



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

“Análisis y crítica al recurso de revisión previsto en la fracción I-B del artículo 104
Constitucional.”

Seminario de Derecho Constitucional.

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

Licenciado en Derecho

PRESENTA

Francisco Rafael Flores Orozco

Asesor: Mtro. Alfredo Pérez Montaña.

Agosto de 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

“Análisis y crítica al recurso de revisión previsto en la fracción I-B del artículo 104
Constitucional.”

Índice.....	pág.1
Introducción.....	pág. 3

Capítulo I.
Antecedentes del recurso de revisión.

1.1. Antecedentes constitucionales.	
1.1.1. El recurso de súplica.....	pág. 6
1.1.2. Reforma a la fracción I del artículo 104 Constitucional de 30 de diciembre de 1946.....	pág. 9
1.1.3. Reforma a la fracción I del artículo 104 Constitucional de 25 de octubre de 1967.....	pág. 12
1.1.4. Instauración de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución de 10 de agosto de 1987 y sus reformas hasta la actualidad.....	pág. 14
1.2. Antecedentes históricos del recurso de revisión en las leyes fiscales.	
1.2.1. Ley de Justicia Fiscal de 1936 y Código Fiscal de la Federación de 1938.....	pág. 16
1.2.2. La ley por la que se crea un recurso ante la Suprema Corte contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.....	pág. 19
1.2. 3. El Código Fiscal de la Federación de 1967 y las posteriores reformas.....	pág. 20

Capítulo II.
Generalidad del recurso de revisión.

2.1. Definición de “recurso de revisión”.	
2.1.1. Recurso.....	pág. 25

2.1.2. Revisión.....	pág. 27
2.2. El recurso de revisión.	
2.2.1. Ubicación doctrinal del recurso de revisión y su diferencia con el recurso administrativo.....	pág. 28
2.2.2. La procedencia del recurso de revisión, análisis comparativo en diversas disposiciones jurídicas.....	pág. 31
2.3. Los Tribunales Colegiados de Circuito.	
2.3.1. Los Tribunales Colegiados en el artículo 94 Constitucional y su naturaleza jurídica.....	pág. 37
2.3.2. Los Tribunales que conocen de recurso de revisión y su tramitación.....	pág. 40
 Capítulo III. La problemática surgida por el recurso de revisión. 	
3.1. Excesiva carga de trabajo.....	pág. 47
3.2. La procedencia del recurso de revisión.....	pág. 55
3.3. Desnaturalización de las funciones jurisdiccionales de Tribunales Colegiados que conocen del recurso.....	pág. 61
3.4. La titularidad de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución.....	pág. 67
 Capítulo IV. Las acciones contra los problemas que provoca el recurso de revisión. 	
4.1. El restablecimiento del recurso de apelación.....	pág. 73
4.2. Delimitación de los casos de procedencia.....	pág. 78
4.3. Supresión del recurso de revisión.....	pág. 86
Conclusiones.....	pág. 92
Bibliografía.....	pág. 95

Introducción.

Me interesa comenzar este apartado, señalando que para la realización de este trabajo me inspiró la problemática jurídica que desde mi punto de vista he observado al prestar mis servicios en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación, desde hace aproximadamente ocho años, debido a los amplios supuestos de procedencia para la interposición del recurso de revisión previsto en la fracción I-B, del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que considero provocan en la actualidad en los órganos jurisdiccionales competentes una innecesaria carga de trabajo.

He tomado en cuenta, al realizar la investigación relativa en el presente trabajo, los principios rectores de la Ciencia Jurídica que me fueron transmitidos durante mi vida académica en la Universidad Nacional Autónoma de México, actualmente Facultad de Estudios Superiores Acatlán, y que se significan por las instituciones jurídicas, su normatividad y su aplicación eficiente.

Corresponde como sustento a esta tesis, el análisis y crítica al citado recurso de revisión, medio de impugnación exclusivo de las autoridades de gran particularidad, del que pretendo demostrar sus inconsistencias así como repercusiones frente a los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de Poder Judicial de la Federación y los particulares

Para ello, divido el presente trabajo en cuatro capítulos, consistentes en:

El Capítulo I se refiere a los antecedentes del recurso de revisión materia de esta investigación; en primer término reviso lo referente a la Constitución desde el denominado recurso de súplica, las reformas al artículo 104 Constitucional partiendo de la realizada el 30 de diciembre de 1946, seguida de la de 25 de octubre de 1967, y la subsecuente de 10 de agosto de 1987 así como su correspondiente adición, que se hizo consistir en la creación del apartado B para quedar como artículo 104, fracción I-B, disposición jurídica que representa nuestra materia de estudio; en segundo término se contemplan los diversos ordenamientos en materia fiscal y administrativa, tal es el caso de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el Código Fiscal de la Federación de 1938, La Ley

por la que se crea un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para combatir las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, y por último el Código Fiscal de la Federación de 1967 y sus subsecuentes reformas; cuerpos normativos cuyo análisis resulta de importancia relevante para acreditar las transformaciones del medio de impugnación que se analiza.

En el Capítulo II se aborda en su primera parte la definición procesal del medio de impugnación denominado recurso de revisión, esfuerzo definitorio necesario para su comprensión; la segunda parte se dedica a ubicar doctrinalmente el recurso de revisión, su diferenciación con el recurso administrativo y el análisis comparativo de su procedencia en diversas disposiciones jurídicas; la tercera parte se encausa al estudio de los Tribunales Colegiados de Circuito, el fundamento constitucional origen de estos órganos jurisdiccionales y su naturaleza jurídica, así como examinar la substanciación del recurso de revisión en esos órganos colegiados.

En el Capítulo III se tratan los problemas generados por la actividad del medio de impugnación materia de este estudio, que se hacen consistir en: la excesiva carga de trabajo en los órganos jurisdiccionales en razón de su competencia por el conocimiento del recurso, su recepción y substanciación; la propia procedencia del recurso de revisión; la afectación de la función jurisdiccional en cuanto a la desnaturalización de la funciones propias de los citados Tribunales Colegiados; y repercusiones frente a la titularidad de los derechos contenidos en la Constitución.

Cabe señalar que en ese Capítulo III, se me permitió aprovechar el material con el que se cuenta en el Tribunal Colegiado donde prestó mis servicios, y llevar una investigación de campo a través de la inspección de expedientes origen de ese recurso así como de la estadística reportada por el órgano jurisdiccional al Consejo de la Judicatura Federal, lo que permitió percibir de fondo los problemas antes planteados.

Así en el Capítulo IV propongo diversas acciones a fin de solucionar dicha problemática, para los cual en primera instancia y previo su análisis doctrinal, se plantea el restablecimiento recurso de apelación en el procedimiento contencioso-administrativo llevado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en segunda instancia se sugiere la delimitación de los casos de procedencia del recurso de revisión, pues los ahora preceptuados en la ley de la materia devienen en ineficaces; en

tercera instancia, se expone la supresión del recurso de revisión, debido a que en la actualidad es un medio de procesal frívolo e innecesario.

Finalmente, me ocupó de las conclusiones correspondientes a este trabajo apoyado substancialmente a lo señalado en el Capítulo IV, que constituye el objeto de mi tesis.

Por tanto, en atención a lo realizado en esta investigación, espero lograr una contribución en el mejoramiento de la administración de justicia y una pequeña participación en la Ciencia Jurídica; disciplina que reconozco dinámica e interdisciplinaria.

Capítulo I.

Antecedentes del recurso de revisión.

1.1. Antecedentes Constitucionales.

1.1.1. El recurso de súplica.

A partir de la independencia, la historia constitucional de México ha proclamado su libertad como un Estado soberano, teniendo como fruto máspreciado de su revolución la Constitución de 1917, que aunque con sus bastas reformas, da la base y rige nuestro marco legal, pero es un hecho que la mayoría de los preceptos constitucionales tienen sus antecedentes en los preceptos de las Constituciones anteriores; excepción a lo anterior, lo encontramos en la fracción I-B del artículo 104, en lo referente al recurso de revisión, pues no aparece figura alguna de este tipo en los demás textos que han regido la vida constitucional de México, sin embargo, éste tiene su precedente en la súplica, figura que durante la vigencia de la Constitución de 1824, se reguló por las leyes de 14 de febrero de 1826 y de 23 de noviembre de 1851, donde se postulaba la intervención de la Suprema Corte de Justicia a través del citado recurso de súplica, y que fue recogida en el texto primitivo de la fracción I, del artículo 104, de la Constitución de 1917, que decía de la manera siguiente:

“Art. 104. I. De todas la controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso, en los términos que determine la ley”.¹

¹ TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1997. P. 920-921.

Este precepto como bien dice Héctor Fix-Zamudio, *“introdujo una apelación federal ante la Suprema Corte, con el anacrónico nombre de ‘súplica’”*² dicho recurso se daba contra las sentencias de segunda instancia dictadas en los juicios del orden común, las que podían ser atacadas o suplicadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que constituía una tercera instancia para todos los negocios que se tramitaban en la República, y que como lo precisa Ignacio Burgoa, en los que se hubieran aplicado leyes federales, la súplica era reglamentada por el título II, artículos 131-146 de la Ley de Amparo de 20 de noviembre de 1919.

Es de señalarse que este recurso no se encontraba vedado a los particulares, pero contando ellos con el juicio de amparo, eran las autoridades las que con mayor frecuencia intentaban dicho recurso, destaca de la época la súplica fiscal que hacían valer las autoridades hacendarias contra las resoluciones judiciales que las afectaran; por iniciativa presentada el 27 de diciembre de 1932, el Diputado Clemente Sepúlveda, solicitó suprimir la súplica de los asuntos mercantiles, apoyándose esencialmente en que dicho recurso a la inversa de lo que se había pensado, quitaba a los juicios mercantiles la sencillez y rapidez esencial de los actos de comercio, pues después de la segunda instancia los asuntos esperaban muchos años antes de ser resueltos, dado el recargo de negocios en la Suprema Corte.

Una vez retirada la citada iniciativa, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 19 de noviembre de 1933, la Comisión de Puntos Constitucionales retomó con algunas modificaciones un nuevo dictamen, las cuales en el fondo consistían en abolir la súplica para todos los casos y no sólo en los asuntos mercantiles, los razonamientos expuestos entonces fueron los siguientes:

“En concepto de esta comisión, fue un error de los constituyentes de Querétaro haber adoptado el recurso de súplica entre nosotros, ya que tal recurso, en la forma que lo establece de manera tan amplia la Constitución, viene a determinar una centralización en el ramo de justicia, que no va de acuerdo con el régimen federal, tradicional entre nosotros. Efectivamente, este recurso de súplica viene a constituir una tercera instancia para

² Derechos del Pueblo Mexicano X. México a través de sus Constituciones. Cámara de Diputados LV Del Congreso de la Unión. P 364.

todos los negocios que se tramitan en la República, ya que la Suprema Corte de Justicia viene a conocer, como decimos los letrados, en grado, en virtud de jurisdicción para todos los expedientes que se tramiten en todos los juzgados y tribunales de la República, y por ello viene además a convertirse a la Corte, que técnicamente y constitucionalmente es un tribunal de garantía en un tribunal de apelación. - - - Tomando en cuenta estas consideraciones, y después de haber sostenido los miembros de la comisión que dictamina diversas conferencias con funcionarios de la Suprema Corte, que están de acuerdo en la supresión del recurso de súplica, adoptamos la modificación al dictamen en la forma que venimos a proponerla; en la inteligencia de que no habrá lesión para ningún postulante, para ningún litigante, ya que proponemos también un transitorio que fue sugerido por el compañero Bremauntz, en el sentido de que los recursos de súplica que se encuentren en tramitación, la seguirán de acuerdo con la legislación que estaba en vigor en el momento en que se promovieron. Tampoco habrá perjudicados en la administración de justicia, ya que en substitución del recurso de súplica quedará nuestro tradicional, nuestro único recurso de amparo, y digo único, porque es la institución única en Latinoamérica para asegurar el mantenimiento de garantías individuales. El amparo substituye al recurso de súplica en todos sentidos, y adoptamos también esta supresión porque llegamos al convencimiento de que el recurso de súplica no viene a ser en el fondo más que un instrumento para chicanas.”³

Así pues aprobado que fue el dictamen, pasó a la Cámara de Senadores para los efectos procedentes, y mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 1934 fue suprimido el citado recurso, quedando el texto constitucional de la siguiente manera:

“Art. 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: --- I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de la leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozcan del asunto en primer grado.”⁴

³ Derechos del Pueblo Mexicano X. Op. Cit. P. 403-404.

⁴ CÁMARA de Diputados. México a través de las Constituciones. CD-ROM.

1.1.2. Reforma a la fracción I del artículo 104 Constitucional de 30 de diciembre de 1946.

Debido a la supresión del recurso de súplica y a la constante jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, donde se determinaba que las autoridades no tenían a su alcance el juicio de amparo, la Secretaría de Hacienda reiteró en varias ocasiones la existencia de una pretendida desigualdad procesal de las autoridades tributarias frente a los particulares que hubiesen obtenido sentencia favorable en el entonces Tribunal Fiscal Federal.

Atendiendo a las manifestaciones de la entonces Secretaría de Hacienda, el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Manuel Ávila Camacho, hizo llegar una iniciativa de reforma la cual fue vista en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 31 de octubre de 1945, en dicha iniciativa se hacía un análisis de la vida constitucional, partiendo de ello de la Constitución de 1824, siguiendo con la de 1857 y tocando la de 1917, pero que en lo sustancial su pretensión estribaba en conceder jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia, para conocer de los asuntos en los que se ventilaran los intereses públicos, lo anterior queda demostrado en el texto esa iniciativa y que en la parte que interesa dice:

“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. De haber persistido esa interpretación lo mismo la iniciativa de 1937 que ésta, serían innecesarias; pero como en 1941 la Suprema Corte de Justicia volvió al criterio de 1936 y, todavía más, declaró explícitamente que sólo 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.”⁵

La Primera Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados encargada del proyecto de reforma, dio lectura al mismo en sesión celebrada el 24 de diciembre de 1945, en ella aducía que la reforma constitucional estaba 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 las leyes federales que interesen a la Federación, así pues resumía:

“... la actual sólo tiende a devolver a la jurisdicción de la Suprema Corte una materia que, conforme a las mejores tradiciones constitucionales de México, debe pertenecerle: decir la última palabra en todas aquellas controversias que afecten el interés público y que deriven de la aplicación de leyes federales.”⁶

Aprobado el dictamen sin discusión por unanimidad de votos, pasó a la Cámara de Senadores, la cual por conducto de la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales dio lectura en sesión ordinaria celebrada el 28 de diciembre de 1945, en esencia se volvió a manifestar la injusta y antijurídica situación del interés público frente a los particulares, por las siguientes razones:

“Como la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que sólo una reforma constitucional puede concederle jurisdicción para que el estado tenga el recurso de llegar a ella; y como seguramente se estará de acuerdo en que la situación del estado es injusta y 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 de Justicia 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 pueda llegar a la Suprema Corte de Justicia, mientras esté negado el acceso al tribunal supremo a negocios importantísimos en que los intereses públicos estén de por medio.”⁷

⁵ Derechos del Pueblo Mexicano X. Op. Cit. P. 410.

⁶ Ibid. P. 412.

⁷ Ibid. P. 413.

Finalmente una vez visto el citado dictamen, éste fue aprobado sin discusión con lo que se dio una nueva modificación a la referida fracción I del artículo 104 constitucional, según reforma publicada el 30 de diciembre de 1946, quedando de la manera siguiente:

*“Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: - - -
I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. - - -En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”⁸*

Con esta reforma y en unión a lo que al respecto opina el maestro Héctor Fix Zamudio, se confirma que *“...se restableció en el fondo la antigua súplica”*⁹ pero ahora como una instancia ante la Suprema Corte de Justicia en forma de un recurso innominado que las leyes podrían establecer.

⁸ CÁMARA de Diputados, México a través de las Constituciones, CD-ROM.

⁹ FIX Zamudio, Héctor. Cit. por IRTURBE Rivas, Arturo. La Revisión Contra las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación (Reforma 1997). P. 105

1.1.3. Reforma a la fracción I del artículo 104 Constitucional de 25 de octubre de 1967.

El decreto relativo a la tercera reforma al artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, fue publicado el 25 de octubre de 1967, quedando dicha fracción de la manera siguiente:

*“Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: - -
 - I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. - - -Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorio Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, sus resoluciones. -
 - - Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictados como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa. - - - La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulen la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo.”¹⁰*

Como se aprecia de la fracción transcrita, el legislador acogió el sistema planteado en el Código Fiscal de la Federación de 1 de abril de 1967, con lo que como sostiene el Magistrado Arturo Iturbe Rivas en su obra Elementos de Derecho Procesal Administrativo, “se constitucionalizó la normatividad establecida por el Código Fiscal”,¹¹ y la adición de los párrafos tercero y cuarto dictaminaron esencialmente los siguientes lineamientos:

¹⁰ CÁMARA de Diputados, México a través de las Constituciones, CD-ROM.

¹¹ ITURBE Rivas, Arturo. Elementos de Derecho Procesal Administrativo. P. 207.

- a) La procedencia del 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;
- b) La sujeción de este medio de impugnación a las disposiciones de la Ley de Amparo en cuanto a la tramitación de la segunda instancia del propio amparo; y
- c) El cumplimiento de la resolución emitida por la Sala de la Suprema Corte de Justicia respectiva, se regularía de la misma manera que las sentencias de amparo.

En razón de estas disposiciones, el citado recurso de revisión fiscal fue reglamentado por el artículo 250 de Código Fiscal Federal, el que procedía en contra de las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Fiscal, desfavorables a las autoridades tributarias, pronunciadas en un recurso previo, también calificado como revisión, y que de acuerdo con los artículos 248 y 249 del citado código podía interponer el título de la Secretaría de Estado, departamento administrativo u organismo descentralizado a que el asunto correspondiera, en contra de las resoluciones de sobreseimiento o las sentencias definitivas pronunciadas por las sales regionales del mismo Tribunal Fiscal, cuando a juicio del promovente, el asunto respectivo fuera de importancia y trascendencia; calificación, que de acuerdo al propio ordenamiento está facultada la Suprema Corte de Justicia para determinarlo.

1.1.4. Instauración de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución de 10 de agosto de 1987 y sus reformas hasta la actualidad.

En la reforma constitucional publicada el 10 de agosto de 1987, y con el fin de transformar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un verdadero tribunal constitucional, esto es, conferirle una competencia predominante sobre las cuestiones estrictamente constitucionales, la quinta reforma del artículo 104 Constitucional derogó los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I, y adicionó la fracción I-B, que reza:

“I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de 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 ella dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno;...”¹²

De acuerdo con la referida fracción, y en razón de que los asuntos versados sobre problemas de legalidad son de su índice, el conocimiento de la revisión fiscal y de otras revisiones similares, como lo son las interpuestas en contra de las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se trasladó a los Tribunales Colegiados, cuyas resoluciones en esos asuntos son firmes, pues no pueden ser combatidas por medio de algún instrumento de impugnación.

Así pues, es conveniente señalar que con anterioridad a la reforma en cita, en el segundo párrafo del texto anterior de la fracción I del artículo 104, se establecían las bases de los tribunales de lo contencioso-administrativo, y que con las reformas constitucionales realizadas en ese año de 1987, se consideró que dicha disposición debía situarse en un mejor contexto, por lo que el precepto relativo a las bases de organización y competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativos se

¹² CÁMARA de Diputados, México a través de las Constituciones, CD-ROM.

trasladó a la nueva fracción XXIX-H, del artículo 73 constitucional, que otorga al Congreso de la Unión facultades para legislar en esa materia.

La última reforma de la fracción I-B de este precepto constitucional fue realizada mediante decreto publicado el 25 de octubre de 1993, en ella se agregó la facultad de conocer de los recursos de revisión a que se refería la fracción IV, inciso e) del artículo 122, esto es que el recurso también fuera procedente contra las resoluciones definitivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, quedando la reformada fracción I-B así:

“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;...”¹³

Se hace notar que el anacronismo de este artículo en la actualidad es perceptible desde el momento en que sigue contemplando la fracción IV, inciso e) del artículo 122, pues ésta ya no existe, pues su lugar fue ocupado por el apartado C, base quinta, de ese artículo 122.

¹³ CÁMARA de Diputados, México a través de las Constituciones, CD-ROM.

1.2. Antecedentes históricos del recurso de revisión en las leyes fiscales.

1.2.1. Ley de Justicia Fiscal de 1936 y Código Fiscal de la Federación de 1938.

Hasta antes del año de 1937 todas las controversias surgidas entre los particulares y la administración pública federal eran resueltas por el Poder Judicial de la Federación, es por ello de importancia el nombrar dos hechos que marcaron el rumbo del sistema contencioso administrativo en el Estado Mexicano que rompen con el molde judicialista de la época y que son los intentos por crear un tribunal administrativo.

El primer hecho se da en 1853 bajo el régimen de Antonio López de Santa Anna, su entonces ministro de justicia Teodosio Lares con una imagen clara de la doctrina francesa del momento, presenta su proyecto al que se le dio la denominación de Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo decretada el 25 de mayo de 1853 y en la cual de manera destacada se establecía lo siguiente:

- a) Señalaba las cuestiones administrativas de las cuales no debía conocer la autoridad judicial;
- b) Delimitaba la competencia de las cuestiones administrativas de la que conocería el contencioso administrativo;
- c) Estatuía un consejo de estado que conocería de las cuestiones administrativas en primera instancia así como al órgano revisor llamado consejo de ministros.

La Ley Lares daba los lineamientos esenciales del contencioso administrativo, pero no fue hasta la creación de su reglamento o la Ley reglamentaria del consejo de Estado de 22 de mayo de 1853, en la que se asentó la naturaleza jurídica del contencioso administrativo, el procedimiento administrativo, los recursos que procedían y el procedimiento en rebeldía. Dada la situación política del país, además de la falta de una aplicación práctica de la ley así como una visión nublada de la institución administrativa, la llamada “Ley Lares” fue declarada inconstitucional en base a los lineamientos de la constitución de 1857 en la que en su artículo 97, fracción I se

estatuía la facultad exclusiva del poder judicial para conocer de todas las controversias y aplicación de las leyes federales.

La segunda propuesta surge con la ley del 1º de noviembre de 1865 y su reglamento, en la que se establecían las facultades del Consejo de Estado para formar el contencioso administrativo; sin embargo, dados los hechos históricos y la continuación del corte judicialista de la constitución de 1857 se impide el avance de las instituciones administrativas.

Pese a que la constitución de 1917 es el fruto máspreciado de nuestras instituciones, su artículo 104, fracción I seguía con la estricta intervención judicial para revisar los actos de la administración pública, a lo cual el 27 de agosto de 1936 se elabora la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor el 1º de enero de 1937, con la cual se crearía un órgano de justicia delegada que gozaba de cierta autonomía, pero formalmente administrativo al que se le denominó Tribunal Fiscal de la Federación.

Con la creación del citado Tribunal se derogó la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, en la cual en su capítulo V estableció el juicio de oposición, medio que debía agotarse antes de promover el juicio de amparo, asimismo desaparecieron el entonces llamado Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, con lo que los asuntos que ventilaban en tales órganos y ese juicio pasaron al recién creado Tribunal para su conocimiento y resolución.

Aún cuando el Tribunal sólo era competente para conocer exclusivamente de la materia tributaria, las opiniones polarizadas que surgieron a partir de su nacimiento sobre su constitucionalidad dieron motivo a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciara al respecto y declarara que no se violentaba la constitución, motivando sus razonamientos en el sentido de que la jurisdiccionalidad instituida en el artículo 14 constitucional no obligaba a un órgano jurisdiccional a conocer de los asuntos administrativos, mientras que el Poder Judicial conociera de esos asuntos a través del juicio de amparo.

A mayor abundamiento cabe señalar la cita que se hace de los razonamientos dados por la Doctora Hedúan Virués, para motivar la constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

“a) El hecho de que la Suprema Corte de Justicia en ningún momento haya objetado la constitucionalidad de organismos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal. - - - b) La interpretación jurisprudencial de el artículo 14 constitucional, conforme a la cual, si bien la garantía que consagra es la de que se siga un juicio, éste puede consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional promovido ante autoridad administrativa. - - - c) La liquidación y el cobro de las prestaciones fiscales debe regularse en dos períodos: el oficioso, dentro del cual el Estado ejerce unilateral y ejecutivamente funciones de Poder Público, y el contencioso, que tiene por objeto la revisión, en vía jurisdiccional, de los actos que se producen por el ejercicio de dichas atribuciones, revisión que tradicionalmente en nuestro país se ha ejercido a través del Juicio de Amparo. - - - d) La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco del Poder Ejecutivo no implica ataque al principio constitucional de división de poderes, ya que la seguridad del particular se encuentra garantizada al poder interponer el juicio de amparo en contra de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.”¹⁴

En ese orden de ideas, la importancia de la Ley Fiscal de 1936 no sólo estriba en el hecho de crear un tribunal para conocer de los asuntos contencioso administrativos y sentar las bases del que conocemos en la actualidad, sino el reconocimiento que el Poder Judicial hace sobre su constitucionalidad.

La referida Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, pero sus disposiciones fueron acogidas por el Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1º de enero de 1939, en donde además se incorporó todo lo relacionado con los sujetos y elementos de la obligación tributaria, así como el procedimiento económico-coactivo, las infracciones y sanciones. Durante sus veintiocho años y tres meses de vigencia, este Código no originó mayores problemas para la hacienda pública y los contribuyentes, pese a los defectos de técnica legislativa.

¹⁴ LUCERO Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo. P. 22-23.

1.2.2. La ley por la que se crea un recurso ante la Suprema Corte contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

Una vez materializada la base constitucional para establecer los recursos que se podían hacer valer contra las sentencias de segunda instancia dictadas por los tribunales administrativos, al día siguiente de la publicación de la reforma constitucional referida en el tema que antecede, el 30 de diciembre de 1946 fue publicada la norma que marca el nacimiento del recurso de revisión, la ley por la que se crea un recurso ante la Suprema Corte contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, texto que para efectos técnicos de este estudio se transcribe a continuación:

“LEY PARA CREAR UN RECURSO ANTE LA SUPREMA CORTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN - - - ARTICULO 1º. Las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación en los distintos negocios de su competencia, contra las que no proceda recurso de acuerdo con las leyes que rigen el funcionamiento de dicho Tribunal, serán revisables, a petición de parte, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés del negocio sea de \$ 50, 000. 00 o mayor. - - - ARTICULO 2º. El recurso se propondrá y substanciará en los términos, forma y procedimientos que señala la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales para la revisión de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito en amparo indirecto. - - - ARTICULO 3º. La suspensión del procedimiento otorgada durante el juicio ante el Tribunal Fiscal continuará en vigor al tramitarse el recurso creado por esta Ley mientras se mantenga la garantía del interés fiscal.”

Como podemos ver el recurso de revisión no era exclusivo de las autoridades, pues de su artículo primero se advierte podía ser intentado a petición de parte, sin embargo sí se limitó el recurso a la materia tributaria, pues únicamente eran revisables las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación que en ese entonces sólo era competente para conocer de asuntos fiscales.

El conocimiento del nuevo recurso le tocó a la Segunda Sala de la Suprema Corte, que si bien es cierto podría pensarse que su supuesta excepcionalidad limitaría el número de casos que llegaran a la Superioridad, la realidad fue que en su momento, la citada Sala tuvo diversas complicaciones debido al gran número de asuntos que

interponían las autoridades fiscales, ello en virtud de un uso arbitrario y abusivo, pues lo intentaban con el simple hecho de que la cuantía del asunto se los permitía.

1.2.3. El Código Fiscal de la Federación de 1967 y las posteriores reformas.

Como lo sostiene Emilio Margáin Manautou, “...este Código se expidió en virtud de las recomendaciones que en materia tributaria dictaminaron la Organización de Estados Americanos y el Banco Internacional de Desarrollo, con la intención de que en los países latinoamericanos hubiese una evolución en las legislaciones tributarias, a fin de que éstos tuvieran una correcta tributación de sus habitantes y conseguir su buen desarrollo económico.”¹⁵

Se puede decir entonces que el Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1 de abril de 1967, se estructuró en base al modelo que al efecto encargaron en conjunto la Organización de Estados Americanos y el Banco Internacional de Desarrollo.

El citado tratadista Emilio Margáin Manautou, sostiene que: “...en cuanto al Derecho tributario mexicano, la ley en cuestión no constituyó un avance en la materia, pues en base al modelo dado sólo hizo una reestructuración del antiguo código tributario, se corrigieron errores de técnica legislativa y se subsanaron algunas lagunas en su contenido, asimismo por lo que hace a las normas relativas a la organización del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, fueron trasladadas a su ley orgánica.”¹⁶

Al respecto, difiero del razonamiento sustentado por el doctrinario arriba citado, lo anterior del hecho que de los múltiples problemas que tenía la Segunda Sala de Suprema Corte Justicia con motivo de la revisión instituida en la reforma constitucional del artículo 104, fracción I, este Código incorporó un capítulo relativo a los recursos que las autoridades podían hacer valer contra las salas y el pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, quedando regulado en sus artículo 240 y 241, con lo que se intentó limitar la procedencia del recurso en dos sentidos:

¹⁵ MARGÁIN Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo. P. 66-67.

¹⁶ Idem.

- a) Primero creó un filtro a través de la apelación, calificada también como revisión; la que procedía contra las sentencias definitivas o las resoluciones de sobreseimiento pronunciadas por las salas ante el Tribunal en pleno, esto es, de las salas regionales ante la superior, e inclusive por violaciones procesales durante el proceso que hubiesen afectado el sentido de la resolución; la impugnación debía ser interpuesta dentro de los quince días a que surtiera efectos la notificación de la sentencia, siempre y cuando el asunto fuera de importancia y trascendencia, según la apreciación del titular de la Secretaría o jefe de los organismos fiscales autónomos.
- b) En segundo término por lo que hace a la revisión que se denominó como fiscal, la que podía ser interpuesta por la misma autoridad desfavorecida por la resolución del pleno en el primer recurso, se introdujo también la concepción de importancia y trascendencia, lo que no se acreditaba con el simple dicho de la autoridad recurrente, sino que debía exponer las razones para justificar esa situación, y que no eran necesarias si el asunto tenía una cuantía mínima de quinientos mil pesos.

Posteriormente estos conceptos fueron incorporados en los artículos 248 y 250 del Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1 de abril de 1983; por lo que hace a sus modificaciones podemos citar el cambio de la cuantía requerida para la procedencia del recurso, aumentó de quinientos mil pesos a un millón; con posterioridad el 28 de diciembre de 1983, se modificó el citado artículo 250 para establecer como cuantía mínima la de cuarenta días de salario mínimo en el Distrito Federal, después mediante decreto publicado el 31 de diciembre de 1985, volvió a ser adicionado ese precepto a fin de explicar el método para obtener la cuantía de los asuntos cuando se tratara de contribuciones que debían determinarse o cubrirse por períodos inferiores a un año.

Una vez modificado el régimen de la revisión fiscal con la reforma del año 1987 al artículo 104 Constitucional, donde se adicionó la fracción I-B, con la finalidad de estar acorde con esa modificación el cinco de enero de 1988 se publicó la reforma al Código

Fiscal de la Federación que modificó la parte relativa al recurso de revisión, derogando el referido artículo 250, con vigencia a partir del 15 de enero de 1988, y el artículo 248 reguló lo relativo a una única revisión, pues desapareció el recurso de revisión que procedía ante la Sala Superior, de ese Tribunal Fiscal.

Durante las diversas reformas a la leyes fiscales, se destaca la eliminación del recurso de apelación que comprendían los artículos 245, 246, 247 y 249, segundo párrafo del código tributario, la expedición de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, donde se amplió la competencia material de ese Tribunal conforme a lo dispuesto en la fracción XIII, artículo 11, pues ahora conocería también de las resoluciones que recayeran al recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La siguiente reforma la encontramos de nueva cuenta en el Código Fiscal de la Federación, por conducto de la ley que establece y modifica diversas leyes fiscales, publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1996, que modificó el juicio contencioso-administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y estableció nuevos lineamientos en cuanto al estudio y resolución de los asuntos del conocimiento de ese Tribunal, obligándolo a examinar en primer lugar las causales de ilegalidad que pudieran llevar a declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas; abandonar el viejo sistema de litis cerrada, con lo que se permitía al actor plantear cuestiones novedosas no esgrimidas con anterioridad en el recurso administrativo; y la facultad a las Salas de declarar de oficio la nulidad de la resolución impugnada en razón de incompetencia de la autoridad que emitió el acto, así como por falta de fundamentación o motivación de dicha resolución.

Finalmente, mediante decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, se vuelve a reformar la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de la Federación.

Por lo que hace a la Ley Orgánica, se establece que el Tribunal Fiscal de la Federación cambie de denominación al ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se amplían nuevamente sus facultades, pues conoce de las controversias

respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un asunto en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de las demandas cuando se combata una resolución en la que se configure la negativa ficta; y se le facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, número y sede.

En cambio en el Código Fiscal de la Federación, por lo que hace al recurso de revisión se contempló que éste es 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 esa ley; se estableció la facultad de las salas para determinar sobre la suspensión de la ejecución impugnada, previa solicitud del actor; la obligación del actor de señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional, o en su caso señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones; la facultad para que en la sentencia, una vez probado, se declare la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación; y dá la facultad a la Sala Superior para que establezca jurisprudencia por contradicción de tesis.

Con lo que, vistas las reformas con las que se acompañó el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, este hasta antes de ser derogado era del tenor literal siguiente:

“Sección Tercera - - - De la 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 quince 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 períodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el

período que corresponda y multiplicar el cociente por doce. - - - II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso. - - - III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a: - - - a). Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa. - - - b). La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones. - - - c). Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación. - - - d). Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo. - - - e). Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias. - - - f). Las que afecten el interés fiscal de la Federación. - - - IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. - - - V. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo. - - - 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.”

Capítulo II.

Generalidades del recurso de revisión.

2.1. Definición de “recurso de revisión”.

2.1.1. Recurso.

Etimológicamente la palabra recurso deviene del latín recursos, que significa camino de vuelta, de regreso o retorno.

Por su parte en su acepción más usual la palabra recurso no se aparta de su significado etimológico, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al recurso como la acción o efecto de recurrir, pero en cuanto a la ciencia del derecho reza de la manera siguiente:

*“En un juicio o en otro procedimiento, acción que concede la ley al interesado para reclamar contra las resoluciones, ora ante la autoridad que las dictó, ora ante alguna otra”.*¹⁷

Sin embargo, para el efecto de nuestro estudio la voz recurso se debe entender de la traducción del vocablo francés ressources, que se refiere a los de bienes, medios de subsistencia ó arbitrios para salir airosos. Otra acepción de ese vocablo lo encontramos en la Enciclopedia Universal Ilustrada que la define como:

*“Llámesese recurso judicial a la facultad que compete a las partes en toda clase de juicios, para pedir la enmienda de una resolución judicial, unas veces ante el mismo Juez o Tribunal que la dictó y otras ante el Tribunal Superior. El fundamento de los recursos judiciales estriba en la finalidad humana, ya que pudiendo incurrir los jueces y Tribunales en error, al dictar sus resoluciones, es preciso conceder a los litigantes medio de enmendar toda equivocación posible, problema íntimamente ligado con la existencia ó admisión de la instancia única, ó de la pluralidad de instancias.”*¹⁸

¹⁷ DICCIONARIO de la Lengua Española. Real Academia Española. P. 1920.

¹⁸ ENCICLOPEDIA Universal Ilustrada. Europeo-americana. Tomo XLIX, R-REEZ. P. 1338-1339.

Una acepción más especializada nos lleva a la consulta del Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, que define al recurso al tenor siguiente:

“Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.”¹⁹

El maestro Cipriano Gómez Lara al referirse al reacertamiento o recurso administrativo, citando a Briseño Sierra manifiesta que el particular, al interponer el reacertamiento, sostiene una inadecuación entre el acto y la norma, lo cual amerita precisamente ese reacertamiento, o segundo acertamiento, para que en caso de haber algún error, corregirlo; a lo cual hace la aclaración de que la figura no sólo se encuentra en el derecho administrativo, sino en el campo procesal; asimismo al hacer la distinción entre recurso y medio de impugnación, dice que técnicamente el recurso *“...es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo de proceso, ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones o como una segunda etapa, o segunda instancia, del mismo proceso.”²⁰*

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa nos dice que hay que distinguir al recurso en dos sentidos, uno como sinónimo de defensa en general (sentido amplio) y, otro como cierto medio específico de impugnación (sentido restringido), sin embargo al definirlo nos dice:

“...el recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo ésta, en su substanciación, los mismos elementos teleológicos o motivadores del acto atacado.”²¹

Al respecto, el profesor Juan Antonio Díez Quintana nos dice que los recursos: *“Son medios de impugnación por virtud de los cuales se acude ante el superior jerárquico, a fin*

¹⁹ NUEVO Diccionario Jurídico Mexicano. P-Z. p. 3205.

²⁰ GÓMEZ Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. P. 338.

²¹ BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. P. 578.

de que revoque, modifique o confirme la resolución del inferior y no se vaya a convertir dicha resolución en irreparable.”²²

2.1.2. Revisión.

Visto lo que es un recurso, y con el fin de apuntalar cabalmente nuestro estudio, es necesario definir también la palabra revisión.

El diccionario de la Lengua Española define la palabra revisar en su uso más común como: *“Someter algo a nuevo examen para corregirlo, enmendarlo o repararlo.”²³*

La Enciclopedia Jurídica Omeba concuerda con esa acepción común y genérica del término, pero agrega que éste *“...ha sido adoptado en el campo del Derecho para referirse a la actividad procesal que tiene como fin obtener el reexamen de un pronunciamiento jurisdiccional, para lograr su anulación y posterior reemplazo por otro.”²⁴*

El Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano dice al respecto en la parte que interesa:

“En el derecho adjetivo mexicano encontramos dos recursos de revisión diferentes: el que establece la Constitución en su artículo 104, fracción I-B, para que las autoridades puedan impugnar ante los tribunales colegiados de circuito las resoluciones de los tribunales federales de lo contencioso administrativo, correspondiendo al recurso de amparo directo que los particulares tienen en contra de las mismas resoluciones. Se regula por las mismas normas que rige el recurso de revisión en el amparo indirecto, según dispone el propio precepto constitucional. En este caso se trata de una casación.”²⁵

²² DÍEZ Quintana, Juan Antonio. Mnemotécnica del Juicio de Amparo. P. 23.

²³ DICCIONARIO de la Lengua Española. Op. Cit. P. 1970.

²⁴ ENCICLOPEDIA Jurídica Omeba. Tomo XXV, RETR-TASA. P. 21.

²⁵ NUEVO Diccionario... Op. Cit. P. 3213.

2.2. El recurso de revisión

2. 2. 1. Ubicación doctrinal del recurso de revisión y su diferencia con el recurso administrativo.

Una vez vistos en el capítulo anterior los antecedentes más relevantes del artículo 104 Constitucional en lo referente al recurso de revisión, estimo conveniente previo al análisis en stricto sensu de este medio de impugnación, ubicarlo en un panorama general dentro de la doctrina jurídica, para lo que en primera instancia es pertinente decir que como sostiene Cipriano Gómez Lara:

“Todo recurso es, en realidad, un medio de impugnación; contrariamente, existen medios de impugnación que no son recursos. Esto significa, pues, que el medio de impugnación es el género y el recuso es la especie.”²⁶

Así pues vemos que desde el punto de vista doctrinal, los recursos han sido divididos en tres grupos:

- a) Recursos excepcionales;
- b) Recursos extraordinarios; y
- c) Recursos ordinarios.

En cuanto a los recurso referidos en el inciso a), debemos su nombre a éstos dada su naturaleza jurídica, pues por su conducto se puede combatir una resolución judicial firme que ha adquirido la autoridad de cosa juzgada, en nuestra legislación este recurso lo podemos ver regulado en la materia penal, en el caso de reconocimiento de inocencia del inculgado.

Para el caso de los recursos señalados en el inciso b), son aquellos medios de impugnación metaprocesales, pues al no formar parte del procedimiento primario, sólo pueden interponerse por motivos específicos contenidos en la ley, en este tipo de recursos se hace un examen de la legalidad de los procedimientos o de las

²⁶ GÓMEZ. Op. Cit. p. 337-338.

resoluciones combatidas, en estricto sentido el análisis de las cuestiones jurídicas, pues la apreciación de los hechos se conserva en la esfera del juez o tribunal que pronunció el fallo combatido.

Como mejor ejemplo de este tipo de recurso, tenemos al recurso de casación, que en la actualidad se encuentra inmerso en nuestro medio de control constitucional por excelencia, el juicio de amparo, que siguiendo los principios antes apuntados y de conformidad con lo establecido en el artículo 14 Constitucional, 158 y 78 de la Ley de Amparo, el examen del acto combatido se limita al estudio de su legalidad, sin que se pueda hacer un nuevo análisis de los hechos, que se aprecian tal y como fueron probados ante los tribunales ordinarios, en este caso ante la autoridad responsable.

Por lo que hace a los llamados recursos ordinarios señalados en el inciso a), diremos que el más importante es la apelación, medio de impugnación, por el cual a petición de la parte agraviada por una resolución judicial, un órgano de segundo grado, generalmente colegiado, examina toda la materia del proceso tanto fáctico como jurídico, las violaciones del procedimiento y de fondo, lo que conlleva a confirmar, modificar, revocar la resolución impugnada o bien ordena la reposición del procedimiento, cuando existen motivos graves de nulidad en el mismo; en nuestra legislación tenemos contempladas a manera la apelación civil, la mercantil y la penal.

En esta clasificación también se incluyen la queja y la reclamación, consistentes por lo que hace a la primera en un medio para combatir resoluciones que no pueden ser atacadas por conducto de la apelación, y en cuanto a la segunda se otorga a los afectados para impugnar las actuaciones de los jueces, magistrados instructores, presidentes de salas o del tribunal respectivo, con motivo de sus facultades, admitir o desechar demandas y recursos o poner los asuntos en estado de resolución y se interpone ante el colegio judicial correspondiente.

Ahora bien, ¿dónde se puede ubicar al recurso de revisión previsto en la fracción I-B del artículo 104 Constitucional?, al efecto es vital citar la calificación que de este medio de impugnación hace Héctor Fix Zamudio en su obra *Introducción al Estudio del Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, en Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX*, al opinar “... *en la realidad, la revisión fiscal no es sino un amparo directo o de una sola instancia, disimulado bajo el disfraz de apelación federal, con el*

objeto de salvar el escrúpulo tradicional de negar a las autoridades la posibilidad de acudir al propio amparo.”²⁷

Una vez vista la clasificación doctrinal de los medios de impugnación, y dado que el origen del juicio del que deriva el recurso de revisión es un acto administrativo, es conveniente puntualizar la diferencia existente entre el recurso administrativo y el recurso de revisión instaurado en la Constitución Federal.

Emilio Margáin Manautou en su obra el recurso administrativo en México, define éste como:

“...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.”²⁸

Otra definición de recurso administrativo la encontramos en la obra de Derecho Administrativo Mexicano del profesor Gabino Eduardo Castrejón García, que considera:

“El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto. Los recursos administrativos forman parte del procedimiento administrativo, su resolución es administrativa.”²⁹

Se infiere de las anteriores definiciones que el recurso administrativo es el medio idóneo que se puede hacer valer contra una decisión irregular de la autoridad administrativa, permitiéndole al poder público hacer una revaloración de sus propios actos cuando éstos causen algún agravio a los particulares, con lo que se ejercita un autocontrol que tiene la finalidad de mantener el principio legalidad que todo acto emitido por una autoridad administrativa debe respetar.

Si bien es cierto los citados tratadistas nos presentan una clara definición de lo que es un recurso administrativo, también lo es que no puntualizan una diferencia

²⁷ FIX Zamudio, Héctor. Cit. por ITURBE. La Revisión... Op. Cit. P. 105

²⁸ MARGAIN Manautou, Emilio. El Recurso Administrativo en México. P. 18.

²⁹ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano II. P. 348.

esencial que éste tiene con el recurso judicial y que en cambio Andrés Serra Rojas concreta diciendo:

“En los recursos administrativos el poder público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional. Se concreta a confirmar o revisar o modificar su propio acto, o el de una dependencia inferior, para determinar si se ha ajustado a la ley, y si es, en su caso, debe cubrirse una indemnización por los actos perjudiciales.”³⁰

Es pues comprensible lo anterior, pues al no ser parte el poder público, el recurso administrativo sólo lo tiene a su alcance el gobernado para hacerlo valer en un procedimiento administrativo, mientras que los recursos judiciales son otorgados como medios de intraprocesales a las partes en un juicio seguido ante los Tribunales, y que si bien es cierto el recurso de revisión a que se refiere este trabajo es dable sólo a las autoridades, éste se interpone dentro un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual al igual que el Poder Judicial está facultado para desempeñar funciones jurisdiccionales.

2.2.2. La procedencia del recurso de revisión, análisis comparativo en diversas disposiciones jurídicas.

Con la finalidad de establecer un nuevo procedimiento, ágil, seguro y transparente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de diciembre de 2005, se expidió la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la que con el objeto de consolidar la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se le dotó de los instrumentos procedimentales que requiere para cumplir eficazmente con sus atribuciones de impartición de justicia administrativa, para que con ello pueda brindar seguridad jurídica a los ciudadanos.

En virtud de las omisiones o errores de técnica legislativa que presentaba la citada ley, el veintisiete de diciembre de dos mil seis fue publicada en el Diario Oficial

³⁰ SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. P. 724.

de la Federación la reforma correspondiente, quedando regulado el recurso de revisión en su Capítulo II, artículos 63 y 64, que señalan:

“ARTÍCULO 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, 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 area 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 considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce. - - - II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso. - - - III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a: - - - a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa. - - - b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones. - - - c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.- - - d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo. - - - e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias. - - - f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación. - - - IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. - - - V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior. - -

- VI. 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 o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. - - - VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria. - - - VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. - - - IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte. Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos. En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste. Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión. - - - ARTÍCULO 64.- Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.”.

Los preceptos transcritos nos infieren, en el párrafo primero y antepenúltimo de ese artículo 63, los requisitos de forma que conlleva el recurso, y en sus fracciones los casos de procedencia del recurso.

Por lo que hace a los requisitos formales del recurso, podemos señalar los siguientes:

- a) El recurso sólo procede contra resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas;
- b) Dichas sentencias deben ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica;
- c) El recurso se presenta mediante escrito ante la responsable y se dirige al Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda;
- d) Este debe de interponerse dentro del término de quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva; y
- e) Al recurso se debe acompañar las copias necesarias para su tramitación, esto es una para el expediente y una para cada una de las partes que hayan intervenido en el juicio.

De igual forma en las fracciones de ese artículo, se limitan los casos de procedencia del recurso de revisión, y al respecto podemos comentar de cada una lo siguiente:

Respecto a la fracción I, del artículo 63, habrá que decir que el derogado artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, contemplaba en el segundo párrafo de la misma fracción I, idéntico supuesto de procedencia, y además en su primer párrafo estipulaba la procedencia del recurso cuando el negocio tuviera una cuantía 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, tal cuantía por omisión o error de técnica legislativa no se contempló en la ley antes de su última reforma, por lo que en su momento al no establecerse una cuantía mínima exigida por la ley, sólo se atendía a la cuantía propia del negocio.

La fracción II continua con la misma redacción que como se encontraba en el Código Fiscal de la Federación, sin embargo antes de la referida reforma a la ley ésta carecía de lógica además de ser innecesaria en cuanto a que se remitía a la entonces

fracción primera, pues esa fracción en su momento no señalaba una cuantía mínima de procedencia del recurso, con lo que bastaba sólo con dar los razonamientos a efecto de acreditar la importancia y trascendencia del asunto; al respecto, a fin de que el tribunal califique esas dos circunstancias, pues una no se puede apartar de la otra, se deben seguir los lineamientos que al respecto la obsoleta jurisprudencia, publicada en la página 353 a 355, Tomo III, Apéndice 1917-2000, de rubro: “*REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DE ASUNTO PARA LOS EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO.*”.³¹

En el mismo supuesto encontramos a las fracciones III y IV de ese artículo 63, pues ambas fracciones quedaron redactadas tal y como aparecían en el multicitado artículo 248 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, con anterioridad a la reforma respectiva, se presentaba una duplicidad al fraccionar la ley, pues aparecían esas fracciones con dos números romanos marcados como III.

Por lo que hace a la fracción III, se advierte que se encuentra reservada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que no se encuentra obligada a demostrar la procedencia del recurso, pues en este caso es procedentes cuando se:

- a) Interpretan leyes o reglamentos, la fracción dice que puede ser de forma tácita o expresa;
- b) Se haga una determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones;
- c) Trate sobre la 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) Por violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo;
- e) Por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; y
- f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

En el caso del inciso a), por lo que hace a la interpretación tácita, es conveniente retomar el razonamiento del Doctor Arturo Iturbe Rivas en su obra Elementos de

³¹ IUS 2006

Derecho Procesal Administrativo, pues: *“Es imposible que en la práctica se presente el caso, en virtud de que no es factible asegurar que la sala regional realizó una interpretación ‘tácita’ de una ley o reglamento, pues con lo único que se cuenta es con la sentencia; y si en ésta aparecen consideraciones que constituyen la explicación del sentido o significado de una norma jurídica, estaremos ante un caso de interpretación expresa..”*³²

El inciso b), se actualiza cuando se determina sobre el alcance de los elementos de las contribuciones, los que la Suprema Corte de Justicia ha determinado se conforman por el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, pero cuando en la sentencia recurrida sólo se resuelve que las contribuciones no forman parte integral de su cálculo, no se cataliza este supuesto.

En cuanto al inciso c), se da en el supuesto de que en el juicio de nulidad se haya puesto en tela de juicio la competencia de la autoridad hacendaria, y que la declaración de nulidad se haya emitido por esa incompetencia.

Los supuesto de los incisos d) y e), se presentan cuando se den violaciones cometidas tanto en el procedimiento como en la sentencia respectiva; y en cuanto al inciso f), sólo hay que decir que éste se refiere a interés económico que representa el asunto.

En cuanto a los supuestos dados en la fracción IV, y la agregada fracción V, se hace a un lado la cuantía del asunto, y sólo es suficiente que para su procedencia se dé el caso de que en la resolución de la sala se haya tocado el tema respecto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o en materia de Comercio Exterior.

La fracción VI, señala la procedencia del recurso cuando se tenga que decidir sobre los sujetos obligados, cuando el asunto verse sobre los conceptos que integran la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas, pero además se agrega un supuesto más, el relativo a las pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; al respecto, es clara la intención de hacer procedente el recurso cuando se dá el último de los supuestos señalados, pues con anterioridad a esta reforma, cuando el Instituto hacía valer el recurso en contra de resoluciones en las que el fondo del asunto versó sobre el otorgamiento de alguna pensión, éstos devenían improcedentes, en razón de que la litis planteada en el juicio

³² ITURBE. Op. Cit. P. 233.

de nulidad se circunscribía a determinar qué conceptos integran el sueldo básico para efectos de calcular la pensión, resulta aplicable a lo anterior la jurisprudencia 25/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 198, Tomo XVII, Abril de 2003, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: *“REVISIÓN FISCAL. NO PROCEDE CUANDO EL ASUNTO VERSA SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LOS CONCEPTOS QUE INTEGRAN EL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN, PARA EFECTOS DE CALCULAR EL MONTO DE LAS PENSIONES QUE ESTABLECE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.”*³³

Con la reciente reforma se agregaron tres fracciones más, esto es la VII, VIII y IX, en las que se amplía los casos de procedencia del recurso de revisión cuando se resuelva sobre la condenación de costas, o la indemnización que debe realizar autoridad demandada al particular afectado por faltas graves cometidas al dictar la resolución impugnada así como por las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

2.3. Los Tribunales Colegiados de Circuito.

2.3.1. Los Tribunales Colegiados en el artículo 94 Constitucional y su naturaleza jurídica.

El artículo 94 de nuestra vigente Constitución de 1917, estatuye diversas disposiciones respecto al Poder Judicial, y que en general podemos dividir las de la manera siguiente:

- a) Integración, funcionamiento y competencia de los Tribunales que forman el Poder Judicial de la Federación;
- b) La publicidad de las audiencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- c) La obligatoriedad de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación;

³³ IUS 2006

- d) La garantía de remuneración de los servidores públicos del poder judicial; e
- e) Inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así pues tenemos que este artículo sienta la base del ejercicio del Poder Judicial, que como dice ese precepto se encuentra depositado en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, cuyo estudio sólo limitaré a los Tribunales Colegiados en la materia correspondiente, dado que son éstos los que conocen del recurso de revisión referido en la fracción I-B, del artículo 104 Constitucional materia de este trabajo.

El Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano define a estos órganos jurisdiccionales como:

“Son los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de conocer de los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos, por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, en los casos y bajo los términos establecidos en su ley orgánica.”³⁴

Pero no debemos olvidar que formalmente sólo podemos hablar de los Tribunales Colegiados a partir de la cuarta reforma al artículo 94 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de febrero de 1951, que surge como remedio para aliviar el rezago de la Suprema Corte de Justicia en los asuntos que tenía conocimiento, como se advierte de la exposición de motivos respectiva que en la parte que interesa dice:

“Las razones que justifican la creación de estos tribunales colegiados de circuito, son múltiples: estos tribunales conocerán inmediatamente del rezago existente en la Primera, Tercera y Cuarta salas de la Corte, en amparos en revisión, que asciende, sólo en cuanto a la civil, a 9,549 expedientes; en lo que respecta a la penal, a 1,573 expedientes, y por lo que hace a la del trabajo, a 796, que dan un total de 11, 018 juicios de amparo. La necesidad de que sean colegiados obedece a que sólo como cuerpos compuestos podrán despachar con expedición todos los amparos que serán de su competencia; a saber: amparos directos civiles, penales y del trabajo contra sentencias definitivas de segunda instancia, por violaciones cometidas durante la secuela del

³⁴ NUEVO Diccionario. Op. Cit. P 3802.

procedimiento; amparos civiles y penales directos, cualesquiera que sean las violaciones alegadas, cuando se trate de sentencias definitivas contra las que no proceda recurso de apelación, y los penales y del trabajo en revisión, a más de los administrativos, siempre que la autoridad responsable sea del orden local.”³⁵

El argumento del rezago judicial siguió siendo un tema preocupante, no obstante a la eficacia con la que se desempeñaban los Tribunales Colegiados, y que como vimos en el primer capítulo de este trabajo, con el fin de que la Suprema Corte de Justicia fuera el supremo interprete de la Constitución, la séptima reforma a este artículo en 1987 se encaminó establecer la redistribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados, como se presenta en los motivos dados en la iniciativa de ley, que se presenta a continuación:

“La Corte Suprema, sin un enorme volumen de negocios a sus cuidados, impartirá una justicia mejor; y como órgano único que interpretando en definitiva sus mandamientos, vele por el respeto a la ley superior, reasumirá fundamentalmente las funciones que conciernen al tribunal más alto de la nación. - - - La presente iniciativa propone que los tribunales colegiados de circuito conozcan de todos los problemas de legalidad, sin distinción de cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales involucradas, pues ello no varía la esencia de los problemas jurados planteados, ya que los órganos del Poder Judicial pronuncian sus sentencias respecto de las cuestiones jurídicas que las partes someten a su jurisdicción, y no respecto del interés económico del negocio, duración de la pena o características especiales en otras ramas.”³⁶

De igual forma, por lo que respecta al recurso de revisión que se contendría en la adición de la fracción I-B, del artículo 104 de la Constitución, y en contraste con los razonamientos vertidos en la cita que antecede en cuanto a que este recurso sí hace distinción de cuantía y contiene características especiales al presentar siempre problemas de legalidad, se declina su conocimiento a los Tribunales Colegiados.

³⁵ Derechos del Pueblo Mexicano X, Op. Cit. P. 953.

³⁶ Idem.

Visto lo anterior podemos decir que formalmente los Tribunales Colegiados son órganos del Poder Judicial que materializan sus funciones en el ámbito jurisdiccional, cuya importancia y trascendencia es tal, que el maestro Ignacio Burgoa O., dice:

*“...Por tanto, a partir de su vigencia (enero de 1988) la Suprema Corte se convirtió en un auténtico tribunal constitucional dentro de la estructura jurídica de nuestro juicio de amparo, en la que los Tribunales Colegiados de Circuito asumen el carácter exclusivo de ‘órganos judiciales federales de control de la legalidad’, cuya importancia y trascendencia son tan innegables que nos hemos permitido sugerir que se les eleve a la condición de lo que jurisdiccionalmente son: verdaderas salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”*³⁷

Es de señalarse que en la actualidad los Tribunales Colegiados, ya no sólo conocen de los amparos directos, amparos en revisión y en el caso de los Tribunales especializados en la materia administrativa del recurso de revisión a que se refiere este trabajo, pues en razón de diversos acuerdos generales emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha delegado su competencia originaria para conocer de asuntos de su competencia, tal y como se desprende del Acuerdo General número 5/2001, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

2.3.2. Los Tribunales que conocen de recurso de revisión y su tramitación.

Como ya lo hemos visto la fracción I-B, del artículo 104 Constitucional no es específica al determinar la competencia para conocer del recurso, pues únicamente dice: “...Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito,...”; por lo que resulta necesario correlacionarlo con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ley que reglamenta al recurso, y que en el primer párrafo del artículo 63, nos dice:

³⁷ BURGOA, Ignacio. El Juicio ... Op. Cit. P. 387.

“ARTÍCULO 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:...”

Es de notarse que en el derogado artículo 248 del Código Fiscal de la Federación no se mencionaba al Pleno, que se sobreentiende es de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que tácitamente al tener la Sala Superior su residencia en la Ciudad de México, los recursos hechos valer en contra de las sentencias que éste emitía, se entendía correspondía a un órgano colegiado con residencia en el Distrito Federal.

Mientras tanto, del texto vigente que regula el recurso de revisión, se desprende que el Tribunal del conocimiento será aquel que se encuentre en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional, a lo que, primero es necesario ubicar la residencia de la sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que haya emitido la resolución recurrida, para a partir de ahí, verificar la determinación y límites territoriales de los Circuitos en que se encuentra dividida la República Mexicana, como lo especifica el Acuerdo General 57/2006, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en la página 2429, Tomo XXIV, Agosto de 2006, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: *“ACUERDO GENERAL 57/2006, DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DEL NÚMERO Y LÍMITES TERRITORIALES DE LOS CIRCUITOS EN QUE SE DIVIDE LA REPÚBLICA MEXICANA; Y AL NÚMERO, A LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL Y*

ESPECIALIZACIÓN POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS Y UNITARIOS DE CIRCUITO Y DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO.”.³⁸

Así pues tenemos que en contra las sentencias dictadas por las Salas Regionales Metropolitanas y la Sala Superior, ambas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al tener su residencia en el Distrito Federal, el recurso que se haga valer en contra de esa determinación será competencia de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, territorio al que me limitaré al revisar la problemática que conlleva el cocimiento de este recurso.

Por lo que hace a la tramitación de recurso, en primera instancia debemos atender lo que al respecto la propia fracción I-B, del citado artículo 104 Constitucional establece, ésto es, que esas revisiones se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución fije para la revisión en amparo indirecto.

Con lo que una vez presentado el recurso en la Sala que corresponda dentro del plazo de quince días a partir de que surta efectos la notificación respectiva, con las copias suficientes a que hace alusión el antepenúltimo párrafo del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el magistrado instructor emplazará a las partes en el juicio para que comparezcan ante el Tribunal Colegiado a defender sus derechos.

Hecho lo anterior, y en cumplimiento a lo preceptuado en el texto constitucional, deberá remitirlo al Tribunal Colegido de circuito conforme a lo establecido en los artículos artículos 88 y 89 de la Ley de Amparo.

Hay que precisar que la remisión del recurso al Tribunal Colegiado, se hace por conducto de la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Administrativos del Primer Circuito, esta Oficina en base a su sistema computarizado, registra y distribuye equitativamente los asuntos de nuevo ingreso entre los Tribunales Colegiados de la materia, ésto es, aplica el criterio de turno.

Asimismo, con el fin de establecer las reglas de turno, en el supuesto de que exista alguna relación del asunto con otro del que haya conocido un Tribunal Colegiado, por la intervención de las mismas partes y/o por provenir de un mismo procedimiento, es congruente que conozca de los ulteriores recursos el mismo órgano jurisdiccional,

³⁸ IUS 2006

con la finalidad de aprovechar su conocimiento previo y así evitar resoluciones contradictorias, además de atender a los lineamientos jurisprudenciales, la citada Oficina se encuentra obligada a vigilar esos casos, tal y como determina el artículo sexto del Acuerdo General 23/2002, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en la página 1343, Tomo XV, Mayo de 2002, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que en su parte conducente dice:

“ACUERDO GENERAL 23/2002, DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, QUE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS OFICINAS DE CORRESPONDENCIA COMÚN DE LOS TRIBUNALES DE CIRCUITO Y JUZGADOS DE DISTRITO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y ABROGA EL DIVERSO ACUERDO GENERAL 50/2001, DEL PROPIO ÓRGANO COLEGIADO. - - - Artículo 6o. Del turno de los asuntos relacionados. Cuando ante las oficinas de correspondencia común se presente algún asunto que tenga relación con otro resuelto o en trámite, por la intervención en ambos asuntos de las mismas partes en el procedimiento natural o constitucional y por tratarse de actos derivados del propio procedimiento, las referidas oficinas lo turnarán al órgano jurisdiccional que resolvió o en el que se tramite el anterior. - - - Para tales efectos, no se considerará que un órgano jurisdiccional federal tuvo conocimiento previo de un asunto cuando haya declarado su incompetencia por razón de la vía, o bien cuando declare el desechamiento del recurso de que se trate. - - - Tratándose de la materia penal, se considerará que un asunto es relacionado cuando se refiera a los mismos hechos, por lo que deberá turnarse al mismo órgano jurisdiccional a fin de evitar resoluciones contradictorias. - - - Fuera de los casos antes señalados, para determinar si un asunto está relacionado con otro bastará cualquier resolución que en el anterior se haya pronunciado, sin importar su sentido. - - - En el supuesto de que en dos o más órganos jurisdiccionales federales existan asuntos relacionados en los términos antes señalados, la oficina de correspondencia común deberá turnar el asunto nuevo relacionado al Tribunal de Circuito o Juzgado de Distrito que haya dictado la resolución más próxima en tiempo a la fecha de su presentación. - - - Si los asuntos relacionados se encuentran en trámite, el asunto nuevo se turnará al órgano jurisdiccional que haya prevenido. - - - Con el fin de evitar retraso en la impartición de justicia, los titulares de los órganos jurisdiccionales federales podrán plantear que no les corresponde el conocimiento del asunto, por razón de turno, hasta antes de la celebración de la audiencia constitucional en amparo indirecto; de que se haya

listado el asunto; o bien, tratándose de algún supuesto similar a los anteriores. - - A fin de equilibrar las cargas de trabajo, en todos los casos el sistema computarizado de turno deberá compensar el reparto de asuntos.”³⁹

Es este punto hay que señalar que la autoridad que impugne la resolución, lo debe realizar por conducto de su unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, lo anterior a fin de que el medio de defensa sea interpuesto con la formalidad y exhaustividad que requieren los asuntos, así como asegurar la adecuada defensa de las autoridades, lo anterior por analogía se robustece con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 321, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, tomo XIV, diciembre de 2001, que dice:

“REVISIÓN FISCAL. LAS AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL JUICIO DE NULIDAD CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).- De la interpretación causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se advierte que el recurso de revisión se estableció como un mecanismo de control de la legalidad de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales y por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), a favor de las autoridades que obtuvieran un fallo adverso en los juicios de nulidad. Sin embargo, con el objeto de que dicho medio de impugnación se interpusiera con la formalidad y exhaustividad que requerían los asuntos respectivos y con el fin de asegurar la adecuada defensa de las referidas autoridades, el legislador ordinario estimó necesario que fuera la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica la que promoviera el citado medio de impugnación, por ser ésta la que cuenta con el personal capacitado y con los elementos necesarios para tal efecto, salvo que la resolución reclamada en el juicio de nulidad hubiera sido emitida por entidades federativas coordinadas en ingresos federales pues, en estos casos, el recurso de revisión promoverse por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, o por quien deba suplirlo en caso de ausencia. Por tanto, es inconcuso que las autoridades demandadas en el juicio de nulidad carecen de legitimación procesal para interponerlo, dado que la facultad que les fue conferida para impugnar la legalidad

³⁹ IUS 2006

de las resoluciones definitivas emitidas por las Salas del citado tribunal, necesariamente deben ejercerla por conducto del órgano administrativo encargado de su defensa jurídica.”⁴⁰

Lo anterior es indispensable relacionarlo con el artículo 5º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, donde se fijan las reglas de la representación en el juicio contencioso, el cual señala en su párrafo tercero en lo que respecta a la representación de las autoridades lo siguiente:

“ARTÍCULO 5o.- ... La representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su Reglamento o decreto respectivo y en su caso, conforme lo disponga la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tratándose de autoridades de las Entidades Federativas coordinadas, conforme lo establezcan las disposiciones locales.”.

Con lo que es de señalarse la discrepancia existente entre el referido 63 y el párrafo del artículo transcrito, pues aunque el primero señala que la autoridad podrá hacer valer el recurso, por medio de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, el segundo prevé la posibilidad de que sea más de una unidad administrativa la encargada de llevar a cabo la representación, situación que se conocerá al revisar el reglamento, decreto o como la ley vigente prevé la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Así pues la autoridad en el ocurso en el que haga valer la revisión, además de plantear los agravios que le causa la sentencia, los cuales no pueden incluir una cuestión ajena sobre las que la Sala respectiva no tuvo oportunidad de pronunciarse, debe de motivar y fundamentar lo hechos en los que se sustenta para acreditar la procedencia del recurso, situación que sólo puede ser examinada en la litis de fondo, análisis que corresponde al Tribunal en forma colegiada, con lo que el Presidente del Tribunal sólo puede tenerlo por interpuesto, así como de la emisión de los demás autos que sean necesarios para poner el asunto en estado de resolución, con excepción de atender a que el recurso no se encuentre interpuesto en el plazo de quince días que preceptúa la ley de la materia.

⁴⁰ IUS 2006

Ejemplifica mejor lo anterior, la jurisprudencia emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en las páginas 697 y 698, del Apéndice 1917-1995, Tomo III, que dice:

“REVISIÓN FISCAL. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO Y NO A SU PRESIDENTE DECIDIR SI DICHO RECURSO ES PROCEDENTE.- Considerando que corresponde al órgano colegiado del Tribunal, decidir el fondo del asunto planteado en la revisión fiscal, resulta claro que es éste y no su presidente, quien debe resolver respecto de la procedencia del recurso, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.”⁴¹

Así pues el asunto se pasa al Magistrado ponente que corresponda para los efectos del artículo 184, fracción II de la Ley de Amparo; y visto el asunto en la sesión correspondiente en la cual se considera su competencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, fracción I-B, de la Constitución, 37, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 63 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, y en asuntos iniciados con anterioridad de la entrada en vigor de la ley antes citada, de conformidad con el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación; es así analizada la procedencia del recurso, y según el caso se resuelve en el sentido de desecharlo, declararlo sin materia, procedente pero infundado o procedente y fundado.

Así también hay que puntualizar que como ya hemos señalado en contra de las resoluciones que emita el Tribunal Colegiado, no procede recurso alguno, pero dado que el recurso de revisión se sujeta a los trámites que prevé la Ley de Amparo, sí se pueden hacer valer los recursos, tales como el de reclamación previsto en el artículo 103 de la referida ley e inclusive su instancia puede caducar en términos del artículo 74, fracción V de la ley de la materia.

⁴¹ IUS 2006

Capítulo III.

La problemática surgida por el recurso de revisión.

3.1. Excesiva carga de trabajo.

Vistos los dos capítulos que anteceden, donde a grandes rasgos se presenta históricamente la evolución jurídica del recurso de revisión en comunidad con el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normas que lo han reglamentado, así como una breve imagen de como se tramita éste en los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Poder Judicial que conocen y resuelven ese recurso, este capítulo lo dedicaré a presentar de manera concisa y detallada la problemática que advierto deviene de la existencia del recurso y que de manera directa afecta el desempeño de los órganos jurisdiccionales.

Inscrita en un lugar destacado de los juzgados y tribunales que conforman el Poder Judicial de la Federación, el apotema del Ilustre José María Morelos y Pavón, pronunciado en la víspera de la instalación del Congreso de Chilpancingo, que reza que todo aquél que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el arbitrario, es la máxima que por sí misma dictamina la necesidad de los órganos jurisdiccionales.

Con el paso del crecimiento poblacional y las complicaciones de la vida en sociedad, el número de pleitos día a día va en aumento, con lo que el pensamiento de nuestro héroe patrio no imaginó que las quejas de justicia de los gobernados desbordarán a la capacidad de atención de los órganos jurisdiccionales, ya sea por carencia de recursos humanos o materiales, el problema del atraso en las resoluciones de los asuntos que se presentan en los Órganos del Poder Judicial de la Federación no es un tema nuevo, pero sigue marcando pauta como una preponderancia en la reforma del Estado y principalmente la Judicial.

Al hablar de Reforma Judicial, su simple unidad conceptual nos orilla a caer en una expresión vaga de ésta y la entendemos sólo como un mejoramiento de las instituciones de justicia; sin embargo, implica un gran número de aspectos a nivel institucional, dado que en una institución encontramos aspectos materiales y culturales,

entendiendo a las primeras como la forma de organización y estructura, y al referirnos a las segundas nos encontramos con sus tradiciones, costumbres y creencias personales, que en un fin último dan forma a la institución.

El libro blanco de la reforma judicial al respecto nos dice:

“En realidad, la expresión reforma judicial, si bien siempre presumiblemente relacionada con el mejoramiento de las instituciones de justicia, puede ser identificada con una diversidad de corrientes y tendencias que van desde definiciones sobre la manera en la que debe organizarse un Poder Judicial, hasta concepciones sobre su rol en un Estado de derecho.”⁴²

Por lo que hace al retraso de los asuntos que conocen los órganos del poder judicial, dicho problema es tan viejo como los Tribunales mismos; así pues, un primer antecedente de una reforma de tal naturaleza la tenemos desde el Reglamento de las Salas Civiles y Criminales de la Real Audiencia de México, para que con los ministros aumentados puedan con más brevedad evacuarse los pleitos atrasados de unas y otras, y tener pronta decisión los corrientes, de 25 de mayo de 1739.

En la época independiente, desde el nacimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1824 y a la creación del juicio de amparo, ésta vino a conocer de todas las causas de justicia constitucional, convirtiéndose en un tribunal de casación, por lo que se han realizado innumerables esfuerzos para que la Superioridad despache de manera pronta los asuntos de su conocimiento.

Como consecuencia de ello, de entre las medidas que se han tomado, siendo la que en primera instancia se puede calificar de insuficiente, dado que las quejas de los justiciables siempre se encuentran un paso adelante que la capacidad de los órganos jurisdiccionales, es la dotación constante de los que he mencionado como elementos materiales y humanos.

En ese mismo contexto, cabe señalar que una de las medidas que a nivel institucional transformó la visión e integración del Poder Judicial de la Federación, es la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito; desde su instauración los Tribunales Colegiados han sido una fórmula efectiva para desahogar de asuntos a la Suprema

⁴² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Libro blanco de la Reforma Judicial en México. Una agenda para la justicia en México. P. 51

Corte de Justicia, pues como lo he planteado, en la actualidad ésta puede delegar sus facultades a efecto de que sean los Tribunales lo que resuelvan sobre un caso concreto.

En consecuencia, si bien es cierto la Suprema Corte de Justicia de la Nación despacha de manera pronta esos negocios, también lo es que son los Tribunales Colegiados quienes tienen que resolver esos asuntos cuya competencia originaria correspondía a esa Corte, además de los que naturalmente les corresponden y, los que toca según su especialización; en ese supuesto encontramos a los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, que conocen de procedimientos de una especial naturaleza, tales como son el juicio de amparo directo en material agraria y, el recurso de revisión previsto en el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tema de estudio de este trabajo.

Ahora bien, a fin de demostrar el estado actual en que se encuentran esos órganos jurisdiccionales y como se ven afectados con el conocimiento del recurso de revisión, la investigación correspondiente a este subcapítulo lo cimentaré en el conocimiento de datos estadísticos, para lo cual tuve como objeto de estudio al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación, y de las muestras obtenidas presentaré graficados los datos que detallaré en seguida.

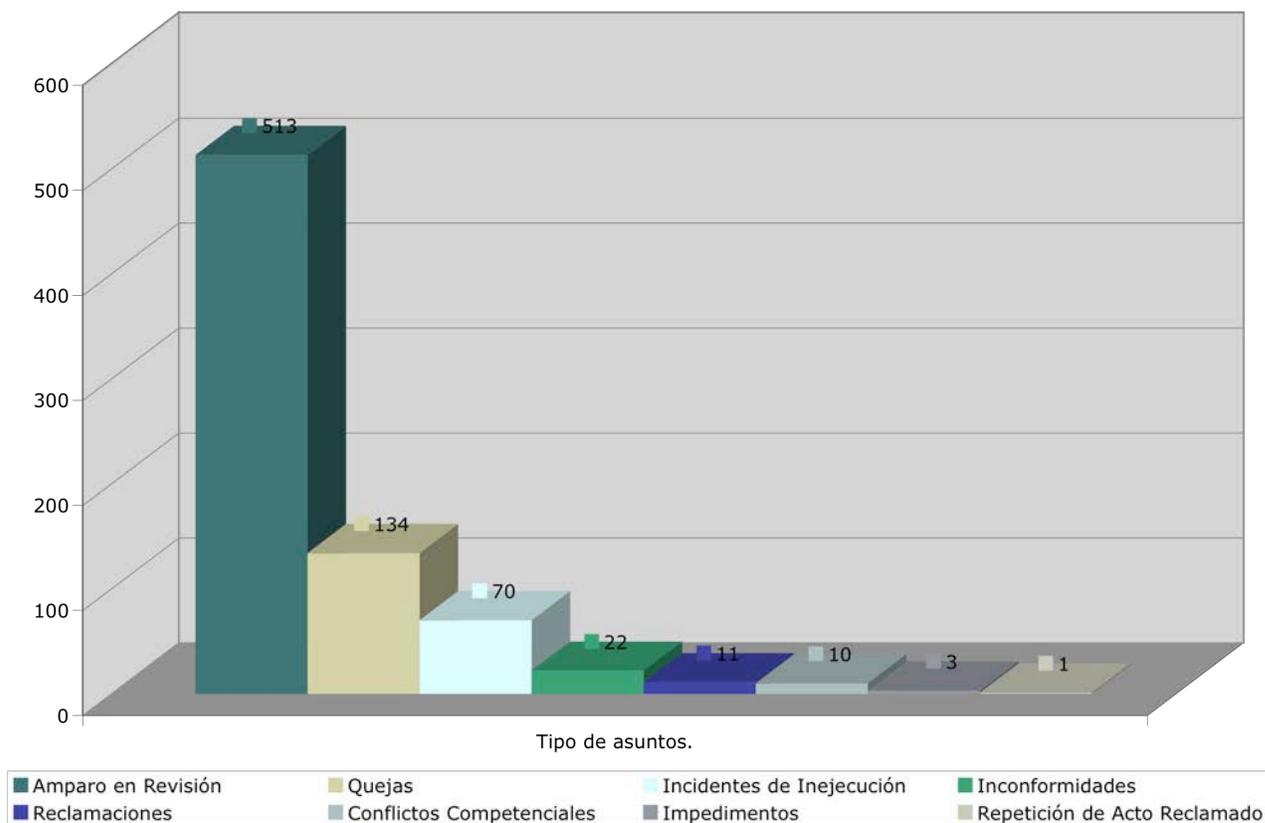
En el período comprendido del uno de enero al quince de diciembre de dos mil seis, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito tuvo un total de un mil seiscientos veinticinco asuntos de nuevo ingreso, de entre los cuales se encuentran los asuntos siguientes:

- a) Juicios de amparo directo;
- b) Recursos que proceden contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o el superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 83 de la Ley de Amparo;

- c) Recursos de queja en los casos de las fracciones V a XI del artículo 95 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 99 de la misma Ley;
- d) Recursos de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 85 de la Ley de Amparo;
- e) 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;
- f) Conflictos de competencia que se susciten entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de amparo;
- g) Impedimentos y excusas que en materia de amparo se susciten entre jueces de distrito, y en cualquier materia entre los magistrados de los tribunales de circuito, o las autoridades a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Amparo;
- h) Recursos de reclamación previstos en el artículo 103 de la Ley de Amparo;
- i) Incidentes de inejecución de sentencia a que hace referencia el artículo 105 de la Ley de Amparo;
- j) Las inconformidades a que se refiere el citado artículo 105 y la repetición del acto reclamado.

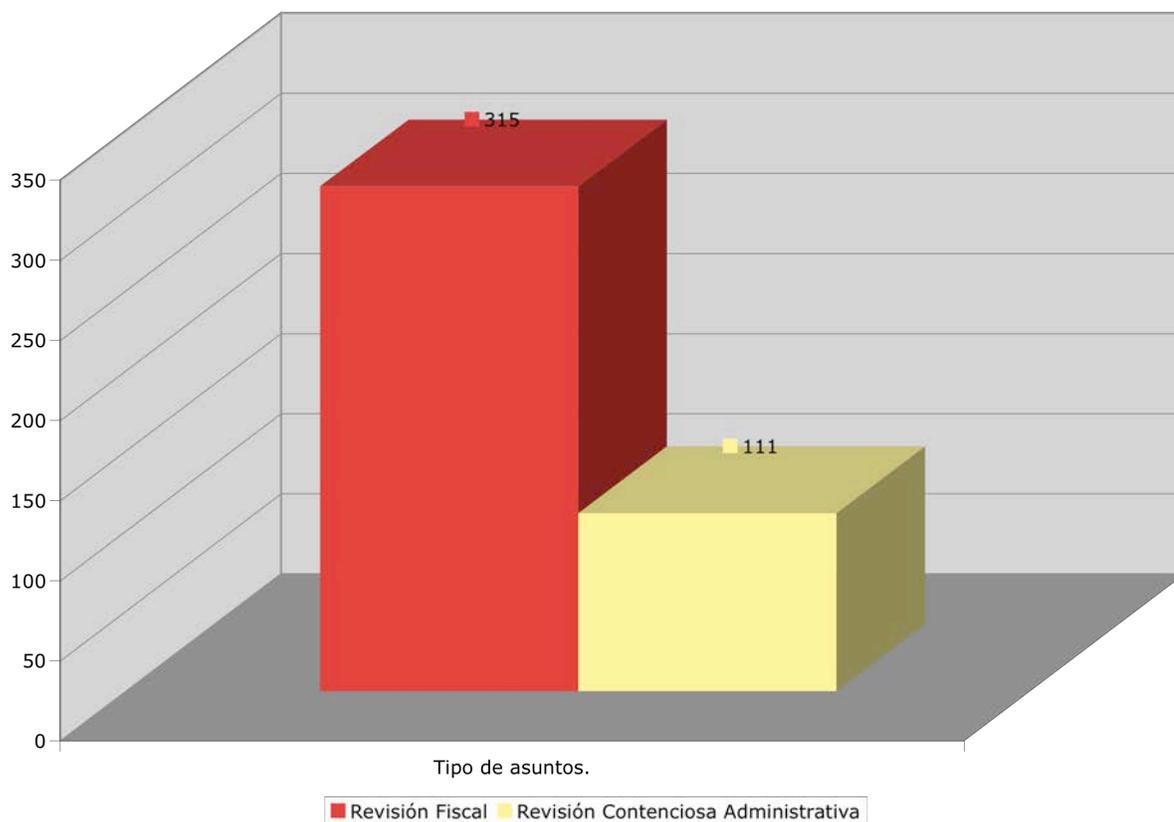
En la gráfica siguiente se presentan los asuntos ingresados con excepción de los recursos de revisión que refiere la fracción I-B, del artículo 104 Constitucional y, los juicios de amparo directo que refieren las fracciones V y VI del artículo 107 de la propia Constitución, así como 159 y demás relativos de la Ley de Amparo.

Asuntos ingresados en el período comprendido del 01 de Enero al 15 de Diciembre de 2006.



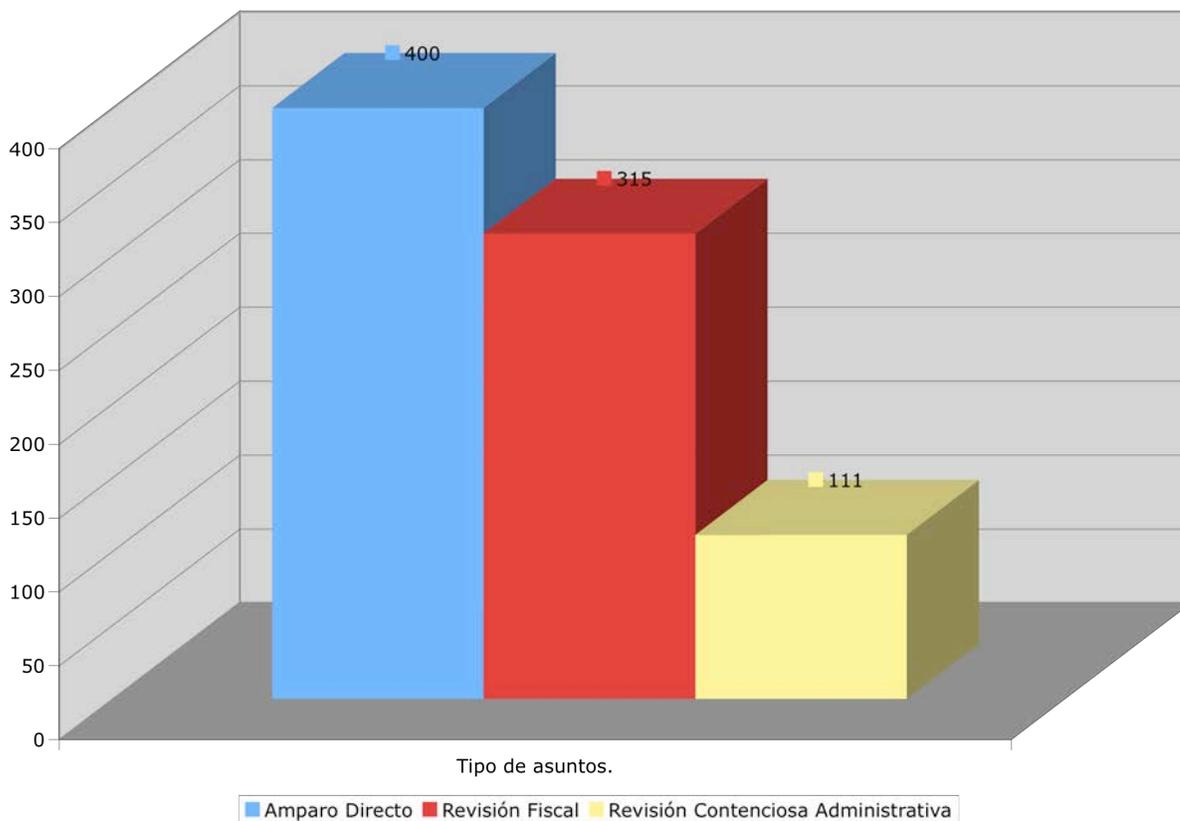
En la siguiente gráfica se presentan los recurso de revisión interpuestos en contra de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en forma complementaria las derivadas de los asuntos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dado que si bien mi estudio lo limité al recurso de revisión derivado de los asuntos del Tribunal Federal Justicia Fiscal y Administrativa, lo cierto es que ambos tienen la misma naturaleza jurídica pues derivan del artículo 104, fracción I-B de la Constitución.

Recursos de revisión ingresados en el período comprendido del 01 de Enero al 15 de Diciembre de 2006.



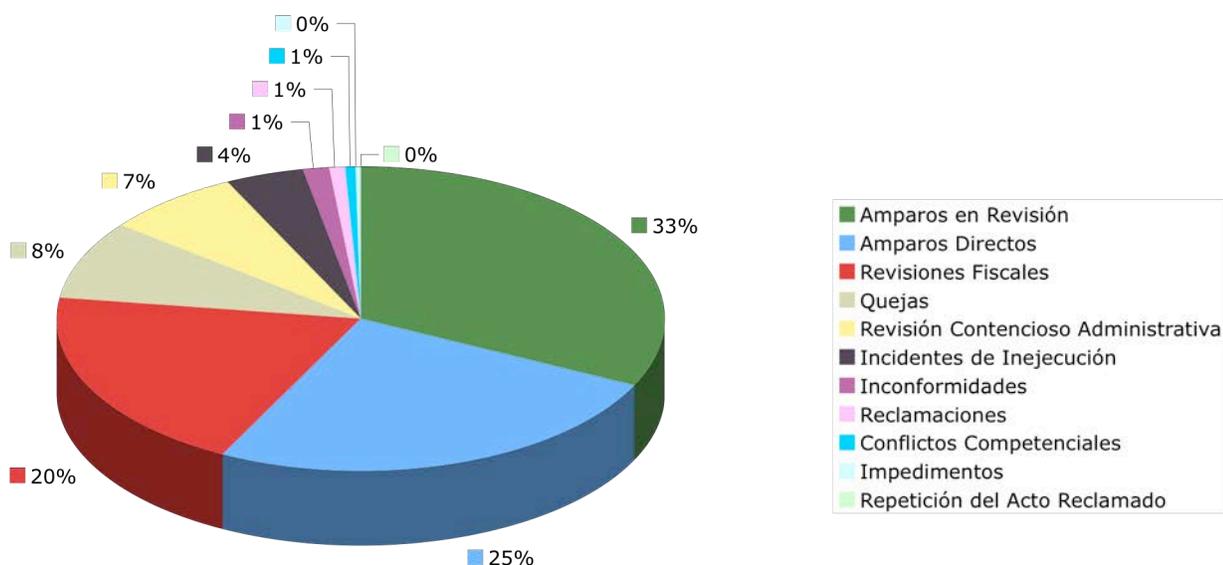
En la actualidad el recurso de revisión se presenta como un procedimiento paralelo al juicio de amparo directo y dada su similitud con el mismo la impopular revisión recibe el apelativo de amparo de las autoridades. Así pues con el fin de visualizar el estado en que se encuentran éstos, se ilustra a continuación una gráfica comparativa de los ingreso en el período señalado de los juicios de amparo directo y los recursos de revisión.

Gráfica comparativa de los recursos de revisión y juicios de amparo directo ingresados en el período comprendido del 01 de Enero al 15 de Diciembre de 2006.



De los datos obtenidos tenemos que en el período indicado en la propia gráfica en el año de dos mil seis el juicio de amparo directo representa el 25% del total de los asuntos que ingresaron al Tribunal Colegiado, mientras los recursos de revisión derivados de los juicios de nulidad hechos valer en los tribunales de lo contencioso administrativo representan el 27%.

Representación porcentual de los asuntos ingresados en el período comprendido del 01 de Enero al 15 de Diciembre 2006.



Tales cifras ponen de manifiesto el por qué mi interés y preocupación en el tema, pues de las muestras obtenidas resalta el hecho de que el recurso de revisión al presentarse como un procedimiento paralelo al juicio de amparo directo, no sólo lo equipara en número sino que lo sobrepasa, lo que se traduce en una excesiva carga de trabajo a los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito y provoca un retraso en la resolución de los demás asuntos que conoce.

3.2. La procedencia del recurso de revisión.

Como he presentado en el primer capítulo de este trabajo, el recurso de revisión fue instituido a fin de que los llamados intereses públicos tuvieran el derecho a acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, motivándose en una supuesta situación injusta y antijurídica en comparación con los intereses privados, dado que éstos sí tenían ese acceso a través del juicio de amparo, con lo que el recurso revisión tuvo por objeto compensar a las autoridades en el procedimiento fiscal, esto es, ponerlas en un estado de igualdad frente a los gobernados.

A ese respecto, y en virtud del constante cambio en el pensamiento de la sociedad y de las codificaciones mexicanas, es necesario analizar si en la contemporaneidad el recurso de revisión cumple con el objeto para el cual fue instaurado constitucionalmente, y ha dejado de prevalecer la injusta y antijurídica situación aducida por el ejecutivo a la creación del recurso en comparación con el juicio de amparo.

En ese sentido, considero que nunca ha existido la desigualdad aducida para la creación del recurso, ni la situación injusta y antijurídica vertida para motivar su existencia, en virtud de los razonamientos que daré a continuación.

Nuestra historia se encuentra marcada por tres grandes tópicos: la lucha entre centralismo y federalismo; la separación de la Iglesia y el Estado; y los intentos de configurar un sistema eficaz de defensa de la constitución.

Al ubicarnos en la última de estas posiciones, la Federación y las instituciones tienen una deuda incompensable con uno de sus Estados, el Estado libre y soberano de Yucatán; a él y a sus hijos, en especial a don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, debemos dos grandes vertientes que dan forma al Estado de Derecho en la actualidad, me refiero a la seguridad jurídica para la defensa de las instituciones y seguridad personal de los individuos por medio de la figura de un juicio que tuvo a bien nombrar como Amparo.

En comparación con el recurso de revisión, el juicio de amparo surgió como una necesidad de frenar los excesos del Poder Legislativo o como bien lo describe el propio don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá en la exposición de motivos del proyecto e la Constitución yucateca de 1840:

“Pasando ahora de un Poder (el Ejecutivo), que hace siempre uso de la violencia para conseguir los fines que se propone, la comisión encontrará a otro, el más apacible y tranquilo de los tres y que apoyado en las fuerza moral que debe darle la justicia de sus fallos, necesitó poco de la materialidad para obtener la consideración que se merece. La tiranía procura mantenerlo (al Poder Judicial) en la abyección y nulidad a que lo hemos visto reducido en el régimen colonial; pero es de la primera importancia y se le abastece de grandes facultades en los gobiernos libres”.⁴³

Por tanto, tenemos que el juicio de amparo representa el fin último de la búsqueda de un sistema de control constitucional, se nos ofrece teórica e históricamente con ese carácter de medio de control y protector del orden constitucional, pero para tener una basta noción de su espíritu, no encuentro mejor argumento que el dado por Don Mariano Azuela, al ser citado por catedráticos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, nombrada El juicio de Amparo Mexicano y su Relación con Recursos Similares Latinoamericanos, que dice:

“El espíritu del juicio de amparo escapa a lo que es mera descripción técnica y sólo puede ser captado mediante penetración profunda en nuestra dolorosa y peculiar historia”.⁴⁴

El juicio e amparo en la actualidad es institución hecha y madura, cuyo desarrollo se ve alimentado con nuestras vidas y experiencias jurídicas, que se condiciona a los problemas y necesidades que ambas plantean, y ya sea que se promueva en la vía directa o indirecta, su fin último sigue siendo el mismo, o como refiere el Licenciado Juan Antonio Díez Quintana es por excelencia *“...el órgano de control de la constitucionalidad de los actos, hechos, autos, decretos, leyes, laudos, sentencias interlocutorias*

⁴³ Historia del Amparo en México. TOMO I, P 97 y 98.

⁴⁴ El Juicio de Amparo Mexicano y su Relación con Recursos Similares Latinoamericanos. P. 45.

*y sentencias definitivas entre otros actos, dictados todos por la autoridad competente de hecho y de derecho”.*⁴⁵

La ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 158 nos ofrece los supuestos en los que se puede hacer valer el juicio de amparo en la vía directa, competencia de los Tribunales Colegiados.

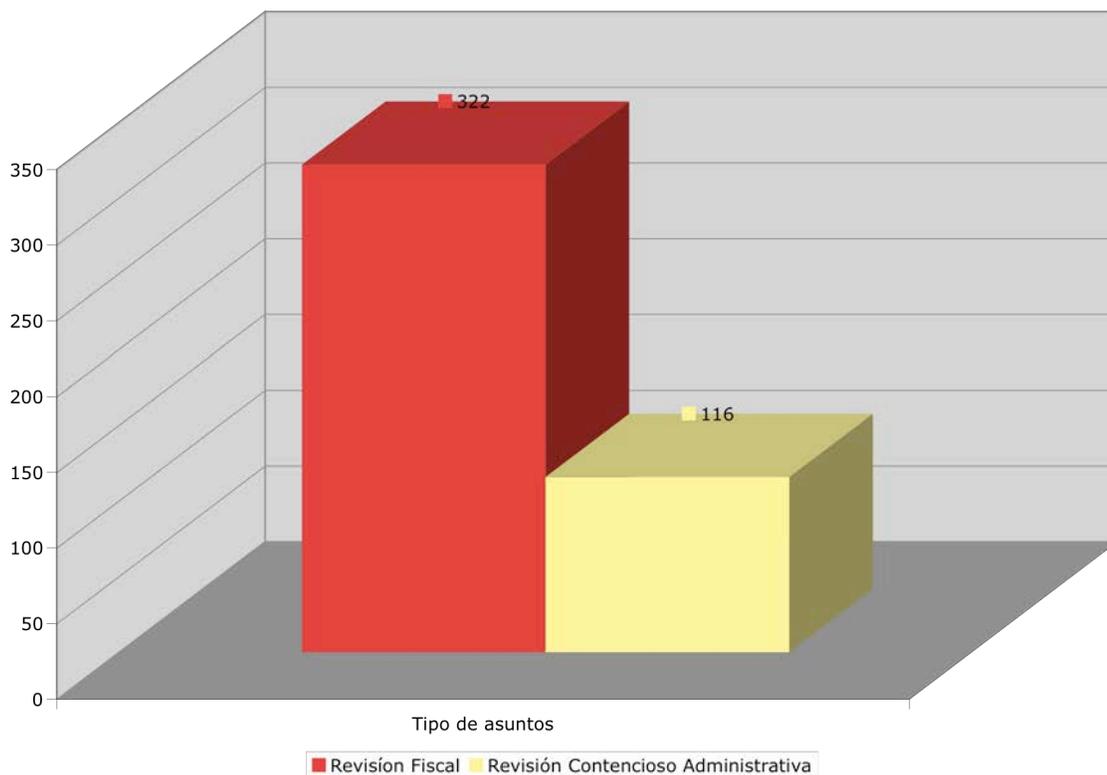
En comparación con el juicio de amparo, y a la luz de los supuestos que prevé el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que comparamos con el derogado artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, considero que la citada ley reglamentaria del recurso de revisión contiene demasiados supuestos de procedencia, lo que ha traído como consecuencia, un uso arbitrario y abusivo de las autoridades, de su facultad irrestricta y absoluta de las autoridades, para decidir y promover el recurso.

En una primera instancia se llega a pensar que el hecho de que la ley reglamentaria del recurso de revisión contemple demasiados supuestos de procedencia, no necesariamente implica que se presente alguna problemática jurídica al respecto, pero que sucede cuando los supuestos de procedencia devienen en ineficientes.

De los datos estadísticos obtenidos en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se desprende que en período del uno de enero al quince de diciembre de dos mil seis, ese órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación tuvo un egreso de 322 recursos de revisión interpuestos en contra de las actuaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, asimismo 116 egresos relativos a los recursos derivados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que como ya lo he mencionado los agrego como un complemento a este trabajo, por ser asuntos de la misma naturaleza jurídica.

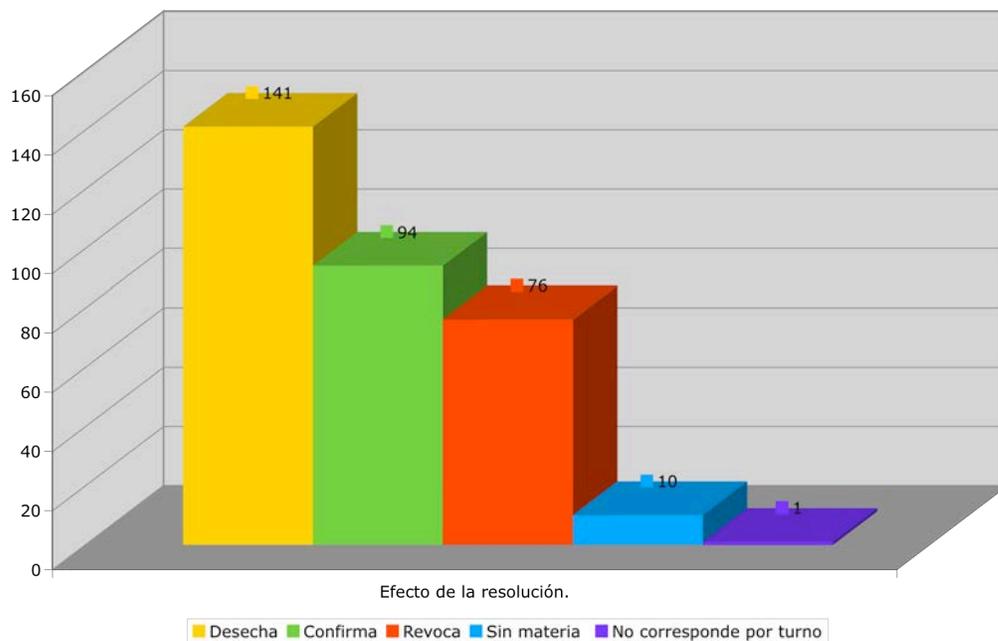
⁴⁵ DIEZ Quintana, Juan Antonio. 181 Preguntas y Respuestas sobre el Juicio de Amparo. P. 6

Recursos de revisión egresados en el período comprendido del 01 de Enero al 15 de Diciembre de 2006

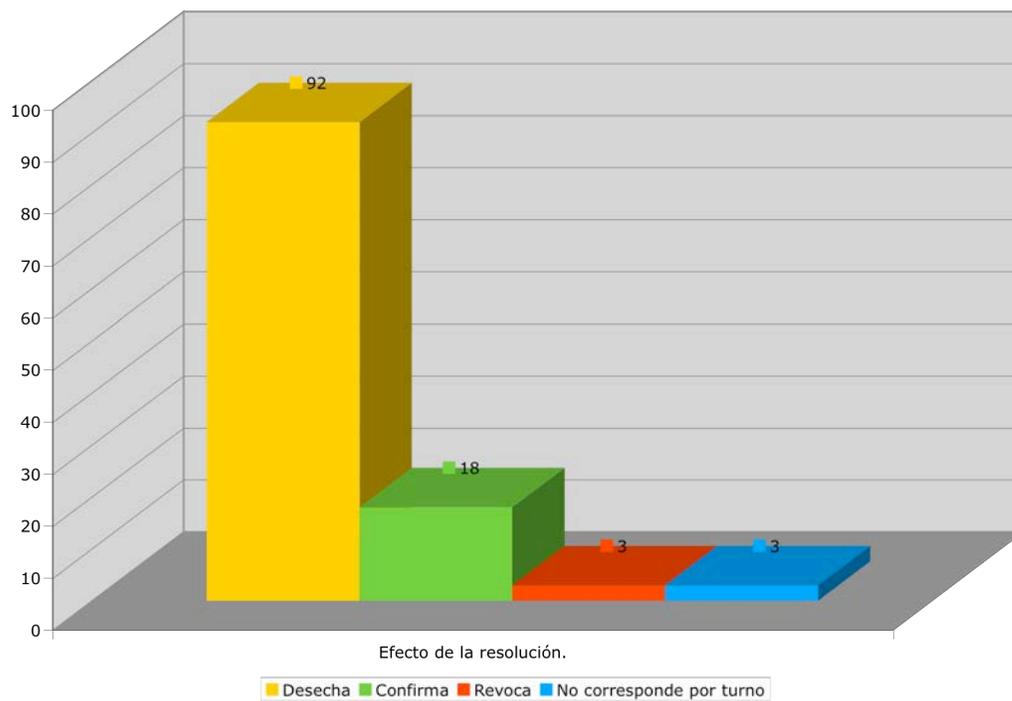


Resueltos en el mismo período, los recursos de revisión, tanto los que se tramitan conforme a lo previsto en la Ley Federal de Procedimientos Contencioso Administrativo, así como el contemplado en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al momento de su egreso tuvieron los efectos que detallo en las dos gráficas que presento en la siguiente página.

Recursos de revisión egresados en el período comprendido del 01 de Enero al 15 de Diciembre de 2006.

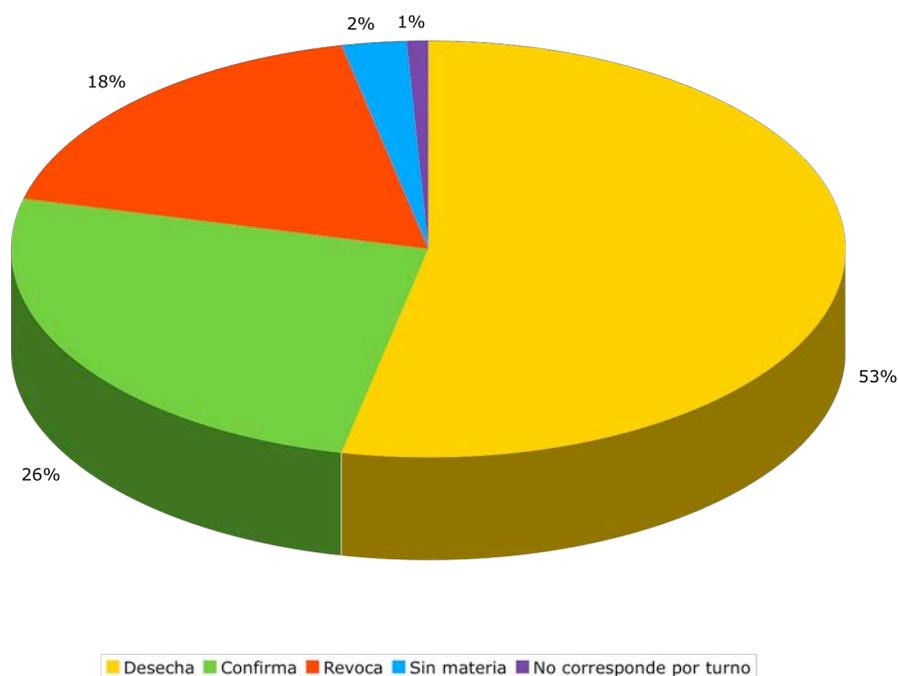


Recursos de revisión contencioso administrativa egresados en el período comprendido del 01 de Enero al 15 de Diciembre de 2006.



La suma de esos datos arrojan que de la totalidad de los recursos de revisión que conoce el órgano jurisdiccional en estudio, el 53% representa a los recursos que desechó, el 26% a aquéllos que tuvieron por efecto el confirmar la sentencia recurrida, mientras el 18% a los correspondientes a los que señalaron ser procedentes y fundados lo que tuvo por efecto el revocar la resolución recurrida, asimismo un 2% corresponde a los que se declararon sin materia, y finalmente a los que en razón de que por turno señalaron que no le correspondía su conocimiento alcanzo apenas el 1%.

Representación porcentual de los recursos de revisión egresados en el periodo comprendido del 01 de Enero al 15 de Diciembre de 2006.



Lo anterior demuestra estadísticamente un abuso de las autoridades al hacer valer el recurso de revisión con independencia de que éste sea improcedente, pues aunado al alto porcentaje de desechamientos, la otra gran mayoría se resuelven contrario a sus pretensiones, y pone en evidencia no sólo el necesario replanteamiento de supuesto de procedencia del mismo, al ser innecesarios y por ende ineficaces, sino

que a la vez ubican el recurso de revisión en los mismo supuestos y lo exponen como un medio procesal frívolo e innecesario.

3.3. Desnaturalización de las funciones jurisdiccionales de Tribunales Colegiados que conocen del recurso.

Expuestos los datos estadísticos del tema que nos ocupa, con los que expongo dos problemas que se presentan en los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito a consecuencia del conocimiento del recurso de revisión previsto en el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, por una parte la excesiva carga de trabajo acrecentada con el ingreso de dicho recurso, y por otra en base a su egreso, la exposición del recurso de revisión como un medio innecesario dada su falta de eficacia.

Si bien es cierto, la resolución de los dos asuntos antes planteados son vitales a efecto de que esos Tribunales Colegiados lleven a cabo su encomienda, considero que la problemática más grave que se presenta en los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa a consecuencia del conocimiento del recurso de revisión, es de un carácter más institucional; así pues para entender los alcances y efectos de tal afirmación, es necesario hacer las siguientes interrogantes. ¿Cómo afecta el recurso de revisión los principios que orientan la actividad jurisdiccional de los Tribunales Colegiados?, ¿qué perjuicio provoca a los justiciables su coexistencia con el amparo directo y demás asuntos competencia de los Tribunales Colegiados?, y ¿cómo desvirtúa su encomienda constitucional de Tribunales de amparo y garantías individuales?; daré respuesta a esas preguntas con los razonamientos que a continuación presentaré.

Como heredero de dos grandes tradiciones judiciales, la continental europea y la del constitucionalismo de los Estados Unidos, la judicatura en un estado democrático, o mejor dicho, la actividad judicial en él, se encuentra postrada en tres principios fundamentales a saber: eficiencia, independencia y accesibilidad.

Dado que la concepción de estos principios puede referirse a una multiplicidad de cosas, conviene al respecto señalar lo que el Poder Judicial de la Federación en el Libro Blanco de la Reforma Judicial señala:

Eficiencia:

*“El tema de la eficiencia y la eficacia se refiere tanto a la manera en la que los poderes judiciales resuelven los asuntos, como al impacto que sus resoluciones tienen en la sociedad. Si bien el término eficiencia tiene una connotación claramente económica, su presencia en la discusión sobre el funcionamiento de los poderes judiciales tiene mucha relevancia. La eficiencia aplicada a un Poder Judicial puede establecerse como una condición en la que el aparato de justicia resuelve rápido, con calidad y con un costo moderado, todos los asuntos que se presentan.”*⁴⁶

Independencia:

“La independencia es una herramienta para garantizar que los jueces resuelvan los asuntos que se someten a su consideración con imparcialidad. La construcción de la independencia típicamente involucra dos áreas. La primera es el aspecto institucional. La segunda es el aspecto personal”.⁴⁷

Accesibilidad:

“En principio, el acceso a la justicia puede concebirse como la posibilidad de que los justiciables puedan llevar sus conflictos a las instancias jurisdiccionales y obtener de ellas respuestas que contribuyan a solucionar sus problemas en lo particular y los problemas sociales en lo general”.⁴⁸

Para relacionar estos principios con los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, y verificar cómo se desatienden en virtud del conocimiento del recurso de revisión, he de puntualizar que el campo analítico lo limitó a la forma en que se desarrollan los procedimientos en el órgano jurisdiccional, esto es, propiamente dicho, su función jurisdiccional.

Por lo que hace a la eficiencia, con independencia de que este principio se refiera principalmente a la búsqueda para lograr el mejor desempeño con los menores costos posibles, es claro que el conocimiento del recurso de revisión impide a los

⁴⁶ Libro blanco...Op. Cit.

⁴⁷ Ibid. P. 36

⁴⁸ Ibid. P. 39

Tribunales Colegidos en Materia Administrativa del Primer Circuito, en esencia su cumplimiento; al efecto la historia y las estadísticas sirven de apoyo a lo anterior, pues demuestran que los referidos órganos jurisdiccionales se ven abrumados con la descomunal carga de trabajo que soportan debido a la procedencia del recurso de revisión, procedencia dada en una legislación inadecuada pues no ubica el recurso en nuestra contemporaneidad.

Además, si bien es cierto que no se puede hablar de rezago en los citados órganos jurisdiccionales, el principio se ve mitigado con el retraso de otros negocios que bien pudieran resolverse en lugar del referido recurso, pues al incumplirse con los plazos establecidos en la ley para su resolución, el recurso de revisión no permite a los Tribunales Colegiados dar un debido proceso a los demás asuntos con los que coexiste el recurso de revisión.

En cuanto a la independencia, no encuentro motivo para realizar crítica al respecto, pues la situación de los tribunales mexicanos revela el mejoramiento de las instituciones tanto al exterior como al interior.

Por otra parte, aunque si bien para en el cumplimiento del principio de accesibilidad no sólo se requiere la reforma judicial en los tribunales, sino el de la transformación del modo en que la sociedad entiende a la justicia, el recurso de revisión no permite que se dé cumplimiento en su totalidad a ese principio, pues en primer lugar hay que mencionar que la ley reglamentaria del recurso de revisión no cumple con el principio de lege manifesta, es decir la falta de difusión y claridad deviene en un desconocimiento parcial y, en su gran mayoría total de los individuos de la existencia de un medio procesal a favor de las autoridades de innegable similitud con nuestro juicio de amparo, a ese efecto es de señalar lo que Miguel Carbonell refiere al ejemplificar ese supuesto:

“Pensemos, por ejemplo, en el principio de lege manifesta, de acuerdo con el cual las normas jurídicas deben ser claras y comprensibles por sus destinatarios: ¿en verdad una persona sin formación técnico-jurídica sería capaz de entender una ley aduanera o un reglamento sobre el impacto ambiental?. Lo más probable es que para orientarse en esos textos deba recurrir a la asesoría de las profesiones. Derecho, ni si quiera la propia Constitución mexicana de 1917 utiliza el lenguaje adecuado y comprensible que sería deseable para una norma que se dirige a

*todas las personas que se encuentran en el territorio nacional. El lenguaje constitucional es rebuscado y la redacción de sus normas es oscura e intrincada. En ocasiones ni los especialistas teóricos ni los tribunales pueden orientarse con seguridad en el texto constitucional, como lo demuestra el hecho de que sobre un mismo precepto existían las más diversas y dispares interpretaciones. En general se puede decir que tenemos un ordenamiento jurídico opaco, en el que no abundan la claridad y sí mas bien las zonas de penumbra o de franca oscuridad”.*⁴⁹

Se podría rebatir que el principio de lege manifesta no aplica a los gobernados, pues en principio, el precepto que estable la procedencia del recurso de revisión contenido en su ley reglamentaria se encuentra dirigido a las autoridades, dándole al recurso la calidad de medio unilateral exclusivo de éstas; al respecto, sin bien es cierto que así acontece, también lo es que una resolución favorable a la autoridad tiene una afectación directa sobre la esfera jurídica de los gobernados que son parte en el juicio contencioso administrativo, por lo que la ley también le debe ser clara.

En ese mismo punto los tribunales no pueden dar pleno cumplimiento al principio de accesibilidad, pues el desconocimiento de los gobernados sobre los medios procesales para su defensa en contra de la interposición de recurso, así como de los alcances y efectos de una resolución desfavorable, en un fin último no son socialmente justos para éstos; además aunado a lo anterior, de la mano del proceso se suma el aumento de los gastos y honorarios que debe costear el individuo, así como las demás consecuencias jurídicas que le afecten, que son variadas dependiendo del tipo de persona que se trate, ya sea física o colectiva.

Finalmente, es de recalcar que al acceso a la justicia es nugatorio cuando como ya he mencionado, no se atienden los plazos establecidos por la ley, y que en el caso los tribunales se ven obligados a infringir en relación con los demás negocios de su conocimiento por razón de tener que resolver el recurso de revisión.

En ese contexto y dado que guarda una íntima relación entre sí, es oportuno allegarnos al principio de seguridad jurídica, para lo que primero atenderé lo que al respecto la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1973 en su artículo 8º establecía: La seguridad consistente en la protección otorgada por la

⁴⁹ CARBONELL, Miguel. Los Derechos Fundamentales en México. P. 589 y 590.

sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades.

Dicho principio encierra en sí mismo diversos derechos como lo aduce Miguel Carbonell en su obra *Los Derechos Fundamentales en México*, “*son tal vez los que más clara relación guardan con el concepto de estado de derecho en sentido formal*”⁵⁰; es decir, como lo define el mismo autor al citar a Elías Díaz como:

*“El Estado de derecho es sometido al derecho, es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley...Las ideas de control jurídico, de regulación desde el derecho de la actividad estatal, de limitación del poder del Estado por el sometimiento a ley, parecen, pues, como centrales en el concepto del Estado de derecho en relación con el respeto al hombre, a la persona humana y a sus derechos fundamentales”.*⁵¹

Aunque no existe un acuerdo doctrinal respecto a la clasificación y ubicación de los derechos fundamentales de los gobernados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo señala Roberto Torres Salgado:

*“...que aún los más connotados juristas tienen divergencia de opinión al clasificarlas pues mientras autores como el Dr. Ignacio Burgoa, el Dr. Jorge Carpizo y el Lic. José R. Padilla las ubica en los artículos del 14 al 23, más el 26 (exceptuando el derecho de petición previsto en el artículo 8º, al que el Dr. Carpizo también incluye entre las garantías de seguridad jurídica); otros profesores como el Dr. Juventino V. Castro, señalan otra sistemática, a saber: garantías de libertad, del orden jurídico y de procedimientos (las dos última sinónimo de seguridad jurídica, pues este tratadista sostiene que dicha seguridad radica en la exacta aplicación de las leyes de fondo y del procedimiento en cualquier acto jurídico que se realice).”*⁵²

No podemos negar su existencia, y al referirnos a los derechos de seguridad jurídica que otorga la Constitución, encontramos entre otros a los siguientes: el Derecho a la información (artículo 6º); Derecho de petición (artículo 8º); Derecho de posesión y

⁵⁰ Ibid. P. 585.

⁵¹ Idem.

⁵² ACOSTA Romero Miguel. *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. P. 486

portación de armas (artículo 10); Irretroactividad de la ley, exacta aplicación de la ley en materia penal y derecho de legalidad en materia civil (artículo 14).

A esos derechos se suman los principios que atañen a este tema, que se encuentran previstos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. - - - Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. - - - Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. - - - Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

En la parte que interesa, el segundo párrafo del precepto transcrito establece el derecho al acceso efectivo a la jurisdicción o a la justicia, derecho fundamental a favor de las personas que se manifiesta como el elemento esencial del contenido de la tutela judicial, consistente en la posibilidad de activar la función jurisdiccional y ser parte en un proceso que desemboque en la decisión de un Juez, el cual conforme al texto constitucional se encuentra obligado a llevarlo sin dilaciones indebidas, y lo obliga a impartir justicia en forma pronta y expedita; esto es, dictar sus resoluciones en los plazos y términos que fijan la leyes.

Pues como refiere Alfonso Martínez Escribano al citar a González Pérez: *“(El derecho a la tutela jurisdiccional) este derecho despliega sus efectos en tres momentos distintos: primero, en el acceso a la Justicia; segundo, una vez en ella, que sea posible su defensa y obtener solución en un plazo razonable, y tercero, una vez dictada la sentencia, la plena efectividad de sus pronunciamientos.”*⁵³; y que pese al contenido complejo de dicha tutela, la verdad es que si una sentencia se pronuncia fuera de tiempo, ésta no sirve para nada, pues como dicta la máxima *justicia retardada no es justicia*.

⁵³ RUIZ-RICO Ruiz, Gerardo y otros. La Aplicación Jurisdiccional de la Constitución. P. 198.

A partir de estos principios y en base a los datos estadísticos que he presentado a lo largo del capítulo, demuestro que los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito no están en aptitud de dar cumplimiento a los principios jurisdiccionales y premisas constitucionales que se les han encomendado, pues como lo he manifestado, pese a la clara improcedencia del recurso de revisión, su uso arbitrario y abusivo por parte de las autoridades, ha creado ante los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa un cuello de botella, que retarda la resolución de los asuntos que coexisten con el recurso de revisión, lo que impide la celeridad de la justicia proclamada en la Constitución.

3. 4. La titularidad de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución.

Partiendo del hecho de que los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación, tienen la encomienda de la defensa de la Constitución a partir del aseguramiento de las garantías individuales por medio del juicio de amparo en la vía directa, es ilógico que las autoridades cuenten con un recurso tan similar al juicio de amparo en aras de igualdad como si éstas tuvieran el alcance las garantías que otorga la constitución.

La historia constitucional de México confirma la importancia del principio de igualdad a todo individuo, pues todos los documentos que tuvieron vigencia en nuestro país lo consignan de una u otra manera, al efecto sólo basta con citar dos de esos documentos:

1) El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, que en sus artículos 19, 24 y 27 dicen:

“Artículo 19. La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que el arreglar el modo en que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común. - - - Artículo 24. La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos

*derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las avocaciones políticas. - - - Artículo 27. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.”*⁵⁴

2) El suscrito por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, el Plan de San Luis, que en su parte final se lee:

*“Si en el ánimo del general Díaz hubiesen pesado más los intereses de la patria, que los sórdidos intereses de él y de sus consejeros, hubiera evitado esa revolución, haciendo algunas concesiones al pueblo; pero ya que no lo hizo ¡tanto mejor! El cambio será rápido y más radical, pues el pueblo mexicano, en vez de lamentarse como un cobarde, aceptará como un valiente el reto, y ya que el general Díaz pretende apoyarse en la fuerza bruta para imponerle un yugo ignominioso, el pueblo recurrió a la misma fuerza bruta para sacudirse ese yugo, para arrojar a ese hombre funesto del poder y para conquistar su libertad. - - - Conciudadanos:- - - No vaciléis, pues, un momento: tomad las armas, arrojad del poder a los usurpadores, recobrad vuestros derechos de hombres libres y recordad que nuestros antepasados nos legaron una herencia de gloria, que no podemos mancillar. Sed como ellos fueron: invencibles en la guerra, magnánimos en la victoria. Sufragio efectivo. No reelección. San Luis Potosí, octubre 5 de 1901. Francisco I. Madero.”*⁵⁵

En la actualidad todos los individuos encuentran tutela en los derechos que bajo el nombre de garantías individuales son expresados en los términos del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. - - - Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. - - - Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición

⁵⁴ Derechos del Pueblo Mexicano I. México a través de sus Constituciones. P. 14

⁵⁵ Ibid. P. 23.

social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”.

De la transcripción que antecede, se desprende que se está ante la presencia de los derechos fundamentales que son aplicables a todo individuo, o como dice Héctor Fix Fierro *“El artículo 1º determina expresamente que son titulares o beneficiarios de las garantías los individuos o personas físicas.”*⁵⁶

Al respecto, Arturo G. Larios Díaz expresa: *“...su protección se extiende a todos los hombres en igualdad y sin ninguna excepción, pudiendo sólo establecerse limitaciones a su goce en determinados casos que la misma Ley Fundamental señale de manera expresa.”*⁵⁷

Por lo que concierne y en razón de que el principio de igualdad se consagra en el propio artículo 1º, el goce los derechos que se contienen en la Constitución, son otorgados a todo individuo sin distinciones de nacionalidad, raza, religión o sexo, en el entendido de que dichos derechos no sólo se refieren a las personas físicas, sino que por extensión legal y jurisprudencial, se otorgan a la personas morales o colectivas, y en determinados casos a las oficiales.

En ese sentido, el maestro Burgoa Orihuela, en su obra *Las Garantías Individuales*, aduce:

“El alcance personal o subjetivo de esta garantía específica de igualdad se extiende, como dice el artículo 1º constitucional, a todo individuo; es decir, a todo ser humano independientemente de su condición de particular congénita (raza, sexo, etc.), o adquirida (estado jurídico o fáctico, proveniente de la realización de un hecho o acto previo: estado de arrendatario, casado, propietario, etc.). Así, pues, de acuerdo con nuestra Ley Fundamental, toda persona tiene capacidad de goce y ejercicio (para emplear el lenguaje de Derecho Civil) de las diversas garantías individuales específicas que consagra la Constitución en sus respectivos artículos. Esta particularidad que presenta nuestro sistema constitucional en relación con la titularidad o extensión subjetiva de las garantías individuales, revela evidentemente una superioridad respecto de aquellos ordenamientos fundamentales que contraen el goce y ejercicio de las mismas a los nacionales.

⁵⁶ Ibid. P. 9.

⁵⁷ ACOSTA. Op. Cit. P. 240.

Por otra parte, la titularidad de las garantías individuales se entiende extensiva jurídica, legal y jurisprudencialmente, a las personas morales de orden privado, y, en casos determinados a las oficiales -artículo 9 de la Ley de Amparo-, a través de la procedencia del juicio constitucional a su favor, así como a las personas morales de derecho social y a los organismos descentralizados”.⁵⁸

Se infiere entonces, que el caso determinado en que una persona oficial cuente con el goce de los derechos contenidos en la Constitución, sólo se presenta cuando ésta se despoja de su investidura de autoridad y actúa en un plano de igualdad con los gobernados, y al efecto de que se le respeten dichos derechos o garantías, puede promover el juicio de amparo. Supuesto que expresamente se encuentra previsto en el artículo 9 de la Ley de Amparo, que dice:

“ARTICULO 9o.- Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. - - - Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes.”

Precepto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpreta en sus tesis y jurisprudencias que dicen:

*“Quinta Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: LXXIX
Página: 6674*

PERSONAS MORALES OFICIALES, AMPARO PEDIDO POR LAS. Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que reclamen, afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. Si se tiene en cuenta que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; y que éstas, como

⁵⁸ BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. P. 261

restricciones al poder público, sólo se otorgan a las personas físicas o morales y no a las entidades públicas, es forzoso concluir que al aludir la disposición transcrita a intereses patrimoniales de las personas morales oficiales, se refirió a los derechos privados de éstas, esto es, a aquéllos que se deriven de relaciones de naturaleza civil contraídas por el Estado como entidad jurídica. En consecuencia, el precepto en consulta, autoriza a las personas morales oficiales para promover el juicio de garantías en defensa de sus derechos privados, frente a los abusos del poder público, pero no capacita a las oficinas públicas o departamentos de Estado para entablarlo con objeto de protegerse contra otros departamentos de Estado.”.⁵⁹

“Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LXXV

Página: 3573

ESTADO, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO PEDIDO POR EL. La Constitución, para proteger a los individuos contra la acción del Estado que sea lesiva de las garantías individuales, creó el juicio de amparo. Siendo en esencia las garantías individuales restricciones al poder público, que salvaguardan los derechos fundamentales del individuo, queda al margen de toda discusión, que el Estado no goza de garantías individuales, y, por lo mismo, que no puede promover juicios de garantías. A esta regla general le ha opuesto una excepción al artículo 9o., de la Ley de Amparo, que dispone: "Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas". El porqué de esta excepción radica en que el Estado puede obrar con un doble carácter: como entidad pública y como persona moral de derecho privado. En el primer caso, su acción previene del ejercicio de las facultades de que se haya investido como poder público. En la segunda situación, obra en las mismas condiciones que los particulares, esto es contrae obligaciones y adquiere derechos de la misma naturaleza y en la misma forma que los individuos. Esta equiparación en el obrar, indujo al legislador a dotar al Estado de los mismos derechos tutelares que al individuo, cuando aquél obra como persona moral de derecho privado, derechos tutelares entre los que principalmente se encuentran las garantías individuales que están protegidas por el juicio constitucional. Ahora bien debe dictarse el sobreseimiento por

⁵⁹ IUS 2006

causa de improcedencia, con fundamento en los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1o. fracción I, 73 fracción XVIII y 74, fracción III, de la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la misma Constitución cuando el amparo sea promovido, por el Ministerio Público Federal, en defensa de un acto realizado en el ejercicio de la potestad pública y no en defensa, de derechos patrimoniales privados de la nación, pues tratándose de conflictos en que el Magistrado del Primer Circuito absolvió al presidente de la República de una demanda intentada en su contra y declaró fundada la reclamación contra la resolución de la Secretaría de Agricultura y Fomento, porque esta autoridad no tuvo competencia para dictarla, como la demanda de amparo presentada por dicho Ministerio Público se endereza contra la sentencia del expresado Magistrado del Primer Circuito, por cuanto declaró ilegal la referida resolución de la Secretaría de Agricultura y Fomento, es claro que tratándose de defender la legalidad de un acto de autoridad y no intereses patrimoniales de derecho privado, no es el caso de que el Estado acuda a la Justicia Federal, como persona de derechos privados.”.⁶⁰

Con estos planteamientos podemos decir que en el recurso de revisión a que se refiere el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades que tienen a su alcance ese medio procesal, no cuentan con la extensión legal y jurisprudencial para hacer uso de las garantías individuales contenidas en la constitución de las que sólo son titulares los individuos que he indicado, por lo que no se puede motivar su creación en razón de la existencia del juicio de amparo y mucho menos fundamentar su existencia en un principio del que no son titulares.

⁶⁰ IUS 2006

Capítulo IV

Las acciones contra los problemas que provoca el recurso de revisión.

4.1. El restablecimiento del recurso de apelación.

Una vez dados los supuestos a que hice referencia en los primeros dos puntos del capítulo III, se advierte que el recurso de revisión que establece el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esencia provoca dos problemas a resolver:

- a) La excesiva carga de trabajo en los Tribunales Colegidos en Materia Administrativa del Primer Circuito; y
- b) La procedencia del recurso de revisión.

Dada la relación que guardan entres sí, pues los múltiples supuestos que establecen la procedencia del recurso de revisión congestionan el trabajo de los Tribunales Colegiados, es pues, por método necesario conjuntarlos y exponer en ambos casos las acciones que se proponen para solucionar la problemática planteada.

Aunque las soluciones podrían ser muy variadas, he de señalar sólo las que a mi consideración darían solución a esos problemas, y como primera acción a tomar propongo el restablecimiento del recurso de apelación en contra de las sentencias que dicten las Salas Regionales de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano nos da una definición de lo que debemos de entender por apelación, y dice:

*“(Del latín apelare.) La apelación es un recurso ordinario y vertical a través del cual una de las partes o ambas solicitan al tribunal de segundo grado (tribunal ad quem) un nuevo examen sobre una resolución dictada por un juez de primera instancia (juez a quo), con el objeto de que aquél la modifique o revoque”.*⁶¹

⁶¹ Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. A- P. 213.

Ubicada dentro de los recursos ordinarios, el recurso de apelación es un instrumento jurídico que han consagrado las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones dictadas por un juez de primera instancia.

El recurso en apelación encuentra sus antecedentes en el desarrollo del Derecho Procesal Romano, el cual en voz de Juan Iglesias, se puede dividir en tres épocas:

*“1.ª Época de la legis actiones o acciones de la ley, que va desde los orígenes de la civitas hasta la mitad del siglo II. a. de C. - - - 2.ª Época del procedimiento per formulas o procedimiento formulario, que se extiende desde la mitad del siglo II a. de C. hasta el siglo III de C. 3.ª Época del procedimiento extra ordinem, cognitio extra ordinem o extraordinaria cognitio, establecido en el siglo III, con desaparición del tradicional ordo iudiciorum privatorum, dividido en las dos características fases, e instauración de un proceso desarrollado en una sola vía, ante un solo Tribunal”.*⁶²

Así pues, desde las primeras épocas republicanas encontramos las fórmulas con las que la parte perjudicada en una sentencia podía impugnarlas, como son entre otros: el veto de los tribunos o intersecessio, in integrum restitutio, la revocatio in duplum y, la appellatio.

Respecto de esta última, el Doctor Guillermo Floris Margadant S., nos dice:

*“En cuanto a la appellatio, aunque tenía antecedentes en el sistema formulario, se desarrolló, sobre todo, bajo el tercer sistema procesal, cuando se formó una clara jerarquía entre los magistrados Tal jerarquía era condición indispensable del desarrollo de la apelación, ya que ésta supone que sea a un juez de rango superior a quien se someten las decisiones de los jueces inferiores”.*⁶³

Es pues en esta tercera época cuando a la appellatio se le puede comparar con el recurso de apelación que conocemos en la actualidad, pues como aduce el propio Doctor Floris Margadant: *“...se añadía la appellatio en sentido moderno, con un nuevo examen de la situación jurídica y facticia, hecho por un magistrado de rango superior. Esta appellatio*

⁶² IGLESIAS, Juan. Derecho Romano. P.121.

⁶³ FLORIS Margadant, Guillermo S. El Derecho Privado Romano. Como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea. P. 174.

suspendía el efecto de la sentencia, y el abuso de este recurso era castigado severamente (hasta mediante condena al exilio)”⁶⁴. Pues como infiere Manuel Barquín Álvarez, al realizar su estudio comparativo entre los medios de impugnación en Alemania, España, Italia y México, “...es uno de los medios impugnativos que menos han variado en el transcurso de los siglos.”⁶⁵

En la actualidad, al recurso de apelación se le pueden atribuir las características generales siguientes:

1. La apelación es un recurso que tiene como objeto que el superior jerárquico reexamine una resolución dictada por el inferior.
2. Pueden apelar, las partes y los terceros que se vean afectados por la resolución que se está impugnando.
3. No puede apelar el que obtuvo todo lo que pidió, sin embargo se puede adherir con el único efecto de mejorar o robustecer los argumentos del juez de primer grado y obtener una sentencia de segunda instancia mejor fundada.
4. Debe hacerse valer en forma escrita.
5. En el escrito en que se haga valer, el apelante debe guardar el respeto necesario con el tribunal y para el juez de primer grado por razón del cargo del que está investido.
6. El a quo tiene que tramitar el recurso de apelación sin substanciación, es decir, admitirlo en el caso que cumpla con la forma y en el caso de haber alguna irregularidad, tomar las medidas necesarias y en su caso deberá rechazarlo.
7. El efecto de la admisión debe ser siempre devolutivo, que consiste en el reenvío del asunto al superior y de acuerdo a sus características puede conllevar un efecto suspensivo de la resolución impugnada.

De lo antes señalado, el recurso de apelación en la actualidad es el más importante de los recursos ordinarios, en el cual la parte a la que no le fue favorable la decisión del a quo en primera instancia, se puede alzar de ésta a una segunda instancia a fin de conseguir un reexamen y con ello un nuevo fallo que resuelva en definitiva la

⁶⁴ Ibid. P. 176.

⁶⁵ BARQUÍN Álvarez, Manuel. Los Recursos y la Organización Judicial en Materia Civil. P. 115.

cuestión debatida. Aunque en nuestro derecho positivo, el recurso de apelación tradicionalmente se divide para su examen en las materias civil, mercantil y penal, dado que en los códigos procesales mexicanos estos sectores siguen similares principios en cuanto a ese recurso; dadas sus características se puede instaurar como un remedio procesal oponible en cualquier proceso, pues dicho medio no es exclusivo de las referidas materias civil, mercantil y penal, con lo que no se impide su uso como un remedio en todos los tribunales mexicanos de lo contencioso administrativo, y a propuesta personal, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El motivo de denotar en todos los tribunales mexicanos de lo contencioso administrativo, es porque no pasa desapercibido de conformidad con la fracción V, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados se encuentran facultados para instituir tribunales de lo contencioso administrativo, encargados de dirimir las controversias que surjan entre los particulares y la administración pública de cada entidad, en los términos siguientes:

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. - - - Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:- - - V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Por lo que hace al Distrito Federal cuya naturaleza jurídica la encontramos definida en el artículo 44 constitucional, la propia constitución en el artículo 122, apartado C base quinta, dice:

*“Artículo 122. ...
C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:
BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las*

controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal. - - - Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica”.

En ese orden de ideas, y con independencia de que no todos los Estado de la República cuenten con tribunales de lo contencioso-administrativo, los que sí los tienen entre ellos, los Estado de Sinaloa, Sonora, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, México, Chiapas, Guerrero, Yucatán, Baja California, Veracruz, Morelos, etc., siguiendo los lineamientos dictados por la constitución federal han establecido las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Así pues, no importando el nombre que le den al remedio procesal, algunos de esos tribunales en sus leyes procedimentales respectivas cuentan con los recursos que no son mas que una alzada con las características esenciales del recurso de apelación, entre los que encontramos a los tribunales de lo contencioso-administrativo de los Estados de Guanajuato, México, Morelos y Sinaloa, etc.; por lo que hace al Distrito Federal, hay que decir que también su ley respectiva contempla ese recurso; en todos los casos hay que resaltar que el remedio procesal se interpone en contra de las resoluciones dictadas en primera instancia.

Así pues se desprende que no existe impedimento constitucional para la reorganización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reestablecer el recurso de apelación y crear Salas que lo resuelvan, cuyo número dependería de las necesidades de cada región en las que se encuentra descentralizado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, e incluir en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo los lineamientos jurídicos que preceptúen ese remedio procesal, por lo que propongo se incorpore en un nuevo capítulo en el Título III de esa ley, referente a los recursos que proceden ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.2. Delimitación de los casos de procedencia

Dado que en el Título III de la citada Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo se instauran los supuestos de procedencia del recurso de revisión en análisis, y visualizada en el tercer capítulo de este estudio la problemática jurídica que provocan pues estadísticamente quedó demostrado que resultan ineficaces atendiendo a los efectos de las resoluciones emitidas por el órgano colegiado competente.

Y al margen de que una vez instaurado el recurso de apelación ante las Salas del mismo nombre, es obvio que éstas contarán con las facultades consistentes en examinar las violaciones que a juicio de la parte apelante haya incurrido la Sala a quo, incluyendo el estudio de los conceptos de nulidad omitidos, y en el caso de las violaciones cometidas en el procedimiento, se tendrá que emitir la resolución correspondiente a efecto de ordenar la reposición del procedimiento a partir de que se cometió la violación; con lo que estamos en presencia de un filtro plurilateral que optimizará el funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a fin de garantizar tanto la legalidad de los actos emitidos por la administración pública como los de las Salas del propio Tribunal.

Es pues obvio que muchos de los supuestos de procedencia que actualmente tiene el recurso de revisión, no tendrían un sustento lógico jurídico de ser, por lo que la siguiente acción a tomar es limitar esos supuestos de procedencia a fin de contrarrestar los efectos negativos que han tenido directamente en los órganos jurisdiccionales así como los indirectos que han afectado a los justiciables; lo anterior se puede lograr en base a la excepcionalidad que a su nacimiento el legislador le confirió al recurso de revisión.

Por lo que propongo que el actual recurso de revisión sólo lo puedan interponer las autoridades ante los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, como en los casos en que era substanciado el recurso de revisión fiscal ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciéndolo sólo procedente en los supuestos siguientes:

- a) Contra las resoluciones emitidas por el Pleno o Secciones de la Sala Superior que decreten o nieguen el sobreseimiento y las definitivas que dicten en los casos de su competencia originaria y facultad de atracción;
- b) Cuando la cuantía del negocio exceda de doscientas veces el salario mínimo general diario elevado al año; y
- c) En los casos en que el asunto revista importancia y trascendencia.

Para comprender el por qué de las limitantes antes señaladas para la procedencia del recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Poder Judicial de la Federación, en primer lugar resulta indispensable conocer la competencia del Pleno o las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16, fracción V y 20, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como 48 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra dicen:

“Artículo 16. Es competencia del Pleno:

...V. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.”

“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.”.

“ARTÍCULO 48.- El Pleno o las Secciones del Tribunal, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente, de los particulares o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales. - - - I. Revisten características especiales los juicios en los que: - - - a) Por su materia, conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia. Tratándose de la cuantía, el valor del negocio deberá exceder de tres mil quinientas veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida. - - - b) Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general; fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción. - - - II. Para el ejercicio de la facultad de atracción, se estará a las siguientes reglas: - - - a) La petición que, en su caso, formulen las Salas Regionales o las autoridades deberá presentarse hasta antes del cierre de la instrucción. - - - b) La Presidencia del Tribunal comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala Regional antes del cierre de la instrucción. - - - c) Los acuerdos de la Presidencia que admitan la petición o que de oficio decidan atraer el juicio, serán notificados personalmente a las partes en los términos de los artículos 67 y 68 de esta Ley. Al efectuar la notificación se les requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en el Distrito Federal, así como que designen persona autorizada para recibirlas o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en el mismo. En caso de no hacerlo, la resolución y las actuaciones diversas que dicte la Sala Superior les serán notificadas en el domicilio que obre en autos. - - - d) Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, la que lo turnará al magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.”.

Pese a la necesaria adecuación de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en relación con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es obvio que los supuestos establecidos en la citada ley

orgánica cuando se refiere al Código Fiscal de la Federación fueron trasladados a la referida ley procedimental; por tanto, son aplicables al caso en estudio.

Transcritos los preceptos que reglamentan la competencia del Pleno o Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal del Justicia Fiscal y Administrativa, a continuación voy a presentar los razonamientos con los que doy base a mi propuesta.

Por lo que hace a la acción señalada en el inciso a):

1. El Pleno o Secciones de las Salas Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son la última instancia de la estructura orgánica de ese tribunal, por lo que no tiene un superior jerárquico sobre él.
2. Atendiendo a lo expuesto en el segundo capítulo de este tema, en donde entre otras cosas dí a conocer las características que reviste en común un recurso de revisión, y en la parte que sirve, se advierte que generalmente la revisión de un asunto lo debe llevar a cabo un superior jerárquico.
3. Su competencia se materializa únicamente sobre juicios con características especiales, por lo que la revisión de los mismos corresponde a un órgano jurisdiccional que puede decidir al respecto.
4. El Pleno o Secciones de las Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en general lo Tribunales de lo contencioso-administrativo son órganos de justicia delegada, por lo que es lógico que la revisión de sus actos, dadas sus características especiales, se realicen dentro de la jurisdicción del Poder Judicial de la Federación, correspondiéndole ello en razón de la materia a los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa por ser órganos de plena jurisdicción.

En cuanto a la acción propuesta el inciso b):

1. Aunque en lo personal considero que la cuantía sólo es de tomarse en cuenta para designar la competencia del asunto, y no para la calificación del derecho

en razón del valor económico que reviste, el peso histórico con el que a cuentas carga el recurso de revisión, se impone impidiendo su deslinde de tal valoración, por lo que su procedencia en base a cierta cuantía como un dato objetivo, le devuelve su fin último de ser.

2. La verificación del contenido económico de la causa, permite establecer criterios de selectividad de los negocios, además de evitar la concentración del recurso en los Tribunales Colegiados.
3. Así pues, si en la actualidad (2007) el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal es de \$ 50. 57, la cuantía propuesta se obtendrá de multiplicar \$ 50. 57 x 365 x 200, lo que daría como resultado de \$ 3, 691, 610. 00.; lo anterior como bien lo dice el Doctor Arturo Iturbe Rivas: “...es más acorde con la índole excepcional del recurso.”.⁶⁶

Finalmente, para la última de las acciones propuestas contenida en el inciso c), y dado que los vocablos de importancia y trascendencia no se encuentran definidos por el legislador, hay que atender en razón de su vigencia los lineamientos dados por la Suprema Corte de Justicia de a Nación en las jurisprudencias siguientes:

*“Séptima Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: 7 Tercera Parte
Página: 74*

REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LOS EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO. En los artículos 240, 242 y 244 del Código Fiscal de la Federación se emplean las expresiones "importancia y trascendencia", referidas a los requisitos que deben satisfacer los asuntos cuyas sentencias pueden ser recurridas mediante la revisión fiscal, respectivamente, las de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación ante el Pleno del mismo, y las que éste pronuncie en tales recursos, ante la Suprema Corte de Justicia. Cuando el recurso se interpone ante el Tribunal Fiscal se deja al criterio de la autoridad legitimada para hacerlo valer, la calificación de los requisitos, sin que el tribunal tenga facultad para examinar si se dan en el caso, a efecto de

⁶⁶ ITURBE. Op. Cit. P. 219.

*admitir o rechazar el recurso, que deberá admitir si se satisfacen los demás requisitos legales. En cambio, tratándose de la revisión fiscal ante la Suprema Corte, ésta puede y debe examinar, previamente al estudio del fondo del negocio, si se ha justificado su importancia y trascendencia, y en caso de que a su juicio dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desechar el recurso (artículo 244), con la salvedad de que si el valor del negocio es de quinientos mil pesos o más, se considera que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso (artículo 242). Para determinar en cada revisión fiscal si el asunto que la motiva es de importancia y trascendencia, es preciso dilucidar las acepciones gramaticales y legales de las referidas expresiones, a falta de texto positivo que precise su alcance. Gramaticalmente las acepciones son las siguientes: **IMPORTANCIA.** Calidad de lo que importa, de lo que es muy conveniente o interesante, o de mucha entidad o consecuencia. **TRASCENDENCIA.** Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante. Llevadas ambas acepciones al campo de lo legal, la importancia hace referencia al negocio en sí mismo considerado, mientras que la trascendencia mira a la gravedad o importancia de las consecuencias del asunto. De este modo, la importancia del asunto puede quedar desligada de la trascendencia del mismo, porque sus consecuencias no sean graves o muy importantes. La ley exige la concurrencia de los dos requisitos (unidos por la conjunción copulativa y no separados por la disyuntiva), en virtud de lo cual la autoridad recurrente deberá razonar uno y otro, y la Suprema Corte examinarlos por separado, en la inteligencia de que si faltare uno de ellos, sería superfluo investigar la presencia del otro. La procedencia del recurso debe entenderse como excepcional, de suerte que los casos de que conozca la Suprema Corte de Justicia serán en cantidad reducida respecto al total de los que lleguen al conocimiento del Tribunal Fiscal en Pleno. Lo excepcional de la procedencia del recurso de revisión se sustenta, a su vez, en la importancia y trascendencia de cada caso, lo que significa que un asunto es excepcional precisamente por ser importante y trascendente. La determinación de cuándo se está en presencia de un asunto excepcional por su importancia y trascendencia puede hacerse por exclusión, estableciéndose que se encontrarán en esa situación aquellos negocios en que su importancia y trascendencia se puede justificar mediante razones que no podrían formularse en la mayoría, ni menos en la totalidad de los asuntos. Las consideraciones anteriores, traducidas en forma breve, implican que se estará en presencia de un asunto de "importancia y trascendencia" cuando se expresen razones que demuestren que se reúnen los dos requisitos, o sea que se trata de un asunto excepcional (lo que se advertirá cuando los argumentos no puedan convenir a la mayoría o a la totalidad de los asuntos), debido a su importancia por su*

*gran entidad o consecuencia y, además, a que la resolución que se pronuncie trascenderá en resultados de índole grave.”.*⁶⁷

“Séptima Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 24 Tercera Parte

Página: 46

*“REVISIÓN FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE, IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO. FUNDAMENTOS INEFICACES PARA JUSTIFICAR ESOS REQUISITOS. Teniendo en cuenta el alcance conceptual que a las palabras "importancia y trascendencia" ha dado esta Segunda Sala en la tesis jurisprudencial publicada en el Volumen CXXXVIII, Tercera Parte, página 59, de la Sexta Epoca del Semanario Judicial de la Federación, cuyas consideraciones, traducidas en forma breve, implican que se estará en presencia de un asunto de importancia y trascendencia cuando se expresen razones que demuestren que se reúnen los dos requisitos, o sea, que se trata de un asunto excepcional (lo que se advertirá cuando los argumentos no pueden convenir a la mayoría o a la totalidad de asuntos) debido a su importancia por su gran entidad o consecuencia, y además, que la resolución que se pronuncie trascenderá en resultados de índole grave, resultan ineficaces los argumentos para justificar los requisitos de procedibilidad del recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte que se mencionan, de involucrarse razonamientos que miran al fondo del negocio y que, lógicamente, no pueden ser tenidos en cuenta en este examen previo, que se refiere a la procedencia o improcedencia del recurso, y de exponerse las mismas razones para justificar simultáneamente la importancia y trascendencia del negocio, lo que conforme a la tesis de jurisprudencia invocada, resulta inadmisibile.”.*⁶⁸

De las jurisprudencias transcritas substancialmente se desprende que estamos en presencia de un asunto excepcional cuando de los argumentos no pueden convenir a la mayoría y, de importancia cuando su gran entidad y consecuencia, trascenderán en resultados de índole grave. Es pues importante resaltar que aun y con las citadas jurisprudencias, entre los doctrinarios no existe un común acuerdo sobre lo que se debe entender para considerar un asunto como importante y trascendente, e inclusive

⁶⁷ IUS 2006

⁶⁸ IUS 2006

realizan duras críticas sobre los lineamientos establecidos en el tema por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se advierte de la cita que al efecto realiza el Doctor Arturo Iturbe Rivas de Dolores Heduán Virues, que refiere respecto a la primera de la jurisprudencias citadas:

*“...esta última tesis no es consistente en lo gramatical ni en lo jurídico; lo que ocurre es que, no pudiendo negarse que todos los litigios no temerarios, son importantes y/o trascendentes, el único factor indudable por el que pueden distinguirse en mayores y menores para el interés del Fisco, es la cuantía, por la que sólo a él ha debido acudir el legislador para configurar la excepcionalidad por la que se inclinó en los artículos 240, 242 y 243 del Código Fiscal de la Federación”.*⁶⁹

Aunque concuerdo con la postura tomada por la citada doctrinaria al calificar que todos los litigios implican importancia y trascendencia, no me adhiero a esa postura por lo que hace al recurso de revisión, pues no pasa inadvertido que el recurso de revisión es un medio de impugnación extraordinario establecido en favor del Estado para revisar la legalidad de las resoluciones pronunciadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y su excepcionalidad además de calificarse en base a su cuantía, si puede ser calificado en base a su importancia y trascendencia, pero no en base a fundamentos doctrinarios y jurisprudenciales contrapuestos, sino únicamente en base a la naturaleza y competencia del Pleno o Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues ambos casos implican el conocimiento de asuntos que objetivamente pueden tener los calificativos en debate.

Así pues aunque en última instancia la calificación en cada caso debe seguir siendo realizada por los Tribunales Colegiados, considero que al limitar la procedencia del recurso de revisión sólo contra las actuaciones del Pleno o Secciones de las Salas Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo se deshogarían a los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de la excesiva carga de trabajo, sino que en un cierto sentido, el recurso de revisión retomaría como ya he mencionado, su carácter de excepcional.

⁶⁹ HEDUÁN Virues, Dolores. Cit. por ITURBE. Op Cit. P. 225.

4.3. Supresión del recurso de revisión.

Si bien la falta de acceso al juicio de amparo fue el objeto del Poder Ejecutivo a la creación del recurso de revisión para compensar a la autoridad en el procedimiento fiscal, brindándole así la oportunidad de que excepcionalmente pudiera recurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las resoluciones adversas del tribunal de lo contencioso administrativo; lo cierto es que, los razonamientos que el legislador tuvo en mente para aprobar la creación del recurso de revisión, los comprendió en base a su espíritu de excepcionalidad, con lo que su fin último lo dedicó a establecer precedentes contrarios al interés público.

Antes de nombrar la propuesta en esta parte del tema, primero se necesita conocer lo que se entiende por interés público, y al efecto el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano define al interés público como:

*“...el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”.*⁷⁰

Por su parte el Doctor Miguel Acosta Romero, manifiesta que su significado lexicográfico es:

*“El bien común notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado perteneciente a toda la población, a todos los individuos”.*⁷¹

A abordar el estudio de ese tema, Héctor Jorge Escola en su obra El Interés Público como Fundamento del Derecho Administrativo, en relación al interés nos dice:

“...es el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría, y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos

⁷⁰ Nuevo Diccionario... Op. Cit. P. 2113.

⁷¹ ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial, Volumen I. P. 723.

individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afecten, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos.”⁷²

De lo anterior se infiere que, aunque el interés público tiene la misma entidad sustancial que el interés privado, pues ambos son pretensiones y aspiraciones que son tuteladas por el derecho, en el interés público se encuentran pretensiones que son compartidas en conjunto por la sociedad, y cuya satisfacción trae beneficios a toda la sociedad. Sobre el particular, y a fin de tener una noción más amplia de la relación existente entre ambos intereses, Rafael Bielsa citado por Acosta Romero, dice:

“Se entiende por Interés Individual lo que concierne a una necesidad o deseo de bienestar. Ahora bien, para que se constituya un Interés Público se debe tener otro contenido, otro carácter y justificación. Al satisfacer el Interés Público, se satisface al de los individuos, destinatarios del interés general o público; pero no se considera a todos ellos, sino a una parte, si bien la mayoría y la casi totalidad en grado diferencial (teóricamente la totalidad). Y concluye: A veces la satisfacción del Interés Público implica hasta oposición con el interés individual (económico o mora) de algunos; más no por eso deja de ser Interés Público en su unidad u homogeneidad”.⁷³

La oposición que refiere el tratadista en relación con el interés privado, se traduce en la aceptación que al respecto en la doctrinaria y en las leyes sigue siendo procedente, esto es que, la tutela jurídica otorgada al interés público tiene un alcance mayor que con la que cuenta el interés privado, con lo que el interés público debe siempre prevalecer sobre privado, de tal manera que su logro y satisfacción no pueden impedirse bajo ningún obstáculo.

Pero cuando el interés privado se substituye o desplaza por la irrefragable prioridad del interés público, por esa sola causa tiene el derecho a ser debidamente compensado por el detrimento o pérdida de sus derechos y de su interés, esto es, el

⁷² ESCOLA, Jorge Héctor. El Interés Público como Fundamento del Derecho Administrativo. P. 249 -250.

⁷³ ACOSTA. Derecho Adm... Op. Cit. P. 726.

interés privado se ve salvaguardado al ser reemplazado equitativamente por otro valor de la misma envergadura.

Se puede decir que el interés público presenta las siguientes características:

1. Es el resultado de un conjunto de intereses coincidentes de un grupo mayoritario.
2. Su contenido debe ser concreto y determinado así como actual, por lo que se reconoce un interés personal y directo.
3. Prevalece sobre el interés privado, pero a cambio de éste, debe de haber una compensación equitativa.

En los textos y la legislación mexicana con frecuencia encontramos expresiones diversas que aunque dependen del querer axiológico de los individuos, en esencia denotan el concepto de interés público, caso concreto lo encontramos en la llamada utilidad pública contemplada en la Ley de Expropiación, que nos proporciona una idea aproximada de los temas que en derecho positivo mexicano son de interés público, entre los que encontramos los enumerados en su artículo 1º, que a la letra dice:

“Artículo 1o.- Se consideran causas de utilidad pública: I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; - - - II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; - - -III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo. - - - IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional; - - - V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; - - - VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; - - - VII.- La defensa,

conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptible de explotación; - - - VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular; - - -IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad; X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; - - - XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida; - - - XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales”.

La ley en cita substancialmente cumple con las características atribuidas al interés público, visión que no comparto en relación con el recurso de revisión previsto en el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los motivos siguientes:

- a) El interés que protege no deviene del conjunto de intereses individuales compartidos, sino de la constante insistencia que en años atrás hizo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, materializada a través del imperio con el que desgraciadamente en nuestro país ha sustentado la persona en la que se deposita el Poder Ejecutivo.
- b) El interés que protege el recurso de revisión no tiene un contenido concreto y determinado, pues no se hace consistir en un bien perceptible para la sociedad; en el entendido de que si el valor preponderante radica en la protección económica del Estado, ese interés se ve acorazado en leyes presupuestarias respectivas, y aunque se contemplan los litigios respectivos, su garantía no depende de éstos.
- c) Asimismo afirmo que el interés público que supuestamente protege el recurso de revisión, ha carecido siempre de actualidad en su contenido concreto, pues éste no fue forjado ni se sustenta en la actualidad en la razón de un valor espiritual o material querido por la sociedad, sino que se creó en razón de un querer impuesto por una institución, un partido o el depositario del Poder Ejecutivo en turno.

- d) La falta de contenido concreto en el interés público que enarbola protege el recurso de revisión, no hace posible el reconocimiento del interés personal y directo, pues el recurso de revisión carece de contenido específico que un gobernado pueda individualizar, y en ocasiones entender, pues lo que protege el recurso no es algo valioso que desea personalmente alcanzar.
- e) Asimismo, la pérdida del interés privado a consecuencia del interés público en el que se sustenta la existencia del recurso de revisión, no se ve compensado de ninguna manera por el Estado.

Lo hasta aquí antes dicho, nos permite concretar que el recurso de revisión no sienta precedentes contrarios al interés público y mucho menos realiza una protección del mismo, pues en mi opinión, el interés que defiende el recurso de revisión previsto en el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, difiere de las características esenciales para denominarlo como público y, se traduce en un interés abstracto de las autoridades que tienen a su alcance el citado recurso de revisión. Sirve al respecto la cita que de Gordillo hace Héctor Jorge Escola, cuando dice:

“Por ello, el interés público no puede ser algo abstracto, o como dijera Gordillo en una frase feliz, no puede entenderse como una estela de bienestar que se esparce insensiblemente entre el pueblo, como una noción mágica que implica todo lo bueno y mejor; ni tampoco el interés de un conjunto de habitantes tomados como masa, un bienestar general, omnipresente, una felicidad imprecisable.”⁷⁴

En base a la falta de interés, lo expuesto a lo largo de este trabajo, en el que demuestro que el recurso de revisión resulta jurídicamente ineficaz, provocando más daños que beneficios, pues no sólo afecta las funciones jurisdiccionales de los Tribunales Colegiados que conocen del recurso, sino que rebaja su jerarquía como tribunales de amparo y garantías constitucionales, en la inteligencia de que los únicos titulares de esas garantías son los gobernados; y que a las autoridades titulares del

⁷⁴ ESCOLA. Op. Cit. P. 245.

recurso revisión no se les deja en estado de indefensión, pues cuentan con otros medios que pueden hacer valer para la defensa de sus intereses, tales como son el propio juicio de amparo; la acción que propongo como respuesta a la problemática planteada en los dos últimos apartados del Capítulo III, es la supresión del recuso de revisión previsto en el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

Conclusiones.

PRIMERA.- Los antecedentes señalados como origen del recurso de revisión, en estudio, nos presentan a éste como un medio jurídico de defensa ante el órgano jurisdiccional, controvertido por la doctrina, por cuanto a su naturaleza, y bases jurídicas que fundamentan su creación.

SEGUNDA.- El recurso de revisión previsto en el artículo 104, fracción I- B de la Carta Magna, es una más de las facultades de mando que en su momento invisten a la persona en la que se deposita el Poder Ejecutivo, y el haberlo elevado como un medio procesal de impugnación a rango constitucional, resulta en detrimento de la propia ley suprema y de las instituciones que en ella se tutelan, puesto que el contenido de los ideales y sentimientos expresados en la Constitución no concuerdan con el medio procesal de impugnación analizado.

TERCERA.- Las expresiones gráficas ilustradas en el presente estudio y el análisis cuantitativo que representan, acreditan que la inmensa mayoría de los recursos interpuestos en la vía de revisión, son desechados por cuanto a su incumplimiento de los requisitos de procedencia y excepcionalidad. Lo que hace a este recurso de revisión un medio ineficaz de impugnación.

CUARTA.- El recurso de revisión previsto en el artículo 104, fracción I-B de nuestra Carta Magna, no debe proponerse como un medio de defensa paralelo o similar al juicio de amparo, con el fin de establecer la igualdad entre la autoridad y los gobernados, pues la existencia más que centenaria del también llamado juicio de garantías, le ha permitido una conceptualización y terminología propias ante la precaria y limitada regulación del recurso de revisión, en tanto medio de impugnación previsto en la norma primaria, además de que la titularidad de los derechos fundamentales protegidos por la constitución sólo corresponden a los gobernados y sólo se pueden hacer extensivos en determinados casos.

QUINTA.- Por lo anteriormente señalado proponemos las siguientes acciones:

- a) El restablecimiento del recurso de apelación como medio de impugnación que deberá substanciarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que se propone la creación de las Salas correspondientes.
- b) Delimitación de los casos de procedencia del recurso de revisión a fin de tornar dicha impugnación en un medio de carácter excepcional, de mayor efectividad procesal.
- c) A fin de evitar la contradicción existente en el ejercicio de los derechos fundamentales protegidos por la Constitución a los gobernados, proponemos la supresión del recurso de revisión, materia de esta investigación.

SEXTO.- La aplicación de las acciones propuestas en la presente investigación, con el fin de resolver los problemas que provoca actualmente el recurso de revisión a que se refiere el artículo 104, fracción I-B de la Carta Magna, que son: la excesiva carga de trabajo del órgano jurisdiccional, a quien corresponde la substanciación del recurso actualmente, la propia procedencia del medio de impugnación, así como la desnaturalización de los principios que rigen la función jurisdiccional, tendrían los siguientes efectos:

- a) Los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Poder Judicial de la Federación, conservarían su jerarquía constitucional, aún cuando se excluyera de su función jurisdiccional la substanciación del recurso de revisión en contra de las resoluciones de los tribunales de lo contencioso-administrativo, previsto en la en el artículo 104, fracción I-B de la Carta Magna.
- b) La limitación de la procedencia del recurso de revisión señalado en el artículo 104, fracción I-B constitucional, y en su caso su supresión, ayudaría a desahogar la abrumadora carga de trabajo con la que cuentan los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de Poder Judicial de la Federación, permitiendo la optimización de su función jurisdiccional así como un pronto

despacho de los asuntos de su conocimiento, con exclusión del recurso materia de este trabajo.

- c) Con el restablecimiento de la apelación en los juicios contencioso-administrativo que se conocen en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, otorgara un plano de equilibrio a las partes en el proceso, además lo dotara de plena eficacia y definitividad, para resolver los asuntos de su competencia como órgano jurisdiccional autónomo.
- d) Con la creación de las Salas de apelación propuestas, se asegura el respeto al principio de legalidad al operar una cobertura a éste en dos supuestos, primero al analizar la acción administrativa que se combate en el juicio de nulidad y, segundo al reexaminar la resolución de la Sala a quo en la resolución materia de la apelación, asimismo se evitaría el centralismo de la justicia administrativa provocando que sus efectos alcanzaran a todos los ciudadanos.
- e) Con la delimitación de los supuestos de procedencia del recurso de revisión en los términos propuestos, se impedirá el abuso que de él vienen haciendo las autoridades y le dará la excepcionalidad que de acuerdo a su naturaleza se le otorga la ley.
- f) Con la eliminación del recurso de revisión, se reconoce la jerarquía que le corresponde al juicio de amparo, permitiéndole conservar su supremacía como el único medio jurídico-procesal de defensa de la constitucionalidad.

Bibliografía.

Libros.

1. ARNAIZ Amigo, Autora. Historia Constitucional de México. Editorial Trillas. México, 1999. 332 pp.
2. ACOSTA Romero, Miguel. 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 1992. 589 pp.
 - Derecho Administrativo Especial. Volumen I. Editorial Porrúa. México Distrito Federal, 1998. 902 pp.
3. BARQUÍN Álvarez, Manuel. Los recursos y la Organización Judicial en Materia Civil. (Estudio Comparativo de los Sistemas de Impugnación en Alemania, España, Italia y México). Instituto de Investigación Jurídicas, UNAM. México, 1976. 226 pp.
4. BURGOA O., Ignacio. El Juicio de Amparo. Trigesimaséptima edición Actualizada . Editorial Porrúa. México, 2000. 1094 pp.
 - Las Garantías Individuales. 33ª edición. Editorial Porrúa. México, 2001. 807 pp.
5. CARBONELL, Miguel. Los Derechos Fundamentales en México. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2004. 1111 pp.
6. CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 12ª edición. Editorial Porrúa. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2000. 305 pp.
7. CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano II. Tomo II de II. Cárdenas Editor. México, 2000. 502 pp
8. Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas. Justicia Administrativa. Editorial Trillas. México, 1998, 165 pp.
9. DEHESA Dávila, Gerardo. Etimología Jurídica. 2ª Edición. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis. México, 2004. 522 pp.
10. DÍEZ Quintana, Juan Antonio. Mnemotécnica del Juicio de Amparo. Editorial PAC. México, 2004. 92 pp.
 - 181 Preguntas y Respuestas Sobre el Juicio de Amparo (Sumario del Juicio de Amparo). Editorial PAC. México, 2005. 81 pp.

11. ESCOLA, Jorge Héctor. El Interés Público como Fundamento del Derecho Administrativo. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1989. 264 pp.
12. ESPINOZA, Manuel Lucero. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal. 5ª edición aumentada. Porrúa. México, 1998. 300 pp.
13. FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2000. 563 pp.
14. FERNÁNDEZ Torres, Juan Ramón. Jurisdicción Administrativa Revisora y Tutela Judicial Efectiva. Editorial Civitas. Madrid, 1998. 382 pp.
15. FLORIS Margadant, Guillermo S. El Derecho Privado Romano. Como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea. 26º Edición. Editorial Esfinge. S. A. de C. V.. México, 2002. 532 pp.
16. FRAGA Magaña, Gabino. Derecho Administrativo. 40ª edición. Editorial Porrúa. México, 2000. 506 pp.
17. GÓMEZ Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. 10ª edición. Editorial Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios. México, 2005. 363 pp.
18. GUDIÑO Pelayo, José de Jesús. Ingeniería Judicial y Reforma del Estado. Editorial Laguna. México, 2001. 175 pp.
19. IGLESIAS, Juan. Derecho Romano. 12ª edición. Editorial Ariel, S. A.. Barcelona, 1999. 475 pp.
20. ITURBE Rivas, Arturo. Elementos de Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. México, 2004. 330 pp.
21. MARGÁIN Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo. 9ª edición. Editorial Porrúa. México, 2001. 465 pp.
 - El Recurso Administrativo en México. 6ª edición. Editorial Porrúa. México, 2001. 251 pp.
22. NAVAS Castillo, Antonia. El Control Jurisdiccional de los Actos Parlamentarios sin Valor de Ley. Editorial Colex. Madrid, 2000. 257 pp.
23. RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas. 2ª edición. UNAM, México, 2000. 105 pp.
24. RUIZ-RICO Ruiz, Gerardo y otros. La Aplicación Jurisdiccional de la Constitución. Ponencia del curso organizado por el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén y el Consejo General del Poder Judicial en marzo de 1995. Editorial Tirant la blanch. Valencia, 1997. 312 pp.

25. SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. 21ª edición. Editorial Porrúa. México, 2001. 900 pp.
26. SOBERANES Fernández, José Luis. Sistema Jurisdiccional Mexicano. UNAM. Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1999. 58 pp.
- Los Principios Generales del Derecho en México. Editorial Porrúa. 1999. 85 pp.
27. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Código de Ética del Poder Judicial de la Federación. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2004. 13 pp.
- Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una Agenda para la Justicia en México. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2004. 413 pp.
28. TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808- 1997. Dirección y Efemerides de Felipe Tena Ramírez. Vigésima Edición Actualizada. Editorial Porrúa. México, 1997. 1179 pp.
29. TREVIÑO Garza, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 1998. 268 pp.

Diccionario y Enciclopedias

1. Derechos del Pueblo Mexicano I. México a través de sus Constituciones. Cámara de Diputados, LV Legislatura del Congreso de la Unión. 4ª edición. Editorial Porrúa. México, 1994. 835 pp.
- X. México a través de sus Constituciones. Cámara de Diputados, LV Legislatura del Congreso de la Unión. 4ª edición. Editorial Porrúa, México, 1994. 835 pp.
2. DICCIONARIO de la Lengua Española. Real Academia Española. h/z. 22ª edición. España, 2001. 2368 pp.
3. ENCICLOPEDIA Jurídica Omeba. Tomo XXV de XXVI. RETR-TASA. Bibliografía Omeba. Argentina, 1977. 1040 pp.
4. ENCICLOPEDIA Universal Ilustrada. Europeo-americana. Tomo XLIX, R-REEZ. Espasa-Calpe, S. A.. Madrid, 1923. 1472 pp.

5. Historia del Amparo en México. Tomo I Referencia Histórica Doctrinal. México, 1999. 328 pp.
6. NUEVO Diccionario Jurídico Mexicano. A-C. Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2001. 1-966 pp.
 - I-O. Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2001. 967-2732 pp.
 - P-Z. Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001. 2734-3923 pp.

Revistas y artículos especializados.

1. CENDEJAS Gleason, Oscar Germán, Breve Análisis de las Reformas en Materia de Procedimiento Contencioso Administrativo. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, No. 22, 2006, México, D. F.
2. Foro El. El Juicio de Amparo Mexicano y su Relación con Recursos Similares Latinoamericanos. 6a. Epoca, No.2, Julio-Septiembre, 1975, Mexico, D.F.
3. GÓMEZ Muñoz, María Isabel. El Juicio de Amparo Administrativo-Fiscal. Revista de la Facultad de Derecho de México, T. XXXIV, Nos. 133-134-135, Enero-Junio, 1984, México, D. F.
4. ITURBE Rivas, Arturo. La Revisión Contra las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación (Reforma 1997). Revista del Instituto de la Judicatura Federal, No. 1, Diciembre, 1997, México, D. F.
5. LANDA Duran, Graciela M. El Recurso de Revisión en Materia Fiscal. Alegatos, No. 10, Septiembre-Diciembre, 1988, México, D.F.
6. ORTIZ Hidalgo, Luis. El Recurso de Revisión Fiscal. El Foro, 8a. Epoca, Tomo I, No. 2, 1988, México, D. F.
7. RESÉNDIZ Núñez, Cuauhtémoc. El Recurso de Revisión en Materia Fiscal. LEX, 3a. Epoca, Año II, Diciembre, No. 18, 1996, México, D.F.
8. TRON Petit, Jean Claude. Algunas Consideraciones Sobre los Recursos de Revisión y Revisión Fiscal de la Federación. Revista de la Escuela de Derecho, Año V, No. 5, Otoño-Invierno, 1990, México, D. F.
9. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, revista número 4, 4ª Época, Diciembre de 2006, México, D. F.

Medios y páginas electrónicas.

1. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. (2003). México a través de las Constituciones. (Versión 2003) [Programa de computación]. México. Universidad de Colima.
2. (2007) Código Fiscal de la Federación. Consultado en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm
3. (2007). Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. Consultado en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm
4. (2007) Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm
5. (2007) Ley de Expropiación. Consultado en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm
6. (2007). Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Consultado en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm
7. (2007) Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Consultado en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm
8. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2006). IUS 2006. Junio 1917-Junio 2006. Jurisprudencia y Tesis Aislada. (Versión 2006) [Programa de computación]. México. Dirección General de Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. (2007)
9. Diarios Oficiales de la Federación. Consultados en <http://www.dof.gob.mx/>