explica que en las leyes sobre organización de los tribunales federales dictadas en la primera mitad del siglo XIX, haya sido el recurso de súplica establecido para la intervención de la Suprema Corte pero siempre cuidándose de que la súplica estuviera abierta, entre otros casos, para los negocios que interesarán a la federación.

“La Constitución de 1857, en sus Artículos 97 fracción I y 100 conservó el principio de que la Suprema Corte conocería de las controversias que se suscitaran sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, bien en apelación o en última instancia –esto es en súplica- de acuerdo con lo que dispusiera la ley reguladora de las atribuciones de los tribunales federales. Solo que la ley proyectada en 1857 no se expidió en 1897, cuando nuevas ideas y nuevos hechos impedían ya ver con claridad el problema de la necesidad de conservar a la Suprema Corte de Justicia una intervención específica relacionada con el mantenimiento de los principios constitucionales y de la

legislación federal, y que persiguiera como propósito precisamente ése. Había tomado cuerpo en el lapso transcurrida la generosa institución del amparo, que si por una parte logró fincar definitivamente la idea de que era fundamental otorgar ante el Poder Judicial de la Federación una garantía para cualquier ultraje a los derechos públicos individuales o que derivara del quebrantamiento de la estructura del sistema federal, por la otra, había creado un obstáculo para la regulación unitaria de los procedimientos de los tribunales federales. El amparo pronto se formó una doctrina propia, pronto se desvinculó de los procedimientos generales de la tramitación ante los jueces de la Federación, de manera que desde aquélla época se produjo un fenómeno que, en rigor, subsiste todavía; la jurisdicción del Poder Judicial de la Federal se concibió bipartita; por un lado el Amparo, con sus particulares exigencias y procedimientos especiales; y por la otra todos los negocios cuyo conocimiento correspondía a los tribunales de la Unión. Fueron voces aisladas aquellas en que las postrimerías del siglo pasado, se elevaron para sostener que el juicio de garantías era sólo el procedimiento para llevar a la decisión de los magistrados federales determinados asuntos que una vez atraídos, debían seguir el cauce natural que toma cualquier juicio.

“Esto explica que en tanto la preocupación por el amparo, haya motivado en el curso de la segunda mitad de la centuria anterior la expedición de 4 diversas leyes, apenas en la última ocasión –en el Código de 1897- se hubiese pensado en el problema de la intervención de la Suprema Corte en asuntos judiciales de orden federal diversos del amparo y que ni aún entonces llegará a definirse dentro de un sistema

general cuando habría de originarse esa intervención. La ley reglamenta la de la fracción I del Artículo 97 de la Constitución de 1857, de la que tanto hablaron los más evidentes juristas, no llegó a expedirse nunca”.

“Por último, se suprimió el recurso de casación cuando el crecimiento anormal del amparo, fuera de todo principio regulador, obligó en 1908 a determinar que en materia judicial tendría, a pesar de que no se confesara, el carácter de un recurso extraordinario, mismo que el Código de 97 habría atribuido el camino para elevar a la corte las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.

“Definitivamente consagró entonces el criterio de que nada más a través del juicio de garantías podrían elevarse a la decisión del tribunal máximo de la república las contiendas derivadas de violaciones a los textos fundamentales del país; en otras palabras, se admitió el principio de que la lesión a los intereses públicos cometida por tribunales inferiores, y aún el desconocimiento de las leyes federales que no lesionara a ningún interés privado, no podrían ser objeto de reparación por la Corte Suprema. Solo uno de los componentes de la comisión redactora del código de 1908 se opuso a que fuera suprimiendo el recurso de casación; la mayoría pensó que la casación era inútil, una vez regulado el amparo en materia judicial, y que además era aquél un recurso complicado, ‘aristocrático’, según se le calificó en los debates. El problema se planteó en una forma que excluía por completo la reflexión acerca de la defensa ante la Suprema Corte de intereses públicos.

“En 1917 se quiso conservar el sistema tal y como estaba estructurado en la Constitución de 57. Esto se dijo con toda claridad en el dictamen presentado por la comisión respecto del actual artículo 104, que en el proyecto aparecía como 103. Pero como el sistema constitucional primitivo había sido abandonado por entero por los autores del Código de 1908 a pesar del texto claro y preciso del artículo 100 de la Constitución de 57, en 1917 se pensó con razón, en que era preciso consagrar en un texto constitucional la procedencia del recurso ante la Suprema Corte y ya no abandonar el problema a la ley secundaria que tan mal había realizado su cometido.

“Por otra parte la opinión francamente hostil que se tenía en aquella época para el recurso de casación por estimarlo accesible solo a quienes pudieran contar con el auxilio costoso de un especialista explica el porqué se haya vuelto al viejo recurso español de la súplica, suprimido apenas 20 años antes.

“Por desgracia, la Suprema Corte de Justicia, al interpretar el artículo 104 constitucional se desentendió del origen del restablecimiento del recurso de súplica. En pocas materias fue tan insegura la jurisprudencia del tribunal supremo como en la presente. Una interpretación, fijada en un sentido, generalmente en apoyo con argumentos puramente letrísticos, era abandonada después por consideraciones de la misma índole. La controversia giraba exclusivamente sobre si 'punto y seguido' debía ser 'punto y aparte'. Al fin arraigó la Suprema Corte de Justicia de la Nación la tesis incorporada implícitamente en la Ley Orgánica de los Tribunales Federales de 1928, de que la súplica sólo procedía en los negocios de

jurisdicción concurrente, es decir, en aquello en que por mediar solo el interés privado puede el particular llevar a su elección, ante los jueces federales o a los magistrados del orden común. En otras palabras contrariando las bases del sistema mismo, que en su país de origen se ha dicho ya que evolucionó con justicia hacia una intervención limitada del tribunal máximo en los negocios del más alto interés público, en 1927 se hizo de la Suprema corte –fuera de amparo- prácticamente solo un tribunal de tercera instancia para litigios entre particulares. Nada podía fundar la subsistencia de semejante situación; ni aún enfocando el problema estrictamente sobre nuestra propia historia: los negocios mercantiles, y en general los negocios que solo interesan a particulares nunca se han estimado fundamentales en una concepción de la jurisdicción federal. ¿Cómo, si no, se explica la reforma de 1884 que los entregó por entero a los tribunales del orden común? ¿Cómo – ya en el texto mismo de la carta de 17- se entiende que se dejará al actor la posibilidad de llevar el litigio a los jueces del orden común? La uniformidad de la jurisprudencia en materia mercantil, se dijo: ¿pero que a caso, esa uniformidad no podía lograrse a través del amparo? Porque el amparo –después de 1917- cuando se erigió en garantía individual, inclusive la correcta inteligencia de los principios generales de derecho, ha tenido limitaciones para que a través de él se controle la fijación de los hechos realizada por la jurisdicción ordinaria, pero no la aplicación del derecho, no obstante que se trate de los 'puntos opinables' de que habla el Código de 1908.

“La Procuraduría General de la República, entendiendo la anomalía creada, llevó a cabo un esfuerzo para obtener un cambio de

la jurisprudencia y el reconocimiento de la facultad de la Federación para elevar al tribunal máximo del país las cuestiones fundamentales del derecho federal, cuando a su juicio las cortes inferiores las hubieran decidido en forma adversa al interés público. Fracasó, sin embargo, aquel intento. Se dijo, repitiendo el argumento de 1908, que no pudo haber estado en el pensamiento de los constituyentes crear un recurso ante la Suprema Corte, cuando ya existía el amparo. Esto es, se olvidó una vez más que el amparo solo protege el interés privado, que cuando la lesión la ha sufrido el interés público, los órganos encargados de su gestión están incapacitados para acudir al juicio de garantías; que no había duplicidad con el amparo sino remedio a su insuficiencia.

“Reducida la Corte en cuanto a su jurisprudencia diversa al amparo y de la que ejercita como tribunal de única instancia a ser un tribunal mercantil, pronto surgió la idea de suprimir el recurso. En efecto desechada en octubre de 1932 la moción de la Procuraduría General de la República, dos meses después se presentaba a esa H. Cámara de Diputados una iniciativa encaminada a excluir las súplicas de las controversias en que únicamente mediante intereses particulares, mas como lo que restaba por la interpretación de la Suprema Corte era exclusivamente el recurso en materia mercantil, el texto que en definitiva presentaron las comisiones a fines de 1933 ya no contuvo limitación alguna que habría sido vana, y propuso la supresión absoluta de la súplica.

“En cuanto a hechos posteriores a 1937 que por su importancia convenga destacar debe recordarse:

"1. Que a fines de 1940, la Suprema Corte de Justicia dictó varias decisiones sosteniendo que los textos en vigor de la Constitución son bastantes para que el legislador secundario cree a favor del estado un recurso para llegar a la Suprema corte. Debe haber persistido esa interpretación lo mismo la iniciativa que de 1937 que ésta, serían innecesarias; pero como en 1941 la Suprema Corte volvió al criterio de 1936, y todavía más declaró explícitamente que solo una reforma constitucional podría conceder jurisdicción a la Corte Suprema en los negocios de que se viene hablando, si se está de acuerdo, como seguramente lo estarán el Congreso y las legislaturas locales; en que es injusta y antijurídica la situación que ahora existe y que permite a los intereses privados, a través del juicio de amparo, llegar a la Suprema Corte y no en cambio a los intereses públicos, la única solución parece ser abordar el problema planteado en 1937.

"2. La preocupación por hallar una fórmula para que la Suprema Corte de Justicia logre desahogar el gran rezago que agobia a su Sala Civil ha venido acentuándose, como es natural, en los últimos años.

"No es este el sitio adecuado para referirse a los intentos de solución y a las diversas opiniones expuestas en el seno del gobierno de la Suprema Corte, de las escuelas de derecho o simplemente en los círculos profesionales interesados. Parece bastante para el propósito que la presente iniciativa persigue, anotar el hecho de que la Sala Civil, que como antes se expresa es la que padece de gran rezago de negocios, no verá aumentada su competencia ni directamente por la reforma constitucional ni por las leyes que de ella deriven, sino de manera especial la Sala Administrativa cuyos negocios marchan

sensiblemente al día. Esto aparte que, desde ahora, el Ejecutivo expresa su opinión en el sentido de que no iniciará, aprobada la reforma, sino las leyes que sean absolutamente preciso para que los negocios de mayor importancia por la tesis que encierra o por el interés patrimonial que signifiquen, pueda llegar a la Corte. Para el gran volumen que presentan los negocios en que se plantean cuestiones ya muchas veces decididas por los tribunales o de cuantía pequeña los fallos adversos al Estado que dicten los tribunales inferiores o de la jurisdicción administrativa seguirán como hasta hoy, siendo obedecidos sin buscar su reparación en la Suprema Corte.

“Por último, de aprobarse la iniciativa, se legisla lo que varias veces se ha señalado como deseable en la doctrina constitucional mexicana: que la jurisdicción de la Corte Superior 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 del juicio de amparo el negocio más insignificante puede 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 estén de por medio.

“Por lo antes expuesto, he tenido a bien formular la siguiente iniciativa de ley:

“Artículo Unico. Se reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

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

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

"En los juicios en que la Federación está 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.

Transitorios:

Unico.- Esta ley entrará en vigor diez días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Reitero a ustedes mi consideración distinguida.

Sufragio Efectivo. No reelección. México, México, D.F. a 25 de septiembre de 1945. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Miguel Avila Camacho. El Secretario de Hacienda

y Crédito Público. Eduardo Suárez. El Secretario de Gobierno, Primo Villa Michel.

“En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 24 de diciembre de 1945, se dio lectura al dictamen emitido por la Comisión a la que se turnó el proyecto de reformas a la fracción I del artículo 104 constitucional.

“El mismo ciudadano secretario.

“Honorable Asamblea:

“Fue turnada en esta primera comisión de Puntos Constitucionales, la iniciativa presidencial de 25 de septiembre del año en curso, relativa a la reforma de la fracción I del artículo 104 constitucional, encaminada a restablecer la autoridad del Congreso para regular la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia en las controversias derivadas del cumplimiento y aplicación de leyes federales que interesen a la Federación.

“Como el ejecutivo lo expresa en la iniciativa misma, que en lo sustancial recoge otra formulada por él en el año de 1937, ha existido desde el año de 1933 en esta materia una situación anómala, derivada del error en que incurrieron en 1908 los autores del Código Federal de Procedimientos Civiles de ese año. En efecto, la Constitución de 1857, como ante la de 1824, reconoció a la Suprema Corte en su artículo 100 la autoridad necesaria para conocer en última instancia de las controversias derivadas del cumplimiento y de la aplicación de las leyes

federales en los términos y con las limitaciones que estableciera una ley del Congreso, sistema que según es sabido, se adoptó en nuestro país siguiendo el texto de la Constitución Federal de los Estados Unidos del Norte (artículo 3º, sección segunda, incisos 1 y 2).

“El Congreso mexicano hizo uso de esta autoridad durante la vigencia de la Constitución de 1824, y así se dictaron las leyes de 14 de febrero de 1826 y de 23 de noviembre de 1851, que fijaron la intervención de la Suprema Corte de Justicia a través del recurso de súplica organizado por la ley primera, título segundo, libro II de la novísima recopilación que rigió en México hasta el movimiento de codificación de 1870.

“Dictada la Constitución de 1857, la expedición de la ley reglamentaria de su artículo 100 no se llevó a cabo sino a forma de un capítulo del código de 6 de octubre de 1857, cuyo título primero, relativo a la organización de la justicia federal se promulgó separadamente en 14 de noviembre de 1895. Pero entonces, siguiendo las nuevas ideas en materia procesal existían ya derivadas del estudio de la legislación francesa que había tenido sobre la española, la intervención de la Suprema Corte se fijó a través del recurso de casación y ya no de la súplica.

“Esta situación prevaleció hasta el año de 1908 cuando, al consagrarse en definitiva el amparo en materia judicial sobre las líneas mismas de la casación, los autores de aquél código pensaron que el amparo hacía innecesaria la casación y acordaron la supresión de dicho

recurso extraordinario, según se certifica en la memoria de la Secretaría de Justicia de ese año.

“Un punto capital, sin embargo, olvidaron aquéllos legisladores: que el amparo por su tradición, por su estructura y por sus textos expresos de la constitución, es un medio de defensa que se otorga solamente a los intereses privados, nunca a los intereses públicos, en tanto que la casación era un recurso abierto a todos los litigantes. Suprimir la casación para dejar solamente el amparo en su lugar, equivalía a negar a los intereses públicos el derecho de ser representados, y a ocurrir buscando protección a la Suprema Corte de Justicia.

“El Constituyente de 1917 reconoció ese error y en el texto primitivo de la fracción I del artículo 104 restableció el recurso de súplica. La Suprema Corte de Justicia, sin embargo estableció jurisprudencia en el sentido de que el recurso de súplica solamente estaba concedido para los recursos mercantiles, y con buen criterio en 1933 se pensó que a través del amparo los negocios mercantiles contaban ya con la posibilidad de llegar a la Suprema Corte y se suprimió la súplica.

“El problema planteado en 1908 ha continuado, pues, sin solución las iniciativas del ejecutivo, la de 1936 y la de 1945, han tendido a cubrir la deficiencia fundamental que arriba se anota. La de 1945 es superior a la de 1937 en dos puntos capitales:

"I.- En que no trata de limitar la autoridad del Congreso de la Suprema Corte. Habla en general de recursos. Las cámaras tendrán, por lo mismo, en el futuro, absoluta libertad de decir cuales serán esos recursos y en que casos habrán de concederse, y

II.- Sus preceptos transitorios se limitan a fijar su época de vigencia sin pretender afectar ningún asunto concreto que actualmente se tramite ante los tribunales; punto éste que, hay que reconocerlo, inquietó en el año de 1937, a la opinión pública y fue quizá uno de los motivos por los que el Congreso dejó en suspenso aquélla iniciativa.

"En resumen: la actual solo 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 aquéllas controversias que afecten el interés público y que deriven de la aplicación de leyes federales.

"La importancia que en un orden práctico tiene la presente iniciativa es que, una vez elevada a texto constitucional dejará de darse el caso de que asuntos de gran trascendencia por el interés económico que encierren o por las tesis que acojan, concluyan en tribunales federales inferiores, sino en la Suprema Corte. Por otra parte, como el congreso será el que defina cuándo concederá el recurso, no debe tenerse el temor de que el problema del rezago de la Suprema Corte (que ha sido materia de estudio al examinar distintas iniciativas del Ejecutivo), se agrave.

“Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, D.F., 17 de diciembre de 1945. Fernando Moctezuma. Pedro Guerrero Martínez. José María Suárez Téllez.

“Este dictamen, al que se dispensó de todos los trámites, fue aprobado sin discusión por unanimidad de 82 votos.

“Pasó a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales correspondientes.

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

“El presidente de la República funda su iniciativa en realidades de derecho. Para el caso hace estudio analítico de nuestra vida constitucional, a partir de la Constitución de 1824; se refiere a lo mandado por la de 1857 y, lógicamente, tiene que tratar de la de 1917, cuyo texto propone se reforme para dar a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación intervención en asuntos en que el Estado tenga necesidad de solucionar los intereses públicos, sin que esto signifique recargar de trabajo para el tribunal supremo de nuestro país, puesto que quien atenderá sobre el particular será, de aprobarse la reforma de la Sala Administrativa, cuyos negocios –dice el presidente- marchan sensiblemente al día. Además los fallos adversos al Estado que dicten

los tribunales inferiores o de jurisdicción administrativa seguirán como hasta hoy, siendo obedecidos por el ejecutivo sin buscar su reparación en la Suprema Corte.

“Como la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que solo una reforma constitucional puede concederle jurisdicción para que el estado tenga el recurso de llegar a ella; y como seguramente se estará de acuerdo que la situación del estado es injusta y antijurídica, pues mientras se permita 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, a efecto de que la jurisdicción de la Suprema Corte esté fijada en principios uniformes, lo mismo dentro del amparo que fuera de él, para que cese la actual injustificada situación en que a través del amparo, el negocio más insignificante puede llegar a la Suprema Corte de Justicia, mientras esté negado el acceso al tribunal supremo a negocios importantísimos en que los intereses públicos están de por medio.

“Sala de Comisiones del H. Senado de la República. México, D.F. a 28 de diciembre de 1945. Rafael Rangel. Joaquín Martínez Chavarría. Pedro Tello Andueza.

“Este dictamen, al que se dispensó de todos los trámites, fue aprobado sin discusión por unanimidad de votos.

“Paso a las legislaturas de los estados para los efectos constitucionales correspondientes.

“En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el 08 de octubre de 1946, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta.

“En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 29 de octubre de 1946, se declaró reformada la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Pasó al Ejecutivo para los efectos constitucionales correspondientes.

“La reforma aprobada se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946.

El maestro **Héctor Fix Zamudio**, opinó en relación a este punto lo siguiente:

Este es el aspecto del artículo 104 constitucional que ha sufrido mayores modificaciones tomando en consideración que el texto original del primer párrafo de la fracción I de dicho precepto introdujo una apelación federal ante la Suprema Corte, con el anacrónico nombre de súplica, contra las sentencias dictadas en segunda instancia por los tribunales federales y locales en las controversias federales mencionadas.

Este recurso de “súplica”, fue reglamentado por la Ley de Amparo de 20 de octubre de 1919, en su título II, artículos 131-146, y por ello dicho ordenamiento recibió la denominación de “ley reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal”. La propia súplica se

regulaba como una instancia en controversias federales, pero era única opción respecto de las autoridades que intervenían como partes en dichos conflictos.

En la práctica, el aspecto más importante fue la llamada súplica fiscal, que las autoridades tributarias podían interponer contra las resoluciones judiciales que afectasen sus intereses.

Sin embargo, con la reforma constitucional al citado precepto, publicada el 18 de enero de 1934, se suprimió el mencionado recurso de súplica, con lo cual, contra los fallos de segunda instancia en materia federal, solo procedía juicio de amparo, el cual podía interponerse por los particulares, pero no por las autoridades, en virtud de que la jurisprudencia constante de la Suprema Corte de Justicia estimó que dichas autoridades no podían acudir al propio amparo, de manera que los fallos de segunda instancia favorables a los particulares quedaban firmes.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público insistió en su argumento de que la supresión de la antigua súplica dejaba a las autoridades tributarias en condiciones de desigualdad procesal frente a los particulares, razonamiento que sirvió de apoyo a la reforma constitucional al propio artículo 104 fracción I, de la Constitución Federal por decreto de 30 de diciembre de 1946, en el cual se restableció en el fondo la antigua súplica, pero calificada ahora de revisión fiscal, es decir como apelación federal limitada exclusivamente a la materia tributaria. Esta disposición constitucional fue reglamentada por dos leyes, la primera relativa a la materia federal promulgada en la

misma fecha, es decir 30 de diciembre de 1946, reformada posteriormente por decreto 30 de diciembre de 1949, y la segunda se refirió a los asuntos relacionados con la Hacienda Pública del Distrito Federal (que en esa época se recomendaban también al citado Tribunal Fiscal de la Federación), de fecha 28 de diciembre de 1948, reformada a su vez por el 30 de diciembre de 1950.

Este nuevo recurso provocó numerosos problemas a la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, competente para conocerlo, debido al gran número de asuntos que interponían las autoridades fiscales, las cuales, en forma indiscriminada hacían valer el recurso si la cuantía del asunto se los permitía, no obstante que en su gran mayoría se declaraban infundados por la citada Sala de la Corte, por ese motivo, el Código Fiscal de la Federación de 1967 limitó de manera considerable la procedencia del referido recurso de revisión fiscal, al suprimir el defectuoso sistema de leyes mencionadas de 1946 y 1948, y establecer en sus artículos 240 y 241 un filtro para evitar la proliferación de revisiones fiscales, a través de un primer recurso de apelación también calificado como revisión contra las sentencias de las salas de dicho tribunal, y además se introdujo el concepto de "importancia y trascendencia" y señaló como lineamiento objetivo de dicha importancia respecto de la segunda apelación ante la Suprema Corte, una base económica que se ha elevado periódicamente.

Este fue el sistema acogido por la reforma constitucional al propio artículo 104 fracción I de la Constitución Federal de 25 de octubre de 1967, en cuanto adicionó los párrafos tercero y cuarto en los cuales se dispuso que procedía el recurso de revisión ante la Suprema Corte de

Justicia contra las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos en los casos señalados por las leyes federales y siempre que dichas resoluciones hubiesen sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa. Este medio de impugnación ante la Corte se sujetaba a las disposiciones que regulaban el cumplimiento de las sentencias de amparo.

De acuerdo con estas disposiciones fundamentales, el citado recurso de revisión fiscal fue reglamentado por el artículo 250 del Código Fiscal de la Federación de acuerdo con los lineamientos del texto fundamental antes mencionado, en contra de las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Fiscal (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) desfavorables a las autoridades tributarias, pronunciadas en un recurso previo también calificado como revisión, que según los artículos 248 y 249 del citado ordenamiento podía interponer el título de la Secretaría de Estado, departamento administrativo y organismo descentralizado a que el asunto correspondiera, en contra de las resoluciones de sobreseimiento o a las sentencias definitivas pronunciadas por las salas regionales del mismo Tribunal Fiscal, cuando a juicio del promovente, el asunto respectivo fuera de importancia y trascendencia.

En la reforma constitucional a éste y otros preceptos constitucionales promulgada el 29 de julio de 1987 y publicada el 10 de agosto siguiente, congruente con el propósito esencial de la misma de conferir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una competencia predominante sobre las cuestiones estrictamente constitucionales y

remitir las controversias de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, modificó el sistema anterior y otorgó el conocimiento de la revisión fiscal y de otras posibles revisiones similares de las resoluciones del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de acuerdo con el texto vigente de la fracción I-B del artículo 104 que se comenta, a los propios Tribunales Colegiados de Circuito, cuyas resoluciones son firmes, puesto que no pueden ser combatidas por medio de algún instrumento de impugnación.

Para mejor comprensión del precepto al que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, resulta conveniente destacar que, con anterioridad de la citada reforma de 1987, en el segundo párrafo del texto anterior de la fracción I del artículo 104 constitucional establecía las bases esenciales de los tribunales de lo contencioso-administrativo, tanto de carácter federal de ámbito nacional como en el Distrito Federal.

En efecto, el precepto introducido en las reformas de 25 de octubre de 1967 disponía que: "Las leyes federales podían 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 del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Esta disposición tuvo origen en el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, cuya constitucionalidad fue discutida por la doctrina por carecer

de sustento expreso en la Ley Fundamental. Dicho organismo surgió como tribunal de jurisdicción delegada, es decir, que dictaba su resolución en representación del Ejecutivo Federal; pero en su Ley Orgánica que entró en vigor el 01 de abril de 1967 (sustituida por la actual de 02 de febrero de 1978), se le otorgó plena autonomía para dictar sus fallos, que se mantiene en la ley vigente.

En las citadas reformas constitucionales de julio de 1987 el precepto relativo a las bases de organización y competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo se trasladaron a la nueva fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, que otorga al Congreso de la Unión facultades para legislar en esa materia, por considerarse que dicha disposición está mejor situada constitucionalmente. Por este motivo, el texto vigente del artículo 104 fracción I-B, se remite a la mencionada fracción XXIX-H de la propia carta federal.

ANEXOS

1.- AUTO DE ADMISION DE DEMANDA DE AMPARO

**SECC. AMPARO
MESA: CERO
PRAL. 610/2004**

Cuenta. El veintiséis de marzo de dos mil cuatro, el Secretario da cuenta a la Juez con la demanda de amparo promovida por **Manuel Galeana Alarcón**, por su propio derecho, recibida en la oficialía de partes de este Juzgado de Distrito con **seis copias y un anexo. Conste.-**

Acapulco, Guerrero, **veintiséis de marzo de dos mil cuatro.**

Vista; téngase por recibida la demanda de garantías promovida por **Manuel Galeana Alarcón**, por su propio derecho, contra actos del **Secretario de Seguridad Pública de la Policía Federal Preventiva**, con residencia en esta ciudad, y de otra autoridad.

Con fundamento en los artículos del 147 y 148 de la Ley de Amparo, **se admite** la misma. Regístrese en el libro de gobierno con el número **610/2004**, fórmese expediente y **tramítese en la vía incidental, por cuerda separada y duplicado, la suspensión que se solicita.**

Cítese a las partes para la audiencia constitucional, la cual se llevará a cabo a las **DIEZ HORAS CON CINCUENTA MINUTOS DEL VEINTIUNO DE ABRIL DE DOS MIL CUATRO**, de conformidad con lo establecido en el artículo 149 de la ley de la materia, en la inteligencia de que en el plazo para celebrarla se incluyen sólo días hábiles, sin

tomar en cuenta sábados y domingos y aquéllos en los que no tienen lugar las actuaciones judiciales.

Pídase a las autoridades responsables sus informes justificados, que deberán rendir en el plazo de **cinco días**, acompañando, en su caso, copia **certificada** de las **constancias legibles** que tomaron en consideración para emitir el acto combatido en esta vía constitucional, o de no serles posible, manifiesten el impedimento legal que tengan para remitirlas.

Tiene aplicación al tema particular de la legibilidad de las constancias aludidas, el artículo 78 de la Ley de Amparo, en relación con el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, en la tesis publicada en la página 351, del tomo I, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1988, del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

"INFORME JUSTIFICADO CON COPIAS CERTIFICADAS ILEGIBLES, AMERITA LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO. Es cierto que en términos de lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 149 de la Ley de Amparo, las autoridades responsables acompañarán como justificante de sus actos, copia certificada de las constancias necesarias; empero, dichas copias tienen que ser legibles, pues en caso contrario debe ordenarse la reposición del procedimiento en el juicio de garantías, pues atendiendo a que en términos de lo dispuesto por los artículos 77 fracción I y 78 del invocado ordenamiento legal, el acto reclamado debe ser apreciado tal como quedó demostrado ante las propias autoridades responsables, es de inferir que cuando las constancias correspondientes no son claras, no es posible analizarlas minuciosamente, y por tanto, no se puede resolver conforme a derecho, pues ante tales circunstancias, se evidencia que el juez de Distrito no tuvo a la vista las pruebas conducentes."

Indíquese a las autoridades responsables que la Ley de Amparo, en sus artículos 149 y 74, fracción IV, respectivamente, dispone que podrá multárseles en caso de que no rindan sus informes justificados, lo haga sin remitir las constancias necesarias para apoyarlo, u omitan manifestar si es que han cesado los efectos del acto reclamado o han ocurrido causas notorias de sobreseimiento.

Independientemente de dicha facultad, el artículo 59, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles, permite a los tribunales imponer multa hasta por la cantidad de mil pesos, como medida de apremio para hacer cumplir sus determinaciones. Por ello, hágase saber a las autoridades responsables que dicha multa les será impuesta en caso de que no rindan sus informes justificados, precisamente dentro del plazo que les fue concedido, pues al hacerlo en forma extemporánea retardarían indebidamente la celebración de la audiencia constitucional, cuya fecha fue fijada considerando la anticipación con que tales informes deben ser conocidos por las partes.

Asimismo, con fundamento en el artículo 151 de la Ley de Amparo, se tiene por ofrecida la documental que se anexó al libelo de garantías, misma que se desahoga por su propia y especial naturaleza, sin perjuicio de su relación en la audiencia constitucional.

Téngase como domicilio del quejoso para recibir notificaciones el señalado en su escrito de demanda, y como su autorizado únicamente para tales efectos a **Pedro Pérez Rodríguez**, toda vez que no cuenta con cédula registrada en la libreta que se lleva en este órgano jurisdiccional.

De conformidad con el artículo 5, fracción IV, de la Ley de Amparo, dése la intervención que legalmente corresponde al Agente del

Ministerio Público de la Federación adscrito.

Finalmente, hágase del conocimiento de las partes que, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 8º, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 19, del Acuerdo General 76/2003, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal; la sentencia que se dicte en el presente asunto, estará a disposición del público para su consulta, cuando así lo soliciten, conforme al procedimiento de acceso a la información, así también, el derecho que les asiste, para oponerse, en relación con terceros, a la publicación de sus datos personales, en la inteligencia de que la falta de oposición conlleva su consentimiento para que la sentencia respectiva se publique sin supresión de datos.

Notifíquese.

Así lo acordó la licenciada **Christine Schmidt López**, Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Guerrero, asistida por el secretario Emilio Carranza Torres, que autoriza. Doy fe.-

Razón. En la misma fecha se giraron los oficios número **F-0000** y **F-0000**, para notificar a las autoridades responsables el auto que antecede. **Conste.-**

2.- EJEMPLO DE RECURSO DE REVISION FISCAL.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
DELEGACIÓN ESTATAL GUERRERO
JEFATURA DE SERVICIOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO CONTENCIOSO.

**H. TRIBUNAL COLEGIADO DEL
VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO EN TURNO
P R S E N T E.**

JAVIER PACHECO SÁNCHEZ, Titular de la Jefatura de Servicios Jurídicos del Instituto Mexicano del Seguro Social del Estado de Guerrero, personalidad que tengo debidamente acreditada en la foja I bis, punto I, del Libro de Registro de Cédulas y Nombramientos de la H. Sala Regional de Guerrero del Tribunal Fiscal de la Federación de la que emana el acto reclamado, así como delegado del C. Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, en los términos del artículo 200 y 248 del Código Fiscal de la Federación, señalo como domicilio para oír y recibir notificaciones el de Avenida Cuauhtémoc número 95, centro, Código Postal 39300, en Acapulco, Guerrero, autorizando para que las reciban a los CC. Licenciados ALFREDO RAFAEL LÓPEZ JIMÉNEZ Y RAÚL LOBATO SÁNCHEZ, ante ustedes CC. Magistrados con el debido respeto comparezco y expongo:

Con fundamento en el artículo 248 fracción V primer renglón del Código Fiscal de la Federación con el presente escrito interpongo RECURSO DE REVISIÓN en contra de la sentencia de fecha 18 de

noviembre del 2003, dictada por la H. Sala Regional del Pacífico del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, recaída en el juicio de Nulidad número 000/03-14-01-10, actor JUAN ROSENDO LÓPEZ HERNÁNDEZ, en la cual en sus puntos resolutive declaró la nulidad lisa y llana de los créditos controvertidos y toda vez que dicha sentencia no se encuentra ajustada a derecho contraviniendo disposiciones legales tanto ordinarias como constitucionales que enunciaré más adelante y para la procedencia del presente recurso, a ustedes CC. Magistrados hago de su conocimiento lo siguiente:

Es procedente el presente RECURSO DE REVISIÓN, toda vez que de conformidad con el artículo 248 fracción V primer renglón del Código Fiscal de la Federación en vigor, se trata de una resolución en materia de aportaciones de seguridad Social y su resultado lesiona gravemente los ingresos económicos que en materia de Seguridad Social mi mandante deja de percibir a lo cual tiene derecho de conformidad con el artículo 123 fracción XXIX de nuestra Carta Magna y en el caso de no percibirlos traería como consecuencia el menos cabo tanto de la cantidad como en la calidad de los servicios que presta así como se su capacidad laboral para proporcionarlos la noble institución que represento ya que sus fines no son de lucro menos aún de enriquecimiento por las prestaciones que otorga, las cuales van destinadas a beneficio social de la población derechohabiente e incluso a la población en general como por ejemplo en campañas de vacunación, detección del cáncer cérvico uterino, planificación familiar etcétera, y en el caso concreto al declarar la nulidad lisa y llana de los créditos impugnados, mi mandante deja de percibir aportaciones que en materia de seguridad social tiene obligación el hoy actor de cubrir y la

hoy responsable al emitir la sentencia hoy impugnada sin ningún sustento legal priva a mi mandante de percibir en lo económico dinero por concepto de aportaciones que en materia de seguridad social tienen derecho de percibir las y la responsable soslayó dicho derecho en su totalidad por lo que en la misma no se encuentra ajustada a derecho razón por la cual resulta procedente el RECURSO DE REVISIÓN, que se hace valer misma que causa los siguientes

AGRAVIOS

Se viola en perjuicio de mi representada los artículos 68, 132, fracción III, 237, 238 fracción II y III del Código Fiscal de la Federación en vigor, y 14 de nuestra Carta Magna.

En efecto se transgrede el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación citado, toda vez que la hoy responsable no analizó, en la debida forma los actos inicialmente recurridos sino que fue más haya de los que la ley de faculta ya que si hubiera realizado un estudio apegado a derecho otro hubiera sido el sentido del fallo, como podrá observarse a hojas 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, y 12, de la sentencia que se recurre la cual, en obvio de repeticiones solicito se me tengan por transcritos al pie de la letra, por economía procesal, haciendo valer los siguientes agravios:

PRIMERO.- La hoy responsable viola el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación citado, toda vez que la sentencia controvertida no se encuentra fundada ni motivada ya que si bien es cierto que tiene la obligación de examinar causales de ilegalidad que pueda llegar a

declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones controvertidas, también lo es que tiene la obligación de fundar en derecho sus resoluciones, es decir, de aplicar el derecho al caso concreto, y sin embargo la hoy responsable de una manera por demás superficial y sin entrar al estudio real de mi contestación de demanda y menos aún de las pruebas ofrecidas soslayó el derecho de mi poderdante de ser oída y vencida en juicio, violando con ello las garantías individuales más elementales, por lo tanto, al no fundar y motivar la sentencia hoy recurrida, deberá dejarse sin efectos y ordenar a la Sala de origen que dicte otra en la cual funde y motive su nueva resolución.

SEGUNDO.- La hoy responsable viola en forma flagrante los artículos 132 y 133 fracción III del Código Fiscal de la Federación en vigor, toda vez que dichos dispositivos legales facultan a mi poderdante mandar a reponer el procedimiento administrativo o que se emitan otras resoluciones, en este caso reponer el procedimiento, para emitir otros créditos debidamente fundados y motivados, facultad que la hoy responsable en ningún momento entró al estudio a como estaba obligada y en lugar de ello de una manera por demás excediéndose en sus facultades ordenó la nulidad lisa y llana de dichos créditos, criterio que desde luego esta representación no comparte, toda vez que lo que debió haber resuelto fue para el efecto de que mi poderdante los emitiera reponiendo el procedimiento que en su caso lo sustente, por lo tanto al no emitir una sentencia ajustada a derecho, misma que no se ajustó a lo ordenado en el artículo 237 del Código de la materia, lo procedente es revocar la misma y confirmar los actos inicialmente impugnados.

TERCERO.- Se viola flagrantemente el artículo 14 Constitucional ya que la hoy responsable al emitir la sentencia hoy impugnada dejó a mi mandante en un completo y absoluto estado de indefensión soslayando sus derechos de fijar en cantidad líquida los créditos que el hoy actor omitió hacer su pago como lo obliga la ley del Seguro Social y sus Reglamentos y además el artículo segundo del Código Fiscal de la Federación, señala que las aportaciones de seguridad social están clasificadas dentro de las contribuciones y estas últimas se causan cuando existe adecuación entre la hipótesis jurídica que las establecen o el acto o hecho jurídico que encuadra en la norma tributaria lo que en la doctrina se llama adecuación al hecho punible al hecho generado, por lo tanto una contribución ya generada sólo será liberada cuando el sujeto prueba no encontrarse en los extremos de la norma tributaria o bien a aquellos sujetos que la ley exime por situaciones especiales, situación que en caso concreto no se da, por lo tanto, queda debidamente acreditado que la sala responsable al emitir la sentencia que se impugna violó en perjuicio de mi mandante diversas disposiciones legales tanto ordinarias como constitucionales que ya han quedado debidamente enunciadas.

P R U E B A S

1. La instrumental de actuaciones consistente en todo lo actuado en el presente juicio en lo que beneficie a los intereses de mi representada.
2. La presuncional legal y humana en todo lo que favorezca a los intereses de mi mandante.

Por lo expuesto y fundado a Ustedes CC. Magistrados atentamente pido se sirvan:

UNICO.- Tener por interpuesto el presente recurso de revisión en contra de la sentencia de fecha 18 de noviembre del 2003, dictada por la H. Sala Regional del Pacífico del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual previo estudio y análisis deberá revocarse y en su lugar dictar otra con estricto apego a derecho.

PROTESTO LO NECESARIO

Acapulco, Guerrero; 07 de enero de 2004.

CONCLUSIÓN Y PROPUESTA.

Durante el desarrollo de esta tesis, se ha estudiado el recurso de revisión en materia fiscal junto con la problemática existente a su alrededor, llegando a la conclusión de que el recurso es un medio de defensa que se da dentro de un proceso ya establecido y que tiene como fin primordial la revisión de una hipótesis ya planteada, lo cual implica un control de legalidad, a diferencia del juicio de amparo, que su fin inmediato es constatar si en el acto reclamado existen o no violaciones a la Ley Suprema, es decir, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en este orden de ideas y atendiendo a las próximas propuestas a que llegaré, se puede alegar que el recurso de revisión no debe ser tramitado ante un tribunal que conoce de un juicio, tal como el Tribunal Colegiado de Circuito, (según la Constitución y el Código Fiscal Federal), sino ante una autoridad que realmente debe ser competente para conocer de un recurso de carácter fiscal, que en este caso resultaría ser la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de su debida jurisdicción y competencia.

Según el apéndice número 1, donde se encuentra la segunda reforma al artículo 104 constitucional, existen asuntos importantísimos que no llegan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la imposibilidad de las autoridades de llegar al juicio de amparo.

Esta postura ya la hemos defendido con anterioridad, y ante tales circunstancias y para no ser redundantes, necesitamos ponerle solución a un problema como éste.

Por ello, la propuesta que planteo es que se reformen los artículos 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el diverso numeral 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el precepto 248 del Código Fiscal de la Federación; asimismo, la derogación de la fracción V del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y de esta manera ayudar a que conozca la autoridad que realmente debe conocer por ser este un recurso y no un juicio.

Es necesario por lo ya antes puntualizado, se modifiquen estos preceptos, de tal manera que sea factible que se tramite ante quien doctrinalmente corresponde conocerlo.

A mayor ilustración de lo antes aseverado, es menester transcribir textualmente lo que el numeral 104 constitucional establece en la actualidad.

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

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los

artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

Como se dijo, la reforma consiste en modificar la autoridad ante la que se está interponiendo, quedando el artículo 104 fracción I-B constitucional de la siguiente manera:

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

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten las Salas Superiores de los Tribunales Fiscales Federales no procederá juicio o recurso alguno.

De igual forma, es necesario mencionar al artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es donde se encuentra establecida la competencia de la Sala Superior, el cual dice:

Artículo 20.- Compete a las Secciones de la Sala Superior:

- I. Resolver los juicios en los casos siguientes:
 - a. Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.
 - b. En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.
 - c. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.
- II. (Se deroga).
- III. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.
- IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- V. Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.
- VI. Las demás que establezcan las leyes.

Para que pueda tener competencia de conocer el recurso de revisión, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario adicionar la fracción que se encontraba destinada para los Tribunales Colegiados de Circuito en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal al artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Federal, así pasaría de ser facultad de un Tribunal Colegiado de Circuito a una de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quedando de la siguiente manera:

Artículo 20.- Compete a las Secciones de la Sala Superior:

II. Resolver los juicios en los casos siguientes:

a. Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.

b. En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

c. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.

II. (Se deroga).

III. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

V. Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.

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

VII. Las demás que establezcan las leyes.

Por tanto, es necesario reformar también el primer párrafo del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, el cual contiene la figura jurídica del recurso de revisión:

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

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

La reforma en este precepto consiste en dar la competencia al organismo del gobierno federal correcto, quedando textualmente así.

Artículo 248.-"Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad interponiendo el recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los 15 días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

Para concluir, de igual forma propongo la derogación de la fracción V del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la que, como ya se vio, se estipula la competencia para los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los recursos de revisión que las leyes establecen en términos de la fracción I-B del artículo 104 nuestra Carta Magna.

Con lo anterior, podemos manifestar que el recurso de revisión en materia fiscal, ahora sí tendría la tramitación ante la autoridad que idealmente le corresponde.

Corolario de lo expuesto, considero que se logra el fin fundamental de esta tesis, que es el de hacer notar a los gobernados las anomalías que presenta el recurso de revisión en materia fiscal en cuanto a su tramitación (autoridad que conoce), y además dar una solución a la situación que se presenta en el Código Fiscal de la Federación.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- ÁLVAREZ TABIO, Fernando. El Proceso Contencioso Administrativo. La Habana, 1954. Pág. 202.
- 2.- ARELLANO GARCIA, Carlos. El juicio de amparo. 2ª ed., Porrúa. México, 1983. Pp. 310-315, 834-848.
- 3.- ARMIENTA FERNÁNDEZ, Gonzalo. El proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Manuel Porrúa, Librería. México, 1977. Pp. 300-303, 314-317.
- 4.- ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos. 2ª ed., Porrúa. México, 1992. Pp. 53-67, 79-85.
- 5.- BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal en el régimen federal mexicano. 1ª y 2ª ed., Antigua Librería Robredo. México, 1964. pp. 95-135, 665, 666, 673, 628-645.
- 6.- BRISEÑO SIERRA, Humberto. Teoría y Técnica del Amparo. Ed. Cajica. México, 1996. pp. 505-551.
- 7.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de Amparo. 32ª ed., Porrúa. México, 1995. Pp. 173-183, 327-349.
- 8.- CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. Porrúa. México, 1994. Pp.547-554.
- 9.- DELGADILLO, Humberto. Principios de Derecho Tributario. 2ª ed., Ed. Pac. México, 1986. Pág. 179.
- 10.- FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción a los Recursos Administrativos "estudios comparados". Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972. Pp. 266-270.
- 11.- GOMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. 2ª. ed., Ed. Trillas, México, 1985. Pp. 135-137.

- 12.- GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Textos Universitarios, México, 1974. PP. 293-296.
- 13.- GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Tomo II. Madrid, 1957. Pág. 182.
- 14.- HERNANDEZ, Octavio A. Curso de Amparo. Ediciones Botas. México, 1966. Pp. 12-51.
- 15.- KAYE J., Dionisio. Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa. 3ª. ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 1986. PP.144-198.
- 16.- LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica de lo Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Porrúa. 3a. ed., aumentada. México, 1995. pp. 239-243.
- 17.- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo contencioso administrativo (de la anulación o de legitimidad). Porrúa. 5a. ed., corregida y aumentada. México, 1995. pp. 1-59.
- 18.- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano. 12ª ed., Porrúa. México, 1996. pp. 159-177.
- 19.- MARTINEZ LOPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano. 4ª ed., Ediciones Contables y Administrativas. México, 1973. pp. 238-243.
- 20.- PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones. México, 1981.
- 21.- PALLARES, Eduardo. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. Tomo H-0 y P-T. Porrúa. México, 1967.
- 22.- PORRAS Y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal Fiscal. 2ª ed., Textos Universitarios. México, 1974. Pp. 171-174.
- 23.- SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Corregido y aumentado. 6ª ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1983. Pp. 441

- 24.-SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal. 6ª ed., Cárdenas editor y distribuidor. México, 1985. Pp. 435-442.
- 25.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 4a. ed., Ed. Porrúa, México, 1968. Pág. 1182.
- 26.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Manual del Juicio de Amparo. 2ª ed., actualizada. Ed. Themis, S.A. de C.V.. México, 1997. Pp. 21-28.
- 27.- SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano, México 1997, tomo II, s.e.p. Pág. 883.
- 28.- RODRÍGUEZ LOBATO Raúl, Derecho Fiscal, 2ª ed., editorial, Harla, pág. 265, 266, 267.
- 29.- Magistrado. NAVA NEGRETE, Alfonso, El juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- 30.- Manual del Justiciable. Materia Administrativa. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pág. 39-40.