UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA

INTERPRETACION DEL PARRAFO SEGUNDO DE LA FRACCION PRIMERA DEL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL.

TESIS
que para obtener el Título de
Licenciado en Derecho
presenta

JESUS FLORES SEVILLA

1957

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

A mis padres.

PROLOGO

A partir de la Constitución Política de 1857, era ya objetada como anticonstitucional la posibilidad legal de establecer dentro de nuestro derecho, tribunales contenciosos administrativos principalmente por Ignacio L. Vallarta, Jacinto Pallares, Cruzado y otros quienes sostenían que el artículo 50 de la mencionada Constitución, artículo idéntico en lo esencial al 49 de la vigente, prohibe la reunión de dos o más poderes en una sola corporación o individuo, lo que sucedería, según el criterio de los juristas antes aludidos, si al Poder Ejecutivo se le otorgaran facultares para juzgar.

La Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 que creó el Tribnnal Fiscal, hizo que renacieran las críticas basadas en la tesis de la separación de poderes, ya que este tribunal dicta sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, agregándose además la tesis que el artículo 13 de la Constitución vigente prohibe los tribunales especiales y al Tribunal Fiscal se le ha considerado como un tribunal especial.

En la actualidad creo que carecen de valor las críticas que se han hecho. El Tribunal Fiscal de la Federación fué creado para resolver una necesidad imperiosa y el que corresponda a un poder u otro, es cuestión sin significación alguna ya que el Tribunal Fiscal es autónomo para decidir e independiente por completo para dictar sus fallos, de los órganos de la administración.

Pienso que para esta tesis, abordar la discusión sobre la constitucionalidad o anticonstitucionalidad del mencionado tribunal, carece de importancia, razón por la que no lo hago, pues además, la discusión a que aludimos bien podría llenar las exigencias de otra tesis.

Quiero más que nada, al hablar de la organización, integración, funcionamiento, competencia y fuerza de las sentencias del Tribunal Fiscal, resaltar sus características, para llegar así a establecer las conclusiones que me propongo, y éste es el motivo por

lo que incluyo el tema en el primer capítulo de este trabajo; ya que pretendo ocuparme exclusivamente de los Recursos de Revisión creados por los decretos de 30 de diciembre de 1946 y 29 de diciembre de 1948 ante la Segunda Sala en materia administrativa de la Suprema Corte de Justicia, en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, recursos que tienen su origen y fundamento en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política que nos rige actualmente.

Ese párrafo establece que en los juicios en que la Federación esté interesada se podrán crear recursos en contra de las sentencias de los tribunales de Segunda Instancia, o en contra de las sentencias de los tribunales administrativos.

En la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, claramente afirma el legislador que el Tribunal Fiscal es un tribunal administrativo, ya que sus sentencias carecen de imperio pues el tribunal no tiene ninguna fuerza para hacer ejecutar sus decisiones, y que el contencioso de que se ocupa es un contencioso de anulación, y no de plena juridicción que es lo que le confiere su carácter "suigéneris".

Varios tribunales, en nuestro medio jurídico, se pueden considerar como tribunales administrativos, pero para los fines de este estudio, vuelvo a repetir, sólo interesa conocer el Tribunal Fiscal de la Federación; para que en esta forma se pueda ralizar la correcta interpretación del segundo párrafo de la primea fracción del artículo 104 de la Constitución Política de nuestro país, ya que principalmente para impugnar las sentencias del Tribunal Fiscal se realizó la reforma constitucional que en diciembre de 1946 modificó la fracción aludida, naciendo así la posibilidad legal de crear el recurso de Revisión Fiscal.

CAPITULO

I

EL TRIBUNAL FISCAL

Antecedentes.—Integración.—Estructura y funcionamiento. Autonomía e independencia.—Procedimiento.—Competencia. Resoluciones y Sentencias.

CAPITULO

I

En materia de justicia fiscal en el año de 1924 se creó el Jurado de Infracciones Fiscales que era un organismo especial, formado por representantes de los contribuyentes y por representantes de la Secretaría de Hacienda.

Este Jurado fué creado con el propósito de revisar, a petición de parte, las resoluciones que emitían las autoridades hacendarias en virtud de las cuales se imponían sanciones de carácter pecuniario a los infractores de las leyes fiscales. Se facultó al Jurado para que conociera en última instancia en el orden administrativo sobre la legalidad de las resoluciones de la Administración Pública por medio de las cuales se había hecho la aplicación de esas sanciones.

En el año de 1926 al crearse el Impuesto sobre la Renta, se instituyó la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta con la finalidad de revisar, en el orden administrativo, las resoluciones de las Juntas Calificadoras del Impuesto sobre la Renta por medio de las cuales se hacía la determinación concreta de los créditos fiscales derivados del impuesto a cargo de cada contribuyente.

Como las Juntas Calificadoras podían cometer errores en perjuicio de los particulares, para otorgar mayor y mejor justicia a los causantes se creó la Junta Revisora. Ya en 1927 se pensó que sería conveniente que además de las resoluciones de las Juntas Calificadoras, se revisaran también las resoluciones en materia del impuesto sobre alcoholes y consecuentemente, se facultó a la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta para hacerlas.

En este año de 1927 se venía observando una gran anarquía dentro de la legislación fiscal, en concreto, sobre las sanciones e infracciones, ya que cada Ley fiscal contenía su propio sistema de infracciones y sanciones; además, los procedimientos para la aplicación de esas sanciones de carácter administrativo variaban de una ley a otra.

Surgió sí la imperiosa necesidad de unificar el criterio para juzgar las sanciones que deberían aplicarse por cada categoría de infracción y era también necesario uniformar los procedimientos para aplicarlas.

Era pues conveniente expedir una sola ley que englobara esos distintos aspectos de las diversas leyes fiscales; en consecuencia, se tuvo la idea inicial de expedir un Código Penal Fiscal, con lo que se lograría hacer una clasificación de las distintas infracciones fiscales y aplicar, consecuentemente, sanciones semejantes a infracciones de naturaleza y gravedad semejante y establecer, así mismo, el procedimiento para su aplicación.

Pero se advirtió que resultaba factible llevar esa generalización más adelante, en efecto, la obligación tributaria era suceptible de ser separada de los conceptos generales del Derecho Civil, para señalar sus características propias, en disposiciones legales de índole fiscal.

Ya la práctica administrativa había marcado estas diferencias a través de la actuación del Departamento Técnico Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una serie de resoluciones emitidas que hicieran ostensibles esas diferencias entre las dos categorías de obligaciones; las obligaciones de dercho privado, tal como los estudiaban el Derecho Civil y el Mercantil, y esta otra especie de obligaciones de derecho público, consistentes en los créditos y obligaciones fiscales. Era pues preciso aprovechar el esfuerzo que se estaba haciendo en la materia penal fiscal para hacerlo extensivo a la rama de las obligaciones tributarias.

También se advirtió, que se podían hacer determinadas generalizaciones en los procedimientos administrativos fiscales para la determinación de los créditos en cantidad líquida en los procedimientos oficiosos, para tratar de hacer efectivos los créditos fiscales y los procedimientos coactivos cuando el deudor no cumpliere con su obligación.

Esta materia ya había sido tratada en forma general por medio de la facultad económica coactiva que aparecía inserta en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación. Era pues, necesario suprimirla, para que el nuevo código que se pensaba estructurar la incluyera.

En el mes de abril de 1929 quedó terminado el proyecto de Código Fiscal que se había decidido elaborar, pero por una serie de razones que no vienen al caso, dicho proyecto quedó abandonado hasta el año de 1936 cuando el 27 de agosto se expidió la Ley de Justicia Fiscal, antecedente del actual Código que nos rige en materia impositiva.

Este Código es reciente, pues fué puesto en vigor el día primero de enero de 1939 y puede decirse que nuestro país fué el primero que integró un ordenamiento fiscal de esta naturaleza, aunque teniendo como antecedente básico, a su vez, un reglamento especial vigente en Alemania desde el año de 1922.

Las autoridades hacendarias tenían la idea que era imprescindible crear un organismo con facultades para revisar la actuación de la administración en todos los aspectos fiscales; es decir, que no sólo se refiriera al Impuesto sobre la Renta y la Impuesto sobre Alcoholes y sanciones en materia fiscal, sino que este organismo tuviera la facultad de revisar cualesquiera resolución en materia fiscal que pudiera ser adversa para los intereses de los particulares.

Cuando se instituyó la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, no se pensó en crear un verdadero Tribunal de lo Contencioso Fiscal. En aquella época quienes fueron los encargados de formular el proyecto para un código fiscal pensaban, que la creación de un Tribunal Contencioso Administrativo dentro de las disposiciones de nuestra Constitución Política, violaría sus preceptos; que no era posible sin una previa reforma constitucional, crear tribunales de lo contencioso administrativo en México, dado el sistema de división de poderes que nuestra Carta Magna contiene.

Por este motivo al redactarse el proyecto de Código Fiscal y crearse la Junta Revisora, no se le dieron todas las características y toda la fuerza juridiccional propia de un Tribunal de lo contencioso administrativo.

En 1936, al expedirse la Ley de Justicia Fiscal las personas que actuaban como funcionarios de la Secretaría de Hacienda, pensaron que no era necesario reformar la Constitución Política que nos rige para crear un Tribunal Fiscal y en forma brillante

y extensa en la Exposición de Motivos de la Ley que nos ocupa, puntualizaron sus ideas, las cuales, en una parte, transcribimos.

"Con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, es conveniente dar a conocer las ideas directrices de dicha Ley, que representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad —tanto por lo que hace a facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica— que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares".

"En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que creé un tribunal adminisnistrativo en sentido formal, ha de resolverse pues si bien, como unánimente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en lo absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad; dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la administración activa, no lo sean del Poder Judicial...

"Por lo demás, es inegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un "recurso o medio de defensa para el particular perjudicado", cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio d amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad, llamado entre nosotros de "reconsideración" y el jerárquico) sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, el Jurado de

Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad.

"Todavía más: en múltiples ocasiones, al interpretarse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurídiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

"El más alto tribunal de la República fijó estas tesis frente a organismos y a procedimientos que no presentaban todos los caracteres de organismos y procedimientos jurídiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la Administración activa; por ello confía el Ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánico, formal en cuanto a formas de proceder y no al poder en que está colocado y material, será un tribunal y ejercitará funciones jurídiccionales...

"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando la autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una jurídicción administrativa..."

Con base en estas ideas que acabamos de transcribir, aunque adscrito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, independiente y autónomo para dictar sus decisiones, nació el Tribunal Fiscal de la Federación.

Este Tribunal se halla integrado por veintiún magistrados y su organización, en grandes rasgos, es la siguiente:

Un Presidente del Tribunal, que forma parte de una de las Salas del mismo, y dura en su puesto un año, pudiendo ser reelecto, sus facultade sson muy pocas y de muy poca importancia: 1o.—Turnar los asuntos al pleno del Tribunal. 2o.—Dirigir los debates. 3o.—Quizá, la más importante, nombrar al personal secundario de este Organismo. 4o.—Enterar anualmente al Presidente de la República y al Secretario de Hacienda de las sentencias dictadas por cada Magistrado.

—Siete Salas, compuestas por tres magistrados cada una.

—De entre los tres magistrados que integran cada una de las Salas se van turnando semanariamente para desempeñar el cargo de Magistrado Semanero, cuyas funciones se refieren a estudiar las demandas y revisarlas para ver si se ajustan a lo que sobre el punto establece la Ley y para ver si son claras o no. En el primer caso tiene obligación de darles entrada, en el segundo la de mandarlas aclarar con el objeto de que se provea más tarde respecto a su admisión, o para que sean rechazadas. También debe sobreseer los asuntos en los que el juicio ya no existe; bien porque el causante se haya desistido o bien porque la autoridad revoque su resolución en favor del demandante, y por último, informar al pleno del Tribunal de las sentencias que se proyecten cada año debiendo acompañar copia de las mismas.

—Un Secretario General o de acuerdos.

—En cada Sala hay tres Secretarios que colaboran con los magistrados en los engroses de los fallos y llevan la tramitación del acuerdo correspondiente.

—Siete Actuarios, y

—El Redactor de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

—El Pleno se haya formado por los veinte magistrados y el Presidente del Tribunal.—Las Facultades del Pleno son:

1o.—Designar al Presidente del Tribunal. 2o.—Adscribir a cada Magistrado a la Sala que se considere conveniente. 3o.—Nombrar a los Secretarios, Actuarios y al Jefe o Redactor de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 4o.—La función más interesante del Pleno es la que consiste en definir la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal, la cual debe estar constituída por una sola resolución que éste dicte. 5o.—Formular el Presupuesto de Egresos del Tribunal; siendo esta facultad, casi hipotética, ya que el Presupuesto lo formula la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 6o.—Conocer de las "exitativas de justicia". Estas son un medio de relativa efectividad, que se ha puesto en manos del particular persiguiendo el despacho rápido y normal de las Sentencias y consisten en quejas ante el Pleno cuando una Sala no dicta su resolución dentro del término legal.

Los Magistrados del Tribunal tienen que ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, mayores de veinticinco años, con título expedido por autoridad o corporación legalmente facultada para ello, de reconocida buena conducta, no haber cometido delito intencional en contra de la propiedad y, ser especialista en la materia con una experiencia mínima de cinco años.

Los magistrados del Tribunal Fiscal estarán impedidos para desempeñar cualquier empleo dependiente de la Federación, de los Estados o de algún particular, excepto los de carácter docente, y también para ejercer la profesión de abogado, salvo en causa propia.

Debemos resaltar los medios de que el legislador se ha vanido para garantizar la actuación independiente de los integrantes del Tribunal Fiscal.

Sus funcionarios, son nombrados por el Presidente de la República a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; pero no queda concluído aquí el afán de garantía del legislador, sino que va más adelante, pues se pensó, y con justa razón, que si únicamente intervenían en la designación de los Magistrados del Tribunal Fiscal el Secretario de Hacienda y el Presidendencia necesaria para resolver de acuerdo con su sólo criterio te de la República, quizá ellos no se sentirían con la indepen- en los asuntos en los que debieran intervenir. Entonces las designaciones se fortifican ordenando que estas sean hechas en la

forma en que son realizadas las de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con lo que establece la fracción II del artículo 76 de la Constitución Política de la República, por lo que el Senado debe ratificar los nombramientos de los Magistrados del Tribiunal Fiscal de la Federación.

De esta manera, desde el momanto en que un Magistrado del Tribunal Fiscal se encuentra con que en su nombramiento ha intervenido en forma fundamental el Senado de la República, se siente desligado por lo que toca a su función no sólo del Secretario de Hacienda sino también del Presidente de la República.

Existía la amenaza de que reduciéndose en el presupuesto la asignación económica de los Magistrados del Tribunal, pudieran claudicar a las exigencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o ante las demandas del Ejecutivo en el momento de fallar juicios en que se tuviera especial interés de que la resolución fuera en determinado sentido.

Para evitar lo anterior, se ordenó que durante el período para el cual son nombrados, los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación duran en su cargo seis años de manera normal, no pueden reducirse sus asignaciones económicas, es decir, sus remuneraciones.

También con la misma finalidad y con el propósito de dar facilidad de actuación a los Magistrados, así como para que cobren firmeza en su criterio en el momento de dictar su resolución, el Código Fiscal de la Federación estatuye, que los Magistrados del mismo Tribunal solo pueden ser removidos en los casos en que lo son constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial. La remoción debe ser ordenada por el Presidente de la República y también ratificada por el Senado.

Los organismos creados por el Legislador para que el Tribunal Fiscal de la Federación realice la función que le está encomendada son los siguientes: El Pleno, las Salas y los Magistrados Semaneros, iniciando su trabajo a partir del primero de enero del año de 1937, quedando desde esa fecha suprimidos el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, suprimiéndose así mismo el Juicio Sumario de Oposición en materia fiscal ante los Tribunales Judiciales Federales.

El procedimiento que se desarrolla ante este Tribunal Fiscal de la Federación es de carácter oral, ya que en la misma iniciativa de su creación se indicó que reúne los "Cinco Rasgos Característicos". Acepta el procedimiento de palabra, casi caído en la actualidad, en desuso, aunque reconociendo la doble función de la escritura como documentación y preparación de la contienda. El contacto inmediato de los jueces con las partes y aún los elementos de convicción; la identidad física de las personas de los jueces durante el proceso; la inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias y, lo que lo señala como fundamental, la concentración del procedimiento.

En la práctica, lamentablemente se ha abandonado el procedimiento oral en el juicio, perdiendo así, una de sus más relevantes cualidades, la rapidez y flexibilidad y consecuentemente el contacto inmediato de los jueces con las partes, ya que los alegatos no son escuchados directamente por los magistrados encargándose de recibirlos el Secretario de la Sala.

El artículo 146 del Código Fiscal de la Federación en su primer párrafo dispone que el Tribunal Fiscal de la Federación tendrá las facultades que el ordenamiento legal antes citado le otorga, es decir, que estamos en presencia de un tribunal de derecho; puesto que la legalidad de su actuación es problema de competencia, y por ello la validez de sus actos descansa en el apoyo que ofrezca la norma que funde y motive su resolución; así pues, para que un acto del Tribunal Fiscal de la Federación se repute legal, tiene que estar fundado en una disposición legal que justifique esa actividad.

En Derecho Público la competencia puede definirse como la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos. Ella determina pues, los límites dentro de los cuales han de moverse unos y otros. Este concepto desempeña en Derecho Público un papel equivalente al de la capacidad de las personas físicas en el Derecho Privado.

Examinando la competencia en su contenido se observa que existen elementos fundamentales y determinantes que la delimitan; el Territorio, la Materia, el Grado y la Cuantía.

El Territorio es el ámbito espacial en que accionan las personas públicas y sus órganos. Es el límite físico de actuación de unos y otros.

Un sector importante de la doctrina italiana considera el Grado como elemento determinante de la competencia de los órganos de la administración. El Grado es la posición que ocupa el órgano dentro de la ordenación Jerárquica. Ello implica como consecuencia, que un mismo asunto puede ser resuelto sucesivamente por varios órganos, en primero, segundo o último grado, subiendo por la línea Jerárquica.

En nuestro Derecho Fiscal los elementos determinantes y característicos de la competencia son a los que aludimos antes; "el territorio" en que es competente el Tribunal Fiscal de la Federación, está formado por el ámbito físico de nuestros límites geográficos, es decir, su competencia es federal.

Respecto a la cuantía ésta es ilimitada ya que cualesquiera que sea el monto de los asuntos que se lleven ante él tiene capacidad para conocerlos; respecto al grado es el más alto superior

jerárquico, pues no se puede ocurrir en demanda de nulidad ante él, sin previamente haber agotado, todos los recursos administrativos que disponga la Ley y por último la materia de los juicios que debe ser, obviamente, comprendida dentro del derecho fiscal.

La Ley de Justicia Fiscal promulgada el 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes, creó, como antes mencionamos, al Tribunal Fiscal de la Federación y asignó a las Salas que lo integran, competencia para decidir en los asuntos mencionados en el artículo 14 de la misma Ley.

Actualmente, es el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación el que enuncia la competencia de las Salas del Tribunal Fiscal en sus diversas fracciones, siendo la primera de ellas la siguiente:

Conocer de las demandas que se presenten en contra de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias, de los organismos fiscales autónomos, o en contra de las Oficinas Federales de Hacienda; por las que se solicite la nulidad de una resolución por medio de la cual se determine la existencia de un crédito fiscal, se fije su monto o se señalen las bases que se tendrán presentes para determinar la existencia y el monto del crédito fiscal, para su liquidación.

La segunda fracción enuncia la competencia de las Salas para conocer las demandas de nulidad que se presenten en contra de las resoluciones que dicten las dependencias del Ejecutivo fijando la responsabilidad de empleados federales, pero se indica que esto debe de ser en materia fiscal. Por lo tanto, la resolución puede ser que derive de cualesquier organismo del Ejecutivo motivando la competencia del Tribunal Fiscal, pero se requiere, como rasgo especial, que la resolución se refiera a materia fiscal, pues de otro modo el Tribunal no será competente.

La fracción tercera dispone que las Salas conocerán en los juicios que se inicien en contra de acuerdos, (lo correcto sería que el Código Fiscal de la Federación expresara: —"en contra de las resoluciones—" por que el acuerdo es una decisión administrativa que no tiene los alcances de una resolución), por los que se

impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo penas por la infracción a las leyes fiscales.

La cuarta fracción es muy confusa, más no por su redacción, si no por que es algo difícil por su contenido la interpretación de la misma, ya que indica que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación son competentes para conocer de la inconformidad que presente una persona en contra de una resolución distinta de las anteriores, pero dictada en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo.

El quinto título de competencia está constituído por la posibilidad que tienen las Salas para conocer de las demandas que se presenten impugnando la validez del procedimiento administrativo de ejecución.

También la competencia de las Salas está determinada en la fracción sexta quien las faculta para conocer de la negativa de devolución de las autoridades fiscales, de cantidades percibidas por concepto de impuestos, derechos, aprovechamientos cubiertos de más, o pagados indebidamente.

La fración séptima del ya multicitado artículo 160 del Código Fiscal de la Federación determina la competencia de las Salas y faculta a estas, para conocer de las peticiones formuladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular, dictada por un órgano administrativo.

Y por último la octava fracción del artículo al que nos hemos estado refiriendo estatuye la competencia de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando una ley especial otorgue competencia al mismo.

La sentencia es considerada como el fin normal del proceso. Es la meta buscada. Toda la actividad de las partes y del órgano juridiccional se encamina, prácticamente, a este resultado que es la esencia de todo tribunal. El interés en la producción de la sentencia es común al actor y al demandado, ya que a ambos igualmente afecta la solución del caso jurídico planteado por ellos.

En el contencioso fiscal, en el mismo auto en que se dé entrada a la demanda, se citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no podrá exceder de un mes. Las Salas gozan de la más amplia libertad para ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos y una vez fijados estos, oídos los alegatos del actor, de la parte demandada y del tercero interesado, si lo hay, así como recibidas todas las pruebas ofrecidas con relación a la validez o nulidad del procedimiento impugnado, se dictará el fallo, que se fundara en ley examinando todos los puntos controvertidos.

La formación de la sentencia es distinta según se trate de un órgano juridiccional unipersonal o colegiado. En el primer caso, el Juez, en vista del material elaborado en el proceso, emite el fallo con su propio y exclusivo esfuerzo mental. En el sgundo, la sentencia se produce con el concurso de los varios Jueces, en este, nuestro caso particular, por los tres Magistrados que integran la Sala, entre los cuales, para cada juicio se nombra un ponente, procediéndose a votación de las conclusiones formuladas por éste y el resultado para alcanzar el fallo se obtiene por mayoría en dicha votación.

Las sentencias se han clasificado tradicionalmente en definitiva e interlocutorias. Las definitivas ponen fin al proceso en una instancia y las interlocutorias están destinadas a la resolución de cuestiones incidentales.

En atención a lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles en materia federal, supletorio en estos casos cuando no existe disposición alguna al respecto del Código Fiscal de la Federación, según lo dispone el mismo ordenamiento citado en su artículo 155, se emplean las resoluciones interlocutorias para resolver incidentes promovidos antes o después de la sentencia definitiva. Según su efecto, las sentencias interlocutorias impiden o pa-

ralizan definitivamente la prosecución del juicio, teniendo en este caso el efecto de auto definitivo, o bien ni le impiden ni paralizan la prosecución del juicio.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales se abstiene de formular una definición acera de la sentencia definitiva, que es, la más importante de las resoluciones judiciales. El Código Federal de Procedimientos Civiles dice que las resoluciones judiciales son sentencias "cuando deciden el fondo del negocio'.

Basándonos en el criterio apuntado anteriormente en nuestro derecho fiscal podemos clasificar como definitivas las resoluciones que emiten las Salas cuando deciden el fondo del negocio y las resoluciones o autos que paralicen o impiden definitivamente el procedimiento, pero sin llegar a decidir sobre el fondo, como sentencias interlocutorias. Por ejemplo el auto dictador por el Magistrado Semanero sobreseyendo el juicio.

Las sentencias, del Tribunal Fiscal de la Federación, según lo estatuye el primer párrafo del artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, "tendrán fuerza de cosa juzgada", debiendo ésta entenderse en dos sentidos: formal o procesal, y substancial o material.

En el primero significa la imposibilidad de impugnación de la sentencia recaída en un proceso, bien porque no exista recurso alguno contra ella, o bien porque se haya dejado transcurrir el término señalado para interponerlo; en este sentido, Rispoli en "Istituzioni Di Diritto Processuale Civile" loc onsidera como una simple preclusión que no afecta más que al proceso en que se produce; pero, según Chiovenda en el segundo tomo de "Principios", hay que tener en cuenta que no conviene confundir la preclusión con la "cosa juzgada", aunque la preclusión sea la base práctica de la sentencia, porque la preclusión es una institución general del proceso, que tiene aplicación en muchos casos distintos de la cosa juzgada.

En sentido substancial, opina Chiovenda, la cosa juzgada consiste en la indiscutibilidad de la esencia de la voluntad concreta de la ley afirmada en la sentencia. La eficacia de la cosa juzgada en sentido material se extiende a los procesos futuros; en

consecuencia, lo que se establece en la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada no puede ser objeto de nuevo juicio; esta es la verdadera cosa juzgada.

La cosa juzgada en el pensamiento de los procesalistas, establece la presunción "juris et de juri" de que la ejecutoria, según la expresión tradicionalmentec onsagrada, se tiene por verdad legal inalterable, es decir, que contiene la verdadera y exacta aplicación de la norma legal a un caso concreto, y no puede por lo tanto, impugnarse, ni modificarse, por motivo, autoridad, ni tribunal alguno.

Para el Código Federal de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, la cosa juzgada es "la verdad legal".

Los límites objetivos de la cosa juzgada se señalan cuando se reconoce que su existencia constituye un obstáculo al planteamiento de procesos futuros, excluyendo la posibilidad de un nuevo juicio sobre el tema de la relación jurídica declarda en la resolución pasada en autoridad de cosa juzgada.

Para que este efecto llegue a producirse, se requiere, necesariamente, que el objeto de la acción que se pretende ejercitar coincida por completo con el de la sentencia anteriormente pronunciada de la que dimanan los efectos de la cosa juzgada.

La cosa juzgada, desde el punto de vista objetivo, se limita a la acción o derecho sobre el que ha versado la demanda, sin que afecte tampoco a los hecos reconocidos en la sentencia.

Fórmase única y exclusivamente la cosa juzgada sobre la parte resolutiva de la sentencia, excluyéndose los motivos de la misma, como inoperantes para estos efectos, aunque se les reconozca importancia para la interpretación del fallo.

Considerada subjetivamente, se admite como regla general, que la eficacia de la cosa juzgada no se extiende a quienes no hayan intervenido en el proceso. Pero esta regla no tiene un valor absoluto, por lo menos desde el punto de vista de las legislaciones vigentes.

Rocco contradice la posición de los autores que al abordar el problema de los límites subjetivos de la cosa juzgada parten de la premisa de que ésta debe tener efectos relativos, limitados a las partes, y afirmando, en su consecuencia, que ningún efecto

deberá desplegar en relación con los llamados terceros en el procedimiento.

El problema de los límites subjetivos de la cosa juzgada para estos autores, escribe Rocco, consistiría únicamente en explicar, según un concepto y unas normas que se quería que fuesen generales, por que razón, en una serie no despreciable de casos, que constituiría otras tantas excepciones a la regla de la eficacia "inter partes", los efectos de la cosa juzaga se extienden a una categoría de sujetos mucho más vasta que las solas partes, hasta el grado de valer "ergo ommes", y no solo frente a los llamados terceros, en algunos casos, consistiendo todo el problema, según estos conceptos, en conciliar las llamadas excepciones con la regla fundamentalmente de la eficacia "inter partes".

No existe cosa juzgada cuando se está en presencia del ejercicio de derechos aducidos por terceros que no han litigado, y a quienes, por esa razón no puede afectarles lo decidido en una sentencia dictada en un juicio en que no han sido partes.

Para que exista la cosa juzgada es de todo punto indispensable que exista identidad de objeto, de causa y de partes. El alcance exacto de la cosa juzgada lo definen los puntos resolutivos de la sentencia y no las razones en las que esa misma sentencia se haya apoyado. (Semanario Judicial de la Federación, tomo XXXV, páginas 1,154).

El Código Federal de Procedimientos Civiles, que como ya sabemos es supletorio del Código Fiscal de la Federación, preceptúa que hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria, causándola las siguientes:

I.—Las que no admiten ningún recurso.

II.—Las que admitiéndolo, no fueren recurridas, o habiéndolo sido, se haya declarado desierto el interpuesto o se haya desistido el recurrente.

III.—Las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante para hacerlo.

En los casos de las fracciones I y III, las sentencias causan ejecutoria por ministerio de la ley; en los casos de la fracción II se requiere declaración judicial, la que será hecha a petición de parte. La declaracin se hará por el tribunal de apelación, en la resolución que declare desierto el recurso. Si la sentencia no fuere recurrida, previa certificación, de esta circunstancia por la secretaría, la declaración la hará el tribunal que la haya pronunciado, y en caso de desistimiento, será hecha por el tribunal ante el que se haya hecho valer.

Como consecuencia del carácter jurisdiccional de las decisiones del Tribunal Fiscal de la Federación, se establece que éstas tendrán fuerza de cosa juzgada, con el alcance que estos términos tienen cuando los emplean nuestros códigos de procedimientos al referirse a los fallos de la justicia ordinaria; es una cosa juzgada relativa, que todavía puede destruirse por una sentencia de amparo.

Se conserva la expresión, por una parte, porque como ya se indicó, nuestras leyes la usan, y por la otra, porque aún la misma doctrina del Derecho Procesal acepta que la cosa juzgada puede tener diversos grados y que uno de ellos es cuando un fallo ya no es revocable por un recurso ordinario, sino sólo por medios de impugnación extraordinarios; ahora que la relatividad existe sólo cuando el fallo sea adverso al particular, pues cuando le sea favorable, en nuestro derecho fiscal, se debe entender que la cosa juzgada sí es absoluta.

CAPITULO II

En el capítulo primero, hemos visto someramente, cómo nació el Tribunal Fiscal de la Federación, su estructura, su funcionamiento, su integración, el procedimiento que ante él se sigue y su competencia destacando además, que tiene la característica necesaria que estatuye el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 de nuestra Carta Magna vigente, esto es, que se trata de un tribunal administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos, y que éstos son definitivos, teniendo fuerza de cosa juzgada, por lo que ya no son revocables con un recurso ordinario, sino sólo por medios de impugnación extraordinarios.

Estos medios son, el amparo indirecto, que se promueve ante el juzgado de Distrito, y el Recurso de Revisión, ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, materia de esta tesis.

La fracción I del artículo 104 de la Constitución vigente, correspondiente a la fracción I del artículo 97 de la Constitución Política de 1857, se ha modificado y sufrido diversas transformaciones para llegar a alcanzar su estructura actual, siendo tres las teorías principales, según el maestro Antonio Carrillo Flores, que se han elaborado en la doctrina mexicana alrededor de las fracciones I de los artículos antes mencionados.

I).—"La que podría llamarse tesis Vallarta, que si bien reconoce la conveniencia de una reglamentación de tal precepto, sostiene que aún sin reglamentación alguna es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la Administración, contrario a la legislación federal.

II).—"La tesis de Mariscal que afirma que sin ley reglamentaria no es posible la tramitación de dichas contiendas, y

III).—"La doctrina conforme a la cual el texto que se analiza rige solamente en contiendas entre particulares o aquéllas que sostiene el Estado derivadas de relaciones jurídicas de carácter

civil o mercantil, pero no en litigios del particular contra la autoridad".

Esta tesis aún cuando por medio de razonamientos diversos ha sido sotenida por los eminentes juristas Don Rafael Ortega, después por Don Emilio Rabasa y recientemente por el maestro Don Gabino Fraga.

La última de las tres teorías, escribe el maestro Carrillo Flores, es inadmisible porque contraría no una, sino numerosas leyes que demuestran que en nuestro país se ha aceptado, precisamente con apoyo en la fracción primera del artículo 97 de la Constitución de 1857 y ahora, en la fracción primera del artículo 104 de la Constitución Política vigente desde 1917, una intervención judicial por vía diversa a la del amparo encaminada a conocer de las reclamaciones que los particulares formulan en contra de la validez de los actos del poder público. Desde luego, tanto la Ley Orgánica de los Tribunaes Federales en vigor, como la anterior de agosto de 1934 que le sirvió de modelo, así lo declaran y reconocen. En la Exposicin de Motivos de la segunda de las leyes citadas y respecto de la fracción primera del artículo 38 se dice:

"Las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando deba decidirse acerca de la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido ante autoridades administrativas".

"Quedan comprendidos dentro de ese concepto todos los procedimientos de oposición que algunas leyes federales consagran para que los particulars pidan judicialmente la revocación de algún acto administrativo o de todo un procedimiento seguido ante autoridades de ese orden. Como ejemplos más conocidas deben recordarse los de oposición a cobros fiscales, los de patentes y marcas, los que establece la Ley de Vías Generales de Comunicación, la legislación del petróleo, la Ley Minera, la Ley de Aguas, etc.". No debe olvidarse que esta Exposición de Motivos, es de la Ley Orgánica de los Tribunales Federales publicada en el año de 1934.

En todos los casos que cita la exposición transcrita, los procedimientos de oposición se tramitaron sin que se hubiera objetado

nunca la competencia del poder judicial. Cierto que la norma habla de controversias civiles y no administrativas —según el decreto que se publicó el 18 de enero del año de 1934 en el "Diario Oficial" y que reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución, en la forma siguiente:

Artículo 104 .....

I.—De todas las controversias del orden "civil" o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los Tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrá 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".

Esto es porque, conforme a la tradición anglo-sajona, cuando el precepto se redactó no se había reconocido la autonomía de lo "administrativo" y no porque se pretendiera excluirlo. Así lo entendió toda la legislación secundaria poesterior a 1857, de manera que, según un conocido principio de interpretación, como nuestra Carta Magna de 1917 reprodujo la fórmula, se debe inferir que sancionó dicho sentido como el verdadero, al plasmarlo definitivamente en su texto.

El problema radica realmente, en optar por la tesis de Vallarta o por la de Mariscal. En favor de la interpretación de Mariscal caben invocar consideraciones diversas, ya que no puede desconocerse que en la contienda entre el particular y la administración, cuyo objeto lo constituye la demanda de anulación de un acto administrativo, existen elementos que la diferencían claramente del litigio entre particulares, ya que en aquéllos, la Administración Pública ha obrado a través de un órgano y en esas condiciones, para que la jurisdicción afirme su facultad de obrar en la misma materia, es precisa una norma jurídica que le conceda semejante facultad, de lo contrario, el obrar de la segunda aparecería sólo como una interferencia extralegal en la esfera de competencia del órgano que emitió la decisión impugnada; pues no debe olvidarse que la circunstancia de que un

tribunal sea competente para conocer del ejercicio de determinada acción, no basta para inferir la existencia de esa acción en ausencia de una norma legal que la atribuya a determinada persona. Además, no puede ignorarse que cada vez que una ley consagra la intervención jurisdiccional, fija ciertas reglas indispensables para el ejercicio de la actividad revisora y entre ellas, a lo menos, el plazo para recurrir, —todo sistema de protección judicial, normalmente opera sujeto a limitaciones de tiempo— y la tesis de Vallarta conduciría a reconocer una competencia general y no limitada siquiera en el tiempo, a los jueces federales para anular a través de un juicio ordinario, cualquier acto de los órganos de la Administración Pública. Es decir, semejante tesis contraría el principio de seguridad, fundamental en todo orden jurídico.

Si a estos inconvenientes se aúna las interpretaciones de la Corte en contrario, elaboradas en el país cuya Constitución estableció el principio que dió origen al artículo que nos ocupa y el hecho mismo de que en nuestra Patria se hayan dictado numerosas leyes especiales reguladoras de la intervención en vía ordinaria, claramente se demuestra que no se ha estimado suficiente el texto constitucional de la fracción primera del artículo 104 para introducir este tipo de contiendas ante la justicia federal. La tesis de Mariscal tiene que aparecer como la más aceptable para la correcta inteligencia de la fracción primera del artículo 104.

Reconocido el principio de la necesidad de una ley procesal complementaria para que los tribunales federales ejerciten la competencia que les atribuye la fracción I del artículo 104 Constitucional, se habrá hecho posible la creación de organismos especializados que conozcan de asuntos contenciosos relacionados con los actos de la Administración Pública.

Con esta tesis fué, precisamente, como en 1936, se estableció el Tribunal Fiscal de la Federación. En la Exposición de Motivos de aquel ordenamiento, se dijo lo siguiente: "Aún dentro de la orientación que piensa que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, correspondiente a la fracción I del artículo 104 de la Constitución de Querétaro, da un camino diverso del

juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para que lo que se considera como una simple posibilidad constitucional, se traduzca en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los Tribunales Federales. Examinado de acuerdo con ella, el nuevo estatuto no significa otra cosa sino que en la materia tributaria se abandona, por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial".

Por otra parte esta tesis es la única que permite cohonestar la fracción I del artículo 104 Constitucional con el criterio acogido desde hace años por la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que el artículo 14 de nuestra Carta Magna no exige que la contienda de la cual pudiera derivarse una afectación de los derechos de los particulares se lleve precisamente ante un tribunal del poder judicial.

La situación diversa del amparo en lo que toca al problema que venimos examinando, dentro de la tesis de Mariscal, tal como esa tesis puede vincularse con el desarrollo posterior en nuestro país, de la interpretación de la fracción I del artículo 104 de nuestra Constitución, puede resumirse así: Primero, cuando una ley especial determine un procedimiento de oposición ante los jueces federales en contra de determinada categoría de actos administrativos, las contiendas del particular con el órgano en esa materia concreta deben elevarse ante dichos jueces quienes entonces asumen, materialmente, el carácter de tribunales contencioso-administrativos —esta situación existió hasta el último día del mes de diciembre de 1936, ya que, como sabemos, el primero de enero de 1937, el Tribunal Fiscal de la Fedración inició sus funciones—. Segundo: A falta de una ley especial los tribunales federales no pueden ejercitar una jurisdicción diversa del amparo para examinar la legalidad de los actos administrativos; y Tercero: Mediante una ley secundaria puede entregarse a un órgano administrativo por su origen, la decisión de ciertas controversias, siempre que, para no incurrir en la prohibición del artículo 13 Constitucional, se encomienden al órgano administrativo categorías de controversias y no casos aislados —como el caso del Tribunal Fiscal—.

Todavía hay un dato más que permite afirmar que la jurisprudencia mexicana se orienta ya, y al parecer de una manera definitiva, a reconocer a los tribunales administrativos. La Suprema Corte en una ejecutoria aceptó decidir, conforme al artículo 106 de nuestra Constitución Política, una competencia que se suscitó entre una de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación y un Juzgado de Distrito. Como el precepto constitucional citado alude a las competencias entre tribunales, resulta que implícitamente, pero con toda claridad, se ha atribuído ya ese carácter al Tribunal Fiscal de la Federación.

En apoyo de esta interpretación de la jurisprudencia puede indicarse el hecho de que a últimas fechas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que no pueden crearse tribunales administrativos "para decidir contiendas entre particulares", y esto resalta ampliamente, pues si se ha considerado necesario expresar esa limitación, se reconoce la posibilidad constitucional de los tribunales administrativos cuando están creados para decidir controversias sostenidas por los órganos del Estado.

De todas maneras, no basta con reconocer la posibilidad de la existencia de cuerpos especializados dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, para la decisión de negocios contenciosos. Es preciso, además, enunciar su autonomía como requisito indispensable de garantía para los particulares y además, cuando la contención asume ya la forma juridiccional en un sistema judicial como el nuestro, fijar las vinculaciones que deben existir entre esos cuerpos y los tribunales judiciales, ya sea en la forma del amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito, o por medio del Recurso de Revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A fines de 1935 el Ejecutivo Federal formuló una iniciativa de Ley aprobada por el Congreso y promulgada después el día 30 de diciembre del mismo año, para reformar diversos artículos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, vigente en esa época.

En este decreto se estableció que en contra de los fallos de Segunda Instancia dictados en juicios sumarios de oposición al cobro de créditos fiscales, cuando la sentencia fuere parcial o totalmente desfavorable al Fisco Federal y el interés del negocio mon-

tará a más de $ 5,000.00, podría suplicarse para ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Ejecutivo apoyó su iniciativa en la fracción I del artículo 104 constitucional que faculta a los tribunales federales para conocer de las controversias que se susciten por el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, por lo que, la Suprema Corte de Justicia, que es un tribunal federal de acuerdo con el artículo 94 del propio Código Político, podía —a su juicio, conocer de tales controversias; sólo que como no estaba determinado en qué forma debería intervenir, y éste es requisito indispensable para que un tribunal pueda ejercitar su jurisdicción, correspondía al Congreso determinar el punto mediante una ley, de conformidad con lo que el artículo 73 de la misma Constitución, establece en la fracción XXIX, cuando alude a "todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas... a los Poderes de la Unión".

A pesar de ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de 1936 declaró inconstitucional el recurso antes citado.

En 1937 el Ejecutivo Federal formuló una iniciativa para establecer el recuerso de súplica ante la Suprema Corte —entre otras materias— en contra de las decisiones del Tribunal Fiscal de la Federación o contra los fallos definitivos de diversos tribunales administrativos autónomos.

En la publicación que con ese motivo hizo el Gobierno dando a conocer el texto y los antecedentes de dicha iniciativa se dice:

"En México, como en todos los Estados contemporáneos, se advierte un progresivo crecimiento de la órbita en que obra la Administración Pública, y ello ha provocado que los problemas que derivan de las contiendas relacionadas con la actividad administrativa exijan cada vez con mayor apremio una especialización en los órganos jurídiccionales encargados de dirimirlas. Han tenido así que crearse tribunales administrativos, encuadrándolos dentro del marco del Poder Ejecutivo".

"En otras palabras: nuestro sistema judicial no ha podido ya seguir un desenvolvimiento similar al americano, sino que ha tenido más bien que acercarse al de los países continentales europeos. Esto no es obstáculo, sin embargo, para que hoy que se plantea una reforma constitucional, no se busque vincular a los

nuevos tribunales con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la forma natural, lógica, correcta, desde el punto de vista jurídico, en que en un tribunal, debe de estar sometido a otro tribunal: mediante un recurso".

Aquella iniciativa no prosperó en el Congreso de la Unión, de manera que no se había logrado fijar la vinculación a través de recursos de los cuerpos administrativos autónomos, como nuestro Tribunal Fiscal de la Federación, con los tribunales federales, sino que esa vinculación sólo existía a través del medio de impugnación que es el juicio de garantías, que en nuestro país ha sido el camino tradicional para la defensa de la intereses de los particulares.

No fué sino hasta 1945, a iniciativa del Poder Ejecutivo, cuando el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de ley que vendría a reformar, adicionándolo, el artículo 104 constitucional, en su fracción I.

Fué en esta forma, al crearse un segundo párrafo a la fracción mencionada, como se le otorgó al Congreso, la facultad para definir la vía de intervención de la Suprema Corte de Justicia en los juicios administrativos, y la absoluta libertad, en el futuro para decidir sobre la creación de nuevos recursos, y en qué casos habrán de concederse.

Es necesario transcribir íntegramente la exposición de motivos de la iniciativa de ley, que reformó adicionándola, nuestra Constitución Política, para comprender las razones y fundamentos que tuvo la Federación, para crear un recurso en contra, principalmente, de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, en vigor desde diciembre de 1946.

La "Exposición de motivos" de la iniciación de ley para reformar el artículo 104 constitucional, en su fracción I, enviada a la Cámara de Diputados para su primera lectura el día 25 de septiembre de 1945 dice así:

"En el mes de septiembre de 1937, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Congreso una iniciativa de reforma a la fracción I del artículo 104 constitucional con la mira de capacitar al legislador ordinario para organizar, a través del recurso de súplica, la defensa de la Federación en los juicios que a ella interesan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos

en que los tribunales federales inferiores o los de la juridicción administrativa hubiesen dictado sentencia adversas a dichos intereses".

"En la exposición que precedió entonces a la iniciativa presidencial, así como en el folleto, dando a conocer los antecedentes históricos y los fundamentos doctrinales de la iniciativa, publicado en el propio año de 1937 por el entonces Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, se encuentran desarrolladas con amplitud de razones que apoyan la reforma. El Ejecutivo de mi cargo cree bastante transcribir algunos de los párrafos de aquella iniciativa:

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

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

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

"Al comentar este precepto, la doctrina norteamericana ha dicho que con él se persigue la uniformidad de decisiones alrededor de los principios fundamentales para la vida y la organización de las instituciones de la República, pues que de no existir la posibilidad de una intervención última de la Suprema Corte, los di-

versos tribunales consagrarían las reglas más variadas, las soluciones más disímbolas, lo que haría imposible una resolución adecuada de los problemas de mayor importancia. Cierto que la historia de la Suprema Corte americana muestra una progresiva rectricción a la posibilidad de elevar al conocimiento de ese tribunal las contiendas judiciales; pero el criterio que siempre ha animado al Congreso al establecer limitaciones, ha sido el de conservar íntegra la jurisdicción de la Corte Suprema para los negocios en que están comprometidos los intereses públicos. Si algunos asuntos se han visto excluídos de la posibilidad de su conocimiento, han sido los concernientes a intereses privados, y no porque se hayan estimado como menos respetables, sino porque se ha creído que en las cortes inferiores cuentan ya con garantía suficiente; de manera que esos intereses privados sólo pueden llegar a la Suprema Corte cuando su defensa consiste en negar la validez de las leyes del Congreso, o más genéricamente en pedir la anulación de medidas que en concepto de la Administración Pública reclama el interés general. Definida por la Suprema Corte la validez de esas leyes o la subsistencia de aquellas medidas, el alto cuerpo deja de ocuparse de la cuestión, abandonando por entero a los tribunales locales o inferiores la decisión que deba recaer en los ulteriores litigios.

"En la Constitución de 1824 el sistema americano fué recogido, aunque no con la estructura que fué definiéndose en el curso de todo el siglo anterior y en lo corrido del presente, sí al menos con lo que de ese sistema se halla en los textos mismos de la Carta amricana. Así, se dispuso en los artículos 137 fracción V inciso 6o., parte final y 138 que la Suprema Corte de Justicia estaría facultada para conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales en el modo y grado como lo determinara la ley. Fijado de esta manera el punto de apoyo para la intervención de la Corte Suprema, las formas procesales acogidas no fueron, como es lógico y explicable, las anglosajonas sino las que habían sido heredadas del viejo derecho español. Esto explica que en las leyes sobre organización de los tribunales federales dictadas en la primera mitad del siglo XIX, haya sido el recurso de súplica el establecido para la intervención de la Suprema Corte; pero siem-

pre cuidándos ede que la súplica estuviera abierta, entre otros casos, para los negocios que interesaran a la Federación.

"La Constitución de 1857, en sus artículos 97 fracción I y 100, conservó el principio de que la Suprema Corte conocería de las controversias que se suscitaran sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, bien en apelación o en última instancia —esto es, en súplica— de acuerdo con lo que dispusiera la ley reguladora de las atribuciones de los tribunales federales. Sólo que la ley proyectada en 57 no se expidió sino en 1897, cuando nuevas ideas y nuevos hechos impedían ya ver con claridad el problema de la necesidad de conservar a la Suprema Corte de Justicia una intervención específica, relacionada con el mantenimiento de los principios constitucionales y de la legislación federal, y que persiguiera como propósito precisametne ése. Había tomado cuerpo en el lapso transcurrido la generosa istitución del amparo, que si por una parte logró fincar definitivamente la idea de que era fundamental otorgar ante el Poder Judicial de la Federación una garantía para cualquier ultraje a los derechos públicos individuales o que derivara del quebrantamiento de la estructura del sistema federal, por la otra había creado un obstáculo para una regulación unitaria de los procedimientos de los tribunales federales. El amparo pronto se formó una doctrina propia, pronto se desvinculó de los procedimientos generales de tramitación ante los jueces de la Federación, de manera que desde aquella época se produjo un fenómeno que, en rigor, subsiste todavía; la jurisdicción del Poder Judicial Federal se concibió bipartita; por un lado el amparo, con sus particulares exigencias y sus procedimientos especiales, y por la otra todos los demás negocios cuyo conocimiento correspondía a los tribunales de la Unión. Fueron voces aisladas aquellas, que en las postrimerías del siglo pasado se elevaron para sostener que el juicio de garantías era sólo el procedimiento para llevar a la decisión de los magistrados federales dterminados asuntos, que una vez atraídos debían seguir el cauce natural que toma cualquier juicio.

"Esto explica que en tanto la preocupación por el amparo, haya motivado en el curso de la segunda mitad de la centuria anterior la expedición de cuatro diversas leyes, apenas en la últi-

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

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

"En 1917 se quiso conservar el sistema tal como estaba estructurado en la Constitución de 57. Esto se dijo con toda claridad en el dictamen presentado por la comisión respecto del actual artículo 104, que en el proyecto aparecía como 103. Pero como el sistema constitucional primitivo había sido abandonado por entero por los autores del Código de 1908 a pesar del texto claro y preciso del artículo 100 de la Constitución de 57, en 1917 se pensó con razón, en que era preciso consagrar en un texto constitucional la procedencia del recurso ante la Suprema Corte y ya no abandonar el problema a la ley secundaria que tan mal había realizado su cometido. Por otra parte, la opinión francamente hostil que se tenía en aquella época para el recurso de casación, por estimarlo accesible sólo a quienes pudieran contar con el auxilio costoso de un especialista, explica el porqué se

haya vuelto al viejo recurso español de la súplica, suprimido apenas veinte años antes.

"Por desgracia, la Suprema Corte de Justicia, al interpretar el artículo 104 constitucional, se desentendió del origen del restablecimiento del recurso de súplica. En pocas materias fué tan insegura la jurisprudencia del tribunal supremo como en la presente. Una interpretación, fijada en un sentido, generalmente con apoyo en argumentos puramente letrísticos, era abandonada después por consideraciones de la misma índole. La controversia giraba casi exclusivamente sobre sí un "punto seguido" debió ser "punto y aparte". Al fin se arraigó la tesis incorporada implícitamente en la Ley Orgánica de los Tribunales Federales de 1928, de que la súplica sólo procedía en los negocios de jurisdicción concurrente; es decir, en aquello en que por mediar sólo el interés privado puede el particular llevar a su elección, ante los jueces federales o a los magistrados del orden común. En otras palabras: contrariando las bases del sistema misma, que en su país de origen se ha dicho ya que evolucionó con justicia hacia una intervención limitada del tribunal máximo a los negocios del más alto interés público, en 1927 se hizo de la Suprema Corte —fuera del amparo— práctimanete sólo un tribunal de tercera instancia para litigios entre particulares. Nada podía fundar la subsistencia de semejante situación, ni aun enfocando el problema estrictamente sobre nuestra propia historia: los negocios mercantiles, y en general los negocios que sólo interesan a particulars nunca se han estimado fundamentales en una concepción de la jurisdicción federal. ¿Cómo, si no, se explica la reforma de 1884 que los entregó por entero a los tribunales del orden común? ¿Cómo —ya en el texto mismo de la Carta de 17— se entiende que se dejará al actor la posibilidad de llevar el litigio a los jueces del orden común? La uniformidad de la jurisprudencia en materia mercantil, se dijo; ¿pero qué acaso, esa uniformidad no podía lograrse a través del amparo? Porque el amparo —después de 1917— cuando se erigió en garantía individual inclusive la correcta inteligencia de los principios generales de derecho, ha tenido limitaciones para que a través de él se controle la fijación de los hechos realizada por la jurisprudencia ordina-

ria, pero no la aplicación del derecho, no obstante que se trate de los "puntos opinables" de que hablaba el Código de 1908.

"La Procuraduría General de la República; entendiendo la anomalía creada, llevó a cabo en 1932 un esfuerzo para obtener un cambio de la jurisprudencia y el reconocimiento de la facultad de la Federación para elevar al tribunal máximo del país las cuestiones fundamentales del derecho federal, cuando a su juicio las cortes inferiores las hubieran decidido en forma adversa al interés público. Fracasó, sin embargo, aquel intento. Se dijo, repitiendo el argumento de 1908, que no pudo haber estado en el pensamiento de los constituyentes de 17 crear un recurso ante la Suprema Corte, cuando ya existía el amparo. Esto es, se olvidó una vez más que el amparo sólo protege el interés privado; que cuando la lesión la ha sufrido el interés público, los órganos encargados de su gestión están incapacitados para acudir al juicio de garantías; que no había duplicidad con el amparo sino remedio a su insuficiencia. En cambio, la jurisprudencia si consagraba una duplicidad manifiesta en materia mercantil entre el amparo directo y la súplica.

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

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

"1. Que a fines de 1940, la Suprema Corte de Justicia dictó varias decisiones sosteniendo que los textos en vigor de la Constitución son bastantes para que el legislador secundario cree en

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 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.

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

"No es éste el sitio adecuado para referirse a los intentos de solución y a las diversas opiniones expuestas en el seno del Gobierno de la Suprema Corte, de las Escuelas de Derecho o simplemente en los círculos profesionales interesados. Parece bastante para el propósito que la presente iniciativa persigue, anotar el hecho de que la Sala Civil, que como antes se expresa es la que padece de gran rezago de negocios, no verá aumentada su competencia ni directamente por la reforma constitucional ni por las leyes que de ella se deriven sino de manera especial la Sala Administrativa cuyos negocios marchan sensiblemente al día. Esto aparte de que, desde ahora, el Ejecutivo expresa su opinión en el sentido de que no iniciará, aprobada la reforma, sino las leyes que sea absolutamente preciso para que los negocios de mayor importancia por la tesis que encierra o por el interés patrimonial que signifiquen, pueda llegar a la Corte. Para el gran volumen que representan los negocios en que se plantean cuestions ya muchas veces decididas por los tribunales o de cuantía pequeña los fallos adversos al Estado que dicten los tribunales inferiores o de la jurisdicción administrativa seguirán como hasta hoy, siendo obedecidos sin buscar su reparación en la Suprema Corte.

"Por último, de aprobarse la iniciativa, se logrará lo que va-

rias veces se ha señalado como deseable en la doctrina constitucional mexicana: que la jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia esté fijada por principios uniformes lo mismo dentro del amparo que fuera de él; que cese la actual e injustificada situación en que a través del juicio de amparo el negocio más insignificante puede llegar a la Suprema Corte de Justicia y en cambio esté negado el acceso al Tribunal Supremo a negocios importantísimos en que los intereses públicos estén de por medio.

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

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

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

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

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

"Como el Ejecutivo lo expresa en la iniciativa misma, que en lo sustancial recoge otra formulada por él en el año de 1937, ha existido desde el año de 1933 en esta materia una situación anómala, derivada del error en que incurrieron en 1908 los autores del Código Federal de Procedimientos Civiles de ese año. En efecto, la Constitución de 1857, como antes la de 1824, reconoció a la Suprema Corte en su artículo 100 la autoridad necesaria para conocer en última instancia de las controversias derivadas del cumplimiento y de la aplicación de las leyes federales en los términos y con las limitaciones que estableciera una ley del Congreso; sistema que, según es sabido, se adoptó en nuestro país siguiendo el texto de la Constitución Federal de los Estados Unidos del Norte (artículo 3o., Sección 2a. incisos 1 y 2).

"El Congreso Mexicano hizo uso de esta autoridad durante la vigencia de la Constitución de 1824, y así se dictaron las leyes de 14 de febrero de 1826 y de 23 de noviembre de 1851, que fijaron la intervención de la Suprema Corte de Justicia a través del recurso de súplica organizado por la ley primera, título 21 libro 11 de la novísima recopilación que rigió en México hasta el movimiento de codificación de 1870.

"Dictada la Constitución de 1857, la expedición de la Ley Reglamentaria de su artículo 100 no se llevó a cabo sino en forma de un capítulo del Código de 6 de octubre de 1897, cuyo título primero, relativo a la organización de la Justicia Federal, se promulgó separadamente en 14 de noviembre de 1895. Pero entonces, siguiendo las nuevas ideas que en materia procesal existían ya derivadas del estudio de la legislación francesa y de la influencia que dicha legislación había tenido sobre la española, la intervención de la Suprema Corte se fijó a través del recurso de casación y ya no de la súplica.

"Esta situación prevaleció hasta el año de 1908 cuando, al consagrarse en definitiva el amparo en materia judicial sobre las líneas mismas de la casación, los autores de aquel Código pensaron que el amparo hacía innecesaria la casación y acordaron la supresiónde dicho recurso extraordinario, según se certifica en la memoria de la Secretaría de Justicia de ese año.

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

"El Constituyente de 1917 reconoció ese error y en el texto primitivo de la fracción 1 del artículo 104 restableció el recurso de súplica. La Suprema Corte de Justicia, sin embargo, estableció jurisprudencia en el sentido de que el recurso de súplica solamente estaba concedido para los negocios mercantiles, y con buen criterio en 1933 se pensó que a través del amparo los negocios mercantiles contaban ya con la posibilidad de llegar a la Suprema Corte y se suprimió la súplica.

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

"I. En que no trata de limitar la autoridad del Congreso para definir la vía de intervención de la Suprema Corte. Habla en general de recursos. Las Cámaras tendrán por lo mismo, en el futuro, absoluta libertad de decir cuáles serán esos recursos y en qué casos habrán de concederse, y

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

"En resumen: 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.

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

A raíz de esta reforma al artículo 104 de nuestra Carta Magna, se decretó el Recurso de Revisión en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

Este recurso se estableció sólo en contra de las sentencias que reunieran los siguientes requisitos: 1o.—Que el interés del negocio no fuera precisable. 2o.—Que no se hubiera precisado, y 3o.—Que fuera de $ 50.000,00, o mayor.

Pronto, la Federación se dió cuenta que una infinidad de asuntos, cuyo interés era un copo menor de los cincuenta mil pesos, quedaban perdidos para ella, así que, el 30 de diciembre de 1949, modificó una de las partes del decreto que creó el Recurso de Revisión, poniendo como base la cantidad de $20.000,00.

De esta forma logró el objeto que perseguía al adicionar el artículo 104 constitucional, fijando ya de modo definitivo el Recurso de Revisión en la forma que actualmente tiene, a partir del año de 1950.

Según se desprende de la Exposición de Motivos de la iniciativa de Ley para reformar el artículo 104 constitucional, se tuvo la idea de crear un recurso en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, exclusivamente para las autoridades hacendarias, sin tomar en lo absoluto en cuenta al particular ya que claramente se expresa en la mencionada iniciativa, éste siempre ha tenido abierto el camino del juicio de garantías.

Para confirmar la idea que anteriormente expusimos, el 29 de diciembre de 1948 se creó el Recurso de Revisión, exclusivo, no solo del Departamento del Distrito Federal, sino tan solo de tres de sus principales funcionarios, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Subjefe y el Tesorero.

Estos Recursos de Revisión, tal como se estableció en los decretos que los crearon, se proponen y substancian en los términos, forma y procedimientos que señala la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución vigente; para la revisión de sentencias dictadas por los jueces de Distrito en amparo indirecto, olvidando la materia y la finalidad del recurso, que son totalmente distintos a los del juicio de amparo.

En esta forma la Segunda Sala Administrativa de nuestro Tribunal Supremo actúa con el carácter de tribunal de segunda instancia, al conocer de las revisiones fiscales, que se plantean ante ella.

CAPITULO III

En contra de las sentencias o resoluciones de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación se han estatuido dos recursos, el primero, de aclaración de sentencia, no está previsto en el Código Fiscal, pero las Salas lo consideran en sus fallos, invocando el Código Federal de Procedimientos Civiles, que como ya sabemos, es supletorio del Código de la materia.

Esta aclaración no es propiamente un recurso por que no se puede, por ese medio, obtener la modificación de la sentencia, sino únicamente, esclarecer sus términos obscuros, como lo dispone, en uno de sus párrafos el artículo 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cuando esta aclaración se promueve para completar la sentencia o fallo, con resolución de los puntos omitidos, como también autoriza el precepto legal antes invocado, su promoción es improcedente, según el "Prontuario, Vol. III, página 157, Revista, números 97 y 98, pág. 151" que expone: "En todo caso debe de tenerse en cuenta la prohibición del artículo 409 del Código Federal de Procedimientos Civiles en el sentido de que no se podría, mediante el recurso de aclaración, reformarse la parte resolutiva del fallo, lo cual implicaría una variación en la substancia del mismo"; y también en el mismo "Prontuario Vol. I, pág. 163. Revista, Tomo 8 página 3518 que dice": Es procedente el recurso de aclaración siempre que no varíe la substancia de la Sentencia y no se ataque el principio de cosa juzgada que fija el artículo 57 de la Ley de Justicia Fiscal (actualmente el 203 del Código Fiscal que nos rige).

El artículo 156 reformado del Código Fiscal estatuye que si alguna de las Salas del Tribunal Fiscal dicta un fallo que contravenga la jurisprudencia establecida por el Pleno del Tribunal, la parte perjudicada podrá ocurrir en Queja ante el Pleno.

Si el Pleno encuentra fundado el agravio, salvo que este deba subsistir por otros motivos legales, o que el Pleno del Tribunal haya resuelto cambiar su jurisprudencia, debe revocar la sentencia de la Sala.

De esto se concluye que es forzoso, para que el recurso a que aludimos proceda, que exista una violación a la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación —según Prontuario, Vol. I, página 73, Revista, Tomo 17, pág. 1880, que asienta: "Es indispensable que en los términos del escrito de queja se desprenda una manifestación expresa o tácita de la violación de la Jurisprudencia del Pleno".

Lo primero acontece, cuando en el escrito de queja se cita la fecha de la jurisprudencia que se creé haya sido violada, indicando además cuál es su contenido y se hacen argumentos sobre la violación cometida, o bien sin citar la fecha de la Resolución del Pleno del Tribunal, se expresa claramente el contenido de la jurisprudencia y se argumenta sobre ella; y acontece lo segundo entre otros casos, en aquellos que mencionándose la fecha de la jurisprudencia violada, no se indica su contenido ni se argumenta, o bien cuando sin expresarse que ha sido violada la jurisprudencia y no se alude ni al contenido ni a la fecha de la mencionada jurisprudencia, la violación se desprende de las argumentaciones del quejoso.

Como ya sabemos, las resoluciones que emiten las Salas no constituyen la jurisprudencia de este Tribunal, pues solamente la constituyen las resoluciones del Pleno, de lo que se concluye que el Recurso de queja únicamente puede fundarse en violación a la Jurisprudencia del Pleno, pudiendo, así mismo, invocarse esta violación de jurisprudencia por analogía, citándose la jurisprudencia vigente al dictar la Sala su sentencia; así lo confirma el informe de labores del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente al año d 1949, su Pleno hizo la aclaración de que es infundada la Queja cuando se invoca jurisprudencia adoptada con posterioridad a la sentencia, aún cuando esté vigente en la fecha de notificación por conceptuarse que la regularidad jurídica del fallo debe estimarse de acuerdo con las normas vigentes en el momento en que es pronunciado.

También procede el Recurso de Queja contra acuerdos del Magistrado Semanero que violen jurisprudencia del Tribunal —según Prontuario, Vol. I, página 158, Revista, Tomo 5, página 261—. "El artículo 2 de la Ley de Justicia Fiscal, actualmente el 147 del Código Fiscal de la Federación, establece que el Tribunal funcionará en Pleno y en Salas y que éstas funcionarán colegiadamente o a través del Magistrado Semanero, conforme al artículo 17 de la Ley de Justicia Fiscal, 153 del Código vigente, por lo que debe concluirse que las resoluciones que éste pronuncia de acuerdo con la facultad que le confiere el precepto últimamente citado, son Resoluciones de las Salas".

Sin embargo, la misma resolución plenaria agregó que para que se considere que los acuerdos del Magistrado Semanero puedan considerarse como emanados de la Sala, es indispensable que se recurran.

En efecto, la Ley de Justicia Fiscal concede recursos a las partes de las que conocerán las Salas, mediante los cuales pueden impugnarse las resoluciones del Magistrado Semanero. En consecuencia, el Pleno considera que debe intervenir hasta el momento en que la resolución haya causado estado.

Cuando se trata de violaciones del procedimiento, el Pleno no puede revocar la sentencia, sino ordenar que la Sala reponga el proceso.

Aún cuando el artículo 11 de la Ley de Justicia Fiscal (156 del Código actual), preveé la posibilidad de que el Pleno sustituya a la Sala que haya conocido del asunto, cuando el motivo de la queja radique en una violación del procedimiento, esta sustitución no debe operar.

Este recurso de queja es improcedente en los siguientes casos:

Cuando se funda en la falta de prueba de ciertos hechos que aparecen demostrados en los autos.—Prontuario, Vol. II, página 131. Revista, número 20 a 24, pág. 2977—". La queja es improcedente cuando, independientemente de la legalidad intrínseca de la sentencia, no existe el agravio que se invoca como fundamento del recurso intentado; tal es la situación cuando la Sala haya presumido ciertos los hechos imputados a la autoridad demandada y tales hechos, según contestación de la demanda, son verídicos".

Cuando la Sala estima indebidamente las pruebas.—Prontuaro, Vol. III, página 158. Revista, números 97 y 98 pág. 44—". La Sala debió estudiar las pruebas rendidas en relación con el punto cuestionado en la demanda; pero como esta violación implica una infracción al artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, por no haberse valuado las pruebas y no una violación a la Jurisprudencia del Pleno, debe concluírse que el agravio debió ser combatido por medio del juicio de amparo y no por el recurso de queja, que sólo puede reparar violaciones a la Jurisprudencia del Pleno".

Cuando la jurisprudencia que se cita como fundamento del recurso, se refiere a disposiciones derogadas —Prontuario, Vol. V, página 73. Revista de Tesis Jurisprudenciales, pág. 456—. Sin embargo, cuando la nueva disposición guarda analogía con la derogada, puede invocarse la jurisprudencia relativa a ésta.

Cuando la autoridad fiscal no dicta nueva resolución en los términos de la Sentencia del Tribunal. El recurso de queja que se interpone en contra de la resolución dictada por la autoridad fiscal en acatamiento al fallo del Tribunal es improcedente, porque la ley no establece dicho recurso con ese fin.

Cuando de revocarse el fallo se llegaría a las mismas conclusiones. Esto está de acuerdo con el artículo 156 del Código Fiscal que establece que no se revocará la sentencia, a virtud del recurso de queja, cuando deba subsistir por otros motivos legales, en este caso se estima probado el agravio invocado por el recurrente, supuesto que son exactos los hechos que cita y existe en efecto la jurisprudencia del Tribunal Pleno en que se funda; sin embargo, no procede la revocación de la sentencia, ya que de ser así, habría que llegar a la misma conclusión que se combate.

Por lo que respecta a la tramitación de este recurso de queja, es el artículo 156 de nuestro Código Fiscal, quien lo señala, cuando expresa: "Del escrito de queja se correrá traslado a la parte contraria, por el término de tres días para que exponga lo que a su derecho convenga".

Debe de entenderse que la queja no es un recurso de segunda instancia; el Pleno no estudia las situaciones de hecho objeto de los fallos contradictorios, para confirmarlos, modificarlos o revocarlos, como tribunal revisor.

Cuando se decida la revocación del fallo de una Sala, no es en virtud de insuficiencia de fundamentos legales y materiales, sino por violación de la jurisprudencia del Tribunal Pleno, esto es, porque se están contrariando las tesis jurisprudenciales que éste sustenta de un modo abstracto e impersonal. De esto se deriva que en el recurso de queja no haya dilación probatoria.

Las partes tienen derecho de alegar por escrito. No se puede hacerlo verbalmente en la sesión del Pleno en que el negocio se discute.

Los Magistrados que dictaron el fallo recurrido no están impedidos para resolver sobre la queja. En efecto, debe entenderse que en los modernos estudios de sistemas procesales no se encuentra establecido que el funcionario que dictó inicialmente una resolución, no pueda formar parte del grupo facultado para revisarla, no haciéndosele, por tanto, el agravio de considerarlo incapaz de reconocer en un momento su error, si existió de su parte una apreciación irregular en cuanto a los hechos o al Derecho, sistemas que han sido adoptados en nuestra legislación positiva, al establecerse en el artículo 164 de nuestro Código Fiscal, el recurso para reclamar ante la Sala correspondiente las resoluciones dictadas por el Magistrado Semanero de la misma.

En una de sus partes, la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal dice así:

"El Ejecutivo desea que en todo caso las deficiencias que la Ley presenta sean subsanadas con la jurisprudencia del Tribunal, que es de aceptarse se construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema, de manera que en el futuro venga a sustituír con ventaja, a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado, y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas, cuya satisfacción tiene encomendada".

De la anterior transcripción debe deducirse que el pensamiento del legislador fué que el Tribunal Fiscal, al fijar su jurisprudencia, instituyera las bases del Derecho Fiscal Mexicano, sentando, mediante las tesis jurisprudenciales, reglas de interpretación y

aplicación de las leyes tributarias que vinieran a sustituír las disposiciones que el Fisco se veía precisado a dictar frecuentemente para ilustrar a las autoridades y particulares sobre la manera de cumplir las leyes y ejercitar los derechos que las leyes tributarias les reconocen.

La labor del Pleno del Tribunal Fiscal es declarar el derecho, al fijar jurisprudencia; por lo tanto, sus tesis pueden considerarse como preceptos de la ley escrita y obligatorias para sus Salas, todas las autoridades fiscales y contribuyentes.

El mismo Pleno ha declarado que cuando realiza la facultad que le concede el artículo 13 fracción IV de la Ley de Justicia Fiscal, el actual 159 del Código vigente, fijando la jurisprudencia, no es una labor juridiccional, sino de creación de derecho objetivo.

En efecto cuando el Pleno interviene en la fijación de su jurisprudencia, no está realizando un simple acto de aplicación de la ley a un caso concreto en que se crean situaciones jurídicas individuales, sino que fija la norma general e impersonal que debe seguirse, en opinión del Pleno, para la realización de determinado problema en abstracto.

La mejor demostración de que la labor jurisprudencial del Pleno es de creación de normas objetivas, se encuentra en el artículo 156 del Código Fiscal, antes artículo 11 de la Ley de Justicia Fiscal, que de manera expresa permite al Tribunal Pleno cambiar su jurisprudencia. Es indiscutible que si el Pleno realizara una función juridiccional, al determinar la existencia de una contradicción, o fijar la tesis jurisprudencial respectiva, estaría ligado por tales resoluciones; pero puesto que no acontece tal cosa, sino por el contrario, el Tribunal Pleno puede cambiar su jurisprudencia, es evidente que su función es puramente de creación de derecho objetivo, ya que para eso fué creado.

La jurisprudencia del Pleno del Tribunal, no está constituída exclusivamente por las resoluciones que dicta al conocer de una contradicción de sentencias pronunciadas por las Salas y que se someten a su consideración de acuerdo con lo previsto en la fracción IV del artículo 159 del Código Fiscal, sino también por las tesis que sustenta al fallar las quejas promovidas por las partes y en general, por todas aquellas resoluciones que en su carácter

de órgano supremo del Tribunal dicta para unificar el criterio de las Salas.

Para justificar esta actitud del Pleno debe recordarse que el mismo ha sostenido reiteradamente la tesis de que cuando interviene en la labor de unificación de la jurisprudencia del Tribunal, realiza una función de creación de derecho objetivo y no de revisión de casos concretos.

Los recursos que el Código Fiscal de la Federación autoriza no requieren para su interposición, la expresión de agravios, en el caso del Recurso de Reclamación, procede, de conformidad con lo que estatuye el artículo 164 del ordenamiento legal antes citado, en contra de los acuerdos que dicte el Magistrado Semanero en los casos a que se refiere el artículo 163 del Código invocado, y este recurso es la acción que se concede para reclamar ante las Salas del Tribunal, las resoluciones del Magistrado Semanero.

Este recurso es importante por que sin su presentación oportuna no es posible solicitar el Recurso de Revisión ante la Segunda Sala Administrativa de nuestro Tribunal Supremo, es decir, debe agotarse el referido recurso, antes de interponer el Recurso de Revisión.

Es interesante que, conforme a las ejecutorias que siguen, antes de intentarse el recurso de revisión fiscal, debe reclamarse ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, las violaciones que las Salas cometan en sus fallos, de la Jurisprudencia del propio Tribunal.

—Sem. Jud. de la Fed. Tomo CX, página 42. "El recurso de queja ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación es obligatorio y no potestativo y por tanto debe agotársele antes de ocurrir a la revisión fiscal y de no ser así, esta última resulta improcedente".

—Sem. Jud. de la Fed. Tomo CXV, página 528. "Si la recurrente funda la revisión interpuesta en que la Sala sentenciadora no aplicó la jurisprudencia preestablecida por el Tribunal Fiscal, procede desechar dicho recurso por improcedente, porque en este caso el procedente es el recurso de queja ante el Pleno del mencionado Tribunal"—.

El recurso de Revisión Fiscal, que como ya sabemos se promueve a la Ley Reglamentaria de los artículo 103 y 107 constitu-

cionales, o sea, la Ley de Amparo, se sujeta para su substanciación a lo que dispone dicha Ley a partir de los artículos 83 a 94, amoldándose al espíritu que inspiró tales preceptos pues como sabemos la materia y la finalidad del Recurso son totalmente distintas a las del juicio de amparo.

Procede el Recurso de Revisión Fiscal:

I.—Contra los autos de sobreseimiento.

II.—Contra las resoluciones que desechen o tengan por no interpuesta la demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, previa presentación, como ya citamos, del recurso de Reclamación contra los acuerdos del Magistrado Semanero.

III.—Contra las sentencias dictadas por las Salas o por el Pleno del Tribunal.

Esta revisión fiscal sólo podrá interponerse por cualquiera de las partes en el juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el término para su presentación es de cinco días, contados desde el siguiente al que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida.

El primer párrafo del artículo 86, cuya idea acabamos de transcribir, entraña serio problema. ¿Qué personas tienen capacidad legal de interponer el recurso de revisión? Por lo que respecta a las autoridades hacendarias sabemos que es la Procuraduría Fiscal de la Federación; y por el Departamento del Distrito Federal solo tres de sus principales funcionarios, el Jefe del Departamento, el Subjefe y el Tesorero.

Por su parte el artículo 27 de la Ley de Amparo supletoria en este caso para la substanciación de la revisión fiscal, asienta que el agraviado y el tercero perjudicado podrán autorizar, para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, y que la facultad de recibir notificaciones autoriza así mismo, a la persona designada para promover o interponer los recursos que procedan, en este caso, el Recurso de Revisión Fiscal que nos ocupa.

El decreto que creó la revisión fiscal que estudiamos, sólo menciona "a petición de parte", sin ser más explícito. Así que conforme al mismo decreto se debe de acudir a la Ley de Amparo para aclarar el punto, que como ya vimos en su artículo 27 señala

claramente a las personas con capacidad legal para la interposición del recurso.

Pero, —¿acaso puede el particular intentar la interposición del recurso?— Creémos que no. Como ya hemos mencionado el multicitado recurso fué creado única y exclusivamente para la Federación según se desprende de la también multicitada Exposición de Motivos de la iniciativa de ley que reformó, adicionando, la fracción I del artículo 104 de nuestra Carta Magna. La Segunda Sala Administrativa de nuestro Tribunal Supremo nunca ha deshechado el recurso de revisión interpuesto por particular, mal interpretando la intención del legislador para la tramitación de la revisión fiscal, pues ésta nunca fué creada para el particular.

El recurso de revisión se interpone por escrito, en el que el recurrente expresará los agravios que le cause la resolución o sentencia impugnada, debiéndose exhibir una copia del escrito de expresión de agravios para el expediente y una para cada una de las partes, haciéndosele saber a la autoridad que dictó la resolución recurrida, el Tribunal Fiscal de la Federación, bajo protesta de decir verdad, y acompañándole igualmente, las copias necesarias del escrito de revisión.

Cuando falten total o parcialmente las copias a que se refiere lo anterior, se requerirá al recurrente para que presente las omitidas, dentro del término de tres días, si no las exhibiere, se tendrá por no interpuesto el recurso.

Interpuesta la revisión y recibidas en tiempo las copias del escrito de expresión de agravios el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, calificará la procedencia del recurso, admitiéndolo o desechándolo.

Admitido éste, se señalará a las partes el término de diez días para que aleguen lo que a su derecho convenga, y transcurrido dicho término, con alegatos o sin ellos, se correrá traslado al Ministerio Público, en su caso, por igual término, para que pida lo que a su representación convenga.

Si el Ministerio Público no devolviere los autos al expirar el término, se recogieran a instancia de cualquiera de las partes poniéndose a disposición de la sala respectiva.

El Presidente de ésta mandará turnarlo, dentro del término de diez días, al ministro relator que corresponda, a efecto de

que formule por escrito dentro de treinta días el proyecto de resolución redactado en forma de sentencia.

Se pasará copia de dicho proyecto a los demás ministros que integran la Sala quedando los autos a su disposición para su estudio, en la Secretaría.

Cuando por la importancia del negocio o lo voluminoso del expediente, el ministro relator estime que no es bastante el plazo de treinta días para formular el proyecto, pedirá a la Sala que le amplié aquel término por el tiempo que sea necesario. También podrá el ministro relator pedir a la Sala que el expediente se pase para su estudio a los demás integrantes de aquella, cuando el caso lo amerite.

La Segunda Sala de nuestro Tribunal Supremo al conocer de los asuntos en revisión, observa las siguientes reglas.

Examina únicamente los agravios alegados, en contra de la resolución recurrida, no debiendo considerar los conceptos de violación de garantías individuales por no ser de su competencia; ya que según el Sem. Jud. de la Fed. Tomo CIX. pág. 39 — "La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del decreto del 31 de diciembre de 1946, que la creó, quedó limitada a revisar las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que resulta inconsecuente pretender que si las Salas del Tribunal no tienen competencia para resolver controversias constitucionales, la Suprema Corte aborde la resolución de éstas a través de la revisión fiscal, cuando lo procedente es que la Suprema Corte resuelva violaciones constitucionales a través del juicio de amparo.

Consecuentemente no es agravio operante ante la Suprema Corte la violación de garantías constitucionales cometidas por el Tribunal Fiscal, pues entonces la revisión fiscal se convertiría en una revisión del juicio de amparo, lo que es enteramente impropio de la naturaleza de la revisión fiscal.

Por agravio debe de entenderse la lesión de un derecho, cometida en una resolución o sentencia judicial por la inexacta aplicación de la ley, o por haberse dejado de aplicar la que rige el caso.

Sólo tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Hecho el estudio del asunto, el Presidente de la Sala citará para la audiencia en que habrá de discutirse y resolverse, dentro del término de diez días contados desde el siguiente al en que se haya distribuído el proyecto formulado por el ministro relator.

La sala forma una lista de los asuntos que deben verse en la audiencia, la cual se fijará el día anterior en lugar visible y surtirá los efectos de notificacin del auto en que se cite para resolver.

Los asuntos se fallarán en el orden en que se listen. Si no pudieren despacharse en la audiencia todos los asuntos listados, los restantes figurarán, de preferencia, en la lista siguiente, sin perjuicio de que las salas acuerden que se altere el orden de lista o se retire algún asunto cuando haya causa justificada.

El día señalado para la audiencia, el Secretario respectivo dará lectura al proyecto de resoluciones y a las constancias que señalen los ministros, y se pondrá a discusión el asunto.

Suficientemente discutido, a juicio de la mayoría de los ministros presentes, se procederá a la votación, y acto continuo, el presidente declarará el resultado de ésta.

El ministro que no estuviere conforme, con el sentido de la resolución, podrá formular su voto particular, expresando los fundamentos del mismo y la resolución que estime debió dictarse; la resolución de la Sala se hará constar en autos bajo la firma del presidente y del secretario.

Si el proyecto presentado fuere aprobado sin adiciones ni reformas, se tendrá como sentencia definitiva y se firmará dentro de los cinco días siguientes.

Si este proyecto no fuere aprobado, se dsignará a uno de los de la mayoría para que redacte la sentencia de acuerdo con los hechos probados y los fundamentos legales que se hayan tomado en consideración al dictarla, debiendo quedar firmada dentro del término de quince días.

Las sentencias de la Segunda Sala Administrativa, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no comprenderán más cuestiones que las legales propuestas en el recurso de revisión fiscal, debiéndose apoyar en el texto legal de cuya aplicación se trate.

Concluída la audiencia del día el secretario de acuerdos fijará en lugar visible una lista, firmada por él, de los asuntos que se hubiesen tratado, expresando el sentido de la resolución de cada uno.

—CONCLUSIONES—

Creemos estar en posibilidad de puntualizar, como fin y propósito de este trabajo, algunas conclusiones y señalar unas sugestiones, que lleguen, tal vez más adelante, a servir de meros puntos de orientación y referencia, ya que no de guía, a las personas destinadas a la elaboración de nuestro derecho fiscal.

Cuando las autoridades hacendarias, tras un sin número de fracasos al elevar recursos de súplica ante el Tribunal Supremo, una vez que éste los declaró improcedentes y estableció que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus dependencias no tienen facultad para promover el juicio de amparo en demanda de supuestas garantías; elaboraron una iniciativa de ley para reformar la primera fracción de nuestro artículo 104 Constitucional, en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal y el Congreso de la Unión expidió la ley que crea el recurso, no se tomó en lo absoluto en cuenta el pensamiento del legislador que creó, y así lo expresó en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, el Tribunal Fiscal de la Federación.

De esas expresiones del pensamiento del legislador se deduce, que las autoridades hacendarias no podrían recurrir los fallos del Tribunal Fiscal, cuando la Ley de Justicia Fiscal señala:

"Se establece que las decisiones del Tribunal Fiscal de la Federación tendrán fuerza de cosa juzgada, con el alcance que estos términos tienen cuando los emplean nuestros códigos de procedimientos civiles, al referirse a los fallos de justicia ordinaria; es cosa juzgada relativa que todavía puede destruirse por una sentencia de amparo. Ahora, que la relatividad sólo existe cuando el fallo sea adverso al particular, pues cuando le sea favorable, la cosa juzgada será absoluta".

El legislador, como ya hemos visto, quiso hacer del juicio de nulidad, un juicio excepcional, rápido, flexible, sin mayores com-

plicaciones jurídicas ni alargamientos de instancias inútiles extraño por completo a las normas y hábitos de la justicia ordinaria; ya que la justicia admiinstrativa precisa trámites más rápidos que los que permiten aquéllos.

Por eso al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación nunca se pensó, y con razón, de que sus fallos tuvieran que ser revisados por una autoridad distinta.

Como fué concebido el juicio de nulidad, llenaba todas las imperiosas necesidades de la época y en la actualidad hubiera podido seguir llenando su función satisfactoriamente, pero a partir del año de 1946, con la creación del Recurso de Revisión fiscal se le ha alargado y complicado innecesariamente.

A mayor abundamiento, confirmando nuestra idea, de acuerdo con el artículo 146 del Código Fiscal que declara que el Tribunal Fiscal dictara sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, es inadmisible que las autoridades fiscales, como dependencias de ese Poder, puedan inconformarse con las resoluciones que en representación de éste, dicte el Tribunal Fiscal de la Federación.

Además, al decretarse el recurso de revisión fiscal en la forma que actualmente se tiene, se convirtió, como ella misma lo ha reconocido, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un simple tribunal de segunda instancia, chocando contra la idea de la creación de nuestro Tribunal Supremo, cuya función es única y exclusivamente la de velar por la constitucionalidad de los actos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no la de revisar las sentencias de tribunales inferiores, cuando éstos no violen la misma Constitución.

Las autoridades hacendarias han sostenido reiteradamente que de no existir el recurso de revisión fiscal, y así lo hicieron notar en la exposición de motivos de la iniciativa de ley que creó el mismo, quedan ellas colocadas en un notorio plano de injustificada desigualdad y que los negocios de interés público no puedan llegar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en cambio cualquier insignificante negocio del particular sí, quedando las autoridades en un plano de indefensión.

Pero en la actualidad, como siempre ha sido, el Tribunal Fiscal de la Federación es un organismo especializado en la materia,

que proporciona amplia oportunidad a las partes contendientes para plantear sus defensas y que puede también reunir todos los elementos de juicio indispensables para decidir, la Sala o el Pleno, con absoluto conocimiento los problemas discutidos; y no es creíble pensar en la parcialidad del mismo Tribunal Fiscal en contra de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que éste, depende de aquélla.

Creemos que la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación cada vez es más firme, y el recurso de queja, es una garantía suficiente de legalidad para ambas partes, pues es procedente al violarse la jurisprudencia o **puede aplicarse** por analogía.

Eminentes juristas han pensado, en épocas posteriores a la creación del Recurso de Revisión, en la conveniencia de reinstaurar el Recurso de Casación abolido en 1908 por la Comisión Redactora del Código, cuando por mayoría suprimieron el mencionado recurso, excluyendo por completo toda reflexión acerca de la defensa ante la Suprema Corte de los intereses públicos.

Siendo el Recurso de Casación una institución cuya finalidad práctica y legal es cuidar de la pureza de la ley, protegiendo los intereses jurídicos del quejoso, tanto en la secuela del procedimiento como en la fase decisoria del negocio, y hallándose los intereses del particular debidamente protegidos mediante el juicio de amparo, las autoridades hacendarias juzgaron que ya no era necesario proteger aún más estos intereses.

Cierto es, que la Casación es un recurso abierto a ambas partes, pero al Fisco Federal le interesaba solamente tener un medio de impugnación que protegiera sus intereses, y no proteger doblemente los intereses del particular.

Por lo tanto, creemos que el Recurso de Revisión fiscal, creado únicamente para las autoridades hacendarias, según consta en la multicitada Iniciativa de Ley que lo creó, debiera desaparecer, porque alarga innecesariamente un juicio que fué concebido rápido y eficaz, ya que la materia así lo requiere, y por otra parte el Tribunal Supremo dejaría de estar convertido en un simple tribunal de alzada, volviendo a sus funciones idóneas como celoso guardián de la Constitución de la República.

— BIBLIOGRAFIA —

LA DEFENSA DE LOS PARTICULARES ANTE LA ADMINISTRACION PUBLICA.
Antonio Carrillo Flores.

DERECHO ADMINISTRATIVO.
Guillermo López Velarde.

ENSAYO DE DERECHO FISCAL MEXICANO.
Luis Martínez López.

INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL.
José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina Sandoval.

DERECHO ADMINISTRATIVO.
Gabino Fraga.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.
DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO DE LA UNION.

S U M A R I O :

PROLOGO 7
EL TRIBUNAL FISCAL 9
CAPITULO I 11
CAPITULO II 29
CAPITULO III 49
CONCLUSIONES 61
BIBLIOGRAFIA 65
INDICE 67