



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
Facultad de Derecho
Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo
acuerdo número 974181 de fecha 15 de Julio de 1997

*Reforma del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso
Administrativo.*

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Derecho Fiscal

Presenta el

Lic. María Roberta Minutiza Medina Galán.

Director de Tesis

Dr. Carlos Espinosa Berecochea.

ÍNDICE

<u>Hipótesis.</u>	2
<u>Introducción.</u>	4
<u>Capítulo I. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</u>	5
<u>1. Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</u>	5
<u>2. Resoluciones administrativas impugnables.</u>	7
<u>3. Cuantía de la resoluciones.</u>	9
<u>Capítulo II. Justificación histórica y actual del recurso de revisión.</u>	13
<u>1. Antecedentes.</u>	13
<u>2. Código Fiscal de la Federación de 1966.</u>	14
<u>3. Control de legalidad y control constitucional.</u>	15
<u>4. Juicio Contencioso Administrativo Federal. La Autoridad Administrativa y sus derechos.</u>	17
<u>5. El control de legalidad y el recurso de revisión.</u>	19
<u>6. El recurso de revisión y la jurisdicción resolutora.</u>	19
<u>7. Naturaleza del recurso de revisión.</u>	22
<u>8. Características del recurso de revisión.</u>	23
<u>9. Caracter extraordinario, formal y tramitación específica del recurso.</u>	25
<u>10. La justicia administrativa en el Derecho Comparado.</u>	27
<u>Capítulo III. Tutela Judicial Efectiva.</u>	33
<u>1. Igualdad de las partes en la relación procesal.</u>	33
<u>2. Fundamento constitucional del derecho fundamental al recurso.</u>	38
<u>3. Debate actual entre los sistemas de instancia única y los de doble instancia.</u>	43
<u>Capítulo IV. Cuantía del recurso de revisión.</u>	47
<u>1. Trascendencia procesal de la determinación de la cuantía del recurso.</u>	47
<u>2. Fijación de la cuantía del recurso.</u>	51
<u>3. Cuantía en los juicios sumarios.</u>	63
<u>4. Valor Económico del acto impugnado en juicio.</u>	64
<u>5. Valor económico de la sentencia.</u>	67
<u>6. Cuantía determinada.</u>	72
<u>Capítulo V. Regulación de la cuantía en el Derecho Comparado.</u>	98
<u>1. España.</u>	98
<u>2. Principios que rigen la jurisdicción contenciosa administrativa en España.</u>	100
<u>3. Estructura.</u>	100
<u>4. Teoría de los actos Políticos.</u>	101
<u>5. Delimitación subjetiva.</u>	102
<u>6. El recurso contencioso-administrativo.</u>	102
<u>7. Las partes.</u>	102
<u>8. El objeto del Recurso.</u>	103
<u>9. Actividad administrativa impugnabile.</u>	103
<u>10. Pretensiones de las partes.</u>	104
<u>11. Requisitos previos.</u>	104
<u>12. Plazos.</u>	105

<u>13. Procedimiento en primera y única instancia.</u>	105
<u>14. Procedimiento abreviado.</u>	106
<u>15. Recursos. Segunda instancia.</u>	106
<u>Capítulo VI. Conclusiones.</u>	109
<u>1. Conclusiones. Propuesta de reforma del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.</u>	109
<u>Bibliografía.</u>	113

Hipótesis.

La determinación de la fuente de la *summa gravaminis* del recurso de revisión establecida en la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, evitará el desechamiento de recursos de revisión con repercusiones económicas para las partes que no sean directamente apreciables de la resolución impugnada.

El recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cuyo acceso ha sido limitado históricamente a ciertos supuestos, en la actualidad para las autoridades administrativas si bien representa un medio de defensa, su procedencia tratándose de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en materia de contrataciones públicas, depende en gran medida de la interpretación que de la citada disposición realiza el Poder Judicial de la Federación.

En efecto, no obstante que si bien de conformidad con la fracción VIII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa son impugnables aquellas resoluciones o bien actos definitivos derivados de las licitaciones públicas y de sus contratos, el recurso de revisión en esta materia tiene cabida únicamente de verificarse o bien actualizarse cualquiera de los supuestos previstos en las dos primeras fracciones del referido artículo 63, referentes a asuntos de cierta cuantía e importancia.

Así, la materia de la contratación pública federal no existe como un supuesto específico de procedencia del recurso de revisión, de ahí que la autoridad administrativa agraviada por las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deba justificar o bien una cuantía que importe el asunto en términos de la primera fracción del mencionado artículo 63 o la importancia y trascendencia a que alude su segunda fracción, a efecto de que se dé entrada a dicho medio de impugnación.

Sin embargo, aunque a simple vista pudiera parecer *peccata minuta* la justificación tanto de la cuantía como de la importancia del asunto, lo cierto es que tratándose de asuntos relacionados con la contratación pública que aún y cuando superen la cuantía establecida en la referida fracción I, no tienen acceso al recurso debido a que para los Tribunales Colegiados no resulta tan evidente ésta, sobre todo debido a que este tipo de resoluciones no determinan un crédito fiscal y en sí mismas no importan un valor económico, no obstante que si impliquen y puedan producir afectaciones patrimoniales tanto para los particulares como para el Estado.

Lo anterior se origina a consecuencia de que, respecto de la cuantía del asunto, la fracción I no determina su fuente o bien la forma en que se obtendrá o se podrá apreciar, lo que propicia que quede a la libre apreciación del Tribunal Colegiado su existencia.

Siendo justamente el tema de la cuantía del que se ocupa el presente trabajo, pretendiendo por supuesto ofrecer alternativas de reforma que eliminen las lagunas apuntadas y con ello obtener que la autoridad se abstenga de saturar a los Tribunales Colegiados con la interposición de recursos de revisión que no importen la cuantía señalada en la citada fracción I, lo que ocurrirá una vez que quede determinada su fuente y la forma de obtenerla o bien valorarla, eliminando la posibilidad de que con base en criterios inclusive subjetivos

la autoridad interponga el recurso con propósitos dilatorios alegando una afectación económica a su patrimonio.

Es decir, la justificación de la presente propuesta radica en la omisión del legislador al no señalar la fuente o bien la forma de determinar la cuantía del recurso de revisión, que estimamos en el caso de asuntos no fiscales como los derivados de la contratación pública u otros de similar naturaleza, propicia el desechamiento de recursos que aún con importantes implicaciones económicas para las partes, el tribunal colegiado no pueda descubrir estas a consecuencia de la indefinición de la norma.

También, valoraremos que debido a que la contratación pública tiene peculiaridades que no pueden ser valoradas con la actual regulación del recurso de revisión, como el efecto económico de una rescisión administrativa de los contratos celebrados con el Estado, es necesario, aportar una propuesta de reforma que permita al juzgador una correcta y justa valoración de las implicaciones y repercusiones económicas de un asunto no fiscal en general, cuya materia no es un supuesto específico de procedencia.

Toda vez , que si bien en tratándose de créditos fiscales su cuantía o bien importancia económica es directamente apreciable de la propia resolución impugnada por el contribuyente, no ocurre lo mismo tratándose de resoluciones administrativas en materia de obra y adquisiciones públicas, ya que en ellas no se determinan créditos fiscales y por lo tanto aún teniendo una repercusión económica bien sea esta para el particular o para la dependencia, el Poder Judicial de la Federación con la amplia libertad que le permiten sus facultades interpretativas resuelve en muchos casos desechar el recurso de revisión interpuesto por las autoridades administrativas en asuntos “no fiscales” por considerar que las pretensiones deducidas en juicio no importan un valor económico *per se*.

Por lo que, a fin de resolver la indeterminación del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el cual omite precisar la fuente de la cuantía que da acceso al recurso de revisión, se propone una adición que en primer término obligue al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que en la sentencia que dicte con la que se resuelva en definitiva el proceso realice una pre-calificación señalando si el asunto o las pretensiones deducidas son de cuantía determinada o indeterminada o bien, si el asunto importa una repercusión económica para las partes, lo que obtendrá de la valoración de las pruebas aportadas por los contendientes durante el período de instrucción.

Asimismo, con el presente trabajo se propone una adición a la fracción I del artículo 63 en mención, con la que se determinará tanto la fuente como la forma de obtener la cuantía de los asuntos que sean materia de impugnación.

Introducción.

La desigualdad procesal es una de las características del juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, derivada de la presunción de legalidad de que gozan los actos de las autoridades administrativas y de la existencia de un recurso de revisión cuya limitada procedencia constituye en muchos casos la imposibilidad para la autoridad del acceso a la segunda instancia dentro de la jurisdicción contenciosa federal.

Así, por lo que toca a la segunda de las características antes anunciadas, encontramos como medios de impugnación recursos comunes para ambas partes y medios al alcance de solo una de ellas. Ejemplo de los primeros los constituyen los recursos de reclamación y queja previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Como medios de impugnación al alcance exclusivo de los particulares en contra de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tenemos al juicio de amparo directo el cual no puede ser interpuesto por las autoridades administrativas, las cuales en lugar de este medio están posibilitadas para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la referida ley adjetiva.¹

Lo que se traduce en la posibilidad para la autoridad administrativa de disponer de la segunda instancia que le permite la revisión ante los tribunales colegiados de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que no le sean favorables, recurso que desde sus primeras fases fue diseñado como un medio excepcional de impugnación acotándose al efecto sus supuestos de procedencia, lo que sin duda evidencia la asimetría del sistema de justicia contenciosa administrativa en segunda instancia, al no preverse la misma limitación para el juicio de amparo.

Por su parte, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa si bien tiene facultades jurisdiccionales para conocer tanto de asuntos fiscales como administrativos en general, sin embargo, las hipótesis de procedencia del recurso de revisión regulado en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se refieren en su mayoría a la impugnación de sentencias relacionadas con temas fiscales y administrativos específicos como las responsabilidades de los servidores públicos.

De ahí, que consideremos necesaria una propuesta de reforma del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que permita establecer con mayor detalle los supuestos de procedencia por cuantía del recurso de revisión, evitando con ello la proliferación de este tipo de medios de impugnación interpuestos por las autoridades administrativas con propósitos inclusive dilatorios.

Lo anterior, a fin de lograr que las hipótesis de procedencia del recurso de revisión sean más claras y permitan que la autoridad demandada conozca de forma previa a su interposición la

¹ Ramírez Chavero, Iván, El proceso contencioso administrativo federal, México, Flores Editor y Distribuidor, S.A. de C.V., 2014, p. 128.

posibilidad de impugnación de aquellas sentencias que considere hayan sido dictadas en su perjuicio, evitando con ello saturar a los tribunales colegiados reduciendo sus cargas de trabajo respecto de asuntos que no ameriten por su poca cuantía e importancia su revisión en segunda instancia.

Capítulo I. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

1. Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Como ya es sabido el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene sus antecedentes en la Ley de Justicia Fiscal y en la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, cuya existencia se justifica en la obligación que tiene el Estado de garantizar el apego a la legalidad en las relaciones entre gobierno y gobernado.²

De ahí que sea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa el facultado para garantizar que ese orden normativo se observe en materia Administrativa Federal y de esta manera se otorgue a los destinatarios de la norma la instancia tanto del recurso proporcionado por el Poder Ejecutivo como del juicio de nulidad.

Con ello sin duda se garantiza la seguridad jurídica e igualdad en las relaciones y controversias suscitadas entre privados y autoridades administrativas; alcanzando una competencia material que le permite a dicho tribunal conocer en forma general de asuntos administrativos.³

La evolución de la materia Contenciosa Administrativa en México, inicia en 1936, año en que nace el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en su inicio llamado Tribunal Fiscal de la Federación, por obra de la Ley de Justicia Fiscal, misma que fue dictada por el Presidente de la República, en aquél entonces el General Lázaro Cárdenas; en uso de sus facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión al Ejecutivo el 30 de diciembre de 1935, para la organización de los servicios públicos hacendarios.⁴

Cobra relieve el documento legislativo, tanto en su exposición de motivos como el texto de la misma ley. La primera por los importantes conceptos que recoge y la abundancia de la información que contiene, la segunda, porque se constituye como una ley procesal que establece en nuestro país un tribunal de carácter administrativo, lo cual es una novedad

² Así, en la tesis de rubro: “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Carece de competencia para conocer de los juicios promovidos contra resoluciones emitidas por los órganos internos de control del poder legislativo, que impongan sanciones administrativas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, se recuerda que la reforma del artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, refleja la creación de los tribunales administrativos, entre los que se encuentra el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual tuvo como propósito la solución de las controversias suscitadas entre la administración pública federal con los particulares, como se establece en la actualidad por el artículo 73, fracción XXIX-H de nuestra carta magna.

³ Ortega Carreón, Carlos Alberto, Derecho procesal fiscal, México, Porrúa, 2007, p. 154.

⁴ Iturbe Rivas, Arturo, Elementos de derecho procesal administrativo, México, Porrúa, 2004, p. 75.

dentro de nuestra legislación para ese entonces, ya que nunca antes había existido en México un tribunal que se situara fuera del ámbito del Poder Judicial de la Federación antes denominado Poder Judicial Federal.

Del articulado de la Ley se desprende su inconfundible naturaleza de Tribunal Administrativo, como una réplica del francés, pues se trató de imitar al Consejo de Estado que desde el 24 de mayo de 1872 había dejado de ser un Tribunal de Justicia Retenida, pasando a ser de Justicia Delegada, el cambio quería decir que el Consejo de Estado dictaría sus sentencias sin estar sujetas a posterior revisión por ningún órgano ministerial.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa tuvo al momento de su creación las siguientes características:

- Era un organismo que formalmente pertenecía al Poder Ejecutivo, aunque materialmente su actuación fuese jurisdiccional.
- Por disposición expresa de la Ley de Justicia Fiscal, era un órgano independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa.
- Era un organismo jurisdiccional de justicia delegada, en virtud de que emitía sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión.
- Era un organismo Colegiado, en virtud de que sus resoluciones eran emitidas por mayoría de los Magistrados integrantes de cada Sala, y en lo que toca a las resoluciones de pleno, por mayoría de los Magistrados presentes en las sesiones plenarias.
- Era un organismo eminentemente Fiscal. Toda vez que la competencia original de ese Tribunal se circunscribió a la materia fiscal.
- Era un tribunal de simple anulación, toda vez que sus resoluciones eran meramente declarativas por no tener atribuciones para hacer cumplir sus fallos.

Esa competencia y naturaleza obedecía a la jurisdicción especial de que se le dotó inicialmente, por lo que aún y cuando a la fecha no está adscrito al poder judicial, sus funciones han sido y son jurisdiccionales, debido a que:

- Es un tribunal, similar a los judiciales con plena autonomía e independencia.
- Sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial de la Federación, es decir, no son tribunales decisorios de última instancia, sino que también como cualquier otro tribunal sus decisiones llegan a una unidad; a una corte de jerarquía superior del Poder Judicial de la Federación.
- En principio, los Magistrados gozan de las mismas garantías individuales que los integrantes de otros tribunales, y
- La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, le es obligatoria, así como también la de los Tribunales Colegiados.

2. Resoluciones administrativas impugnables.

Ahora bien, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, éste cuenta con facultades para conocer de los juicios interpuestos en contra de las resoluciones y actos definitivos que emitan las autoridades federales, a saber:

“Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

II. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

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

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

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

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

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

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

VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;

IX. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que, por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

X. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;

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

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

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XIV. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

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

XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;

XVII. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

XVIII. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.”

Asimismo, conoce de los juicios promovidos por las autoridades administrativas, para anular las resoluciones favorables a un particular.⁵

3. Cuantía de las resoluciones.

Tanto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo como en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no se fija una cuantía a la cual quede supeditada la admisión del juicio de nulidad en contra de las resoluciones o actos impugnables ante dicho tribunal, no obstante que en su artículo 58-2 sí se establezca la cuantía para tramitar el juicio que se interponga en la vía sumaria.

En efecto, en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se enlistan las resoluciones impugnables ante el mismo, sin señalar limitación por cuantía ya sea esta mínima o máxima.

Por lo tanto, no constituye un requisito *sine qua non* para la procedencia del juicio de nulidad en contra de las resoluciones definitivas señaladas en la disposición en cita el cumplir con una cuantía determinada.

En ese sentido, si bien la mayoría de las resoluciones que pueden impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa son cuantificables, no existe regulación que establezca como requisito de procedencia una suma específica.

En efecto, tanto las multas, las pensiones civiles, sanciones, indemnizaciones, pago de garantías, si bien son resoluciones que imponen la obligación de pago de ciertas cantidades

⁵ Estrada Lara, Juan M., La defensa fiscal, México, Editorial Pac, S.A. de C.V., 1999, p. 77, en donde se menciona que: “Los datos históricos de la justicia administrativa en México se remontan hasta la época colonial en la que predominó el procedimiento judicialista para resolver todo tipo de controversias. Correspondiendo a la Real Audiencia de la Metrópoli o de Guadalajara en su calidad de órgano político, legislativo y judicial, la resolución de las controversias de corte administrativo. Dichas resoluciones eran impugnables por el Virrey o los gobernadores ante el Real Consejo de Indias.

en numerario, en la legislación federal contenciosa no existe norma que establezca un importe específico que deban cumplir para que puedan ser impugnables.⁶

Con ello queda evidenciado que no existe en la legislación contenciosa federal una cuantía mínima o máxima determinada como requisito indispensable para que proceda el juicio de nulidad ante el señalado órgano jurisdiccional, no obstante que el legislador sí fija una *summa gravaminis*⁷ como requisito de procedencia del recurso de revisión⁸, en el supuesto que no se actualicen los supuestos materiales señalados en la fracción y el asunto no sea de importancia y trascendencia.

Lo que sin duda provoca con miras a la posibilidad de impugnación de las sentencias dictadas por el Tribunal Administrativo⁹, numerosas interrogantes respecto a la procedencia del recurso de revisión ante los tribunales colegiados, ya que dicho juicio federal procede contra diversidad de resoluciones administrativas no importando su implicación económica, sin embargo de no actualizarse las materias específicas de impugnación previstas en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y no superar la *summa gravaminis* establecida en su primera fracción que asciende a tres mil quinientas Unidades de Medida y Actualización, dicho medio de impugnación se torna improcedente.

Esto es, dicho de otra manera, para las materias no fiscales la procedencia viene determinada por una cuantía o bien de no poderse determinarse ésta o ser inferior a la solicitada por la norma, por la importancia y trascendencia que pueda revestir el asunto.

Ahora bien, respecto de esa cuantía debemos enfatizar que al no solicitarse una *summa gravaminis* que dé entrada al juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa –en adelante Tribunal Administrativo–, la valoración o bien examen de esta ocurre una vez que se impugna la sentencia, por lo que si la resolución administrativa impugnada no determina un crédito fiscal o bien no exige un pago, la valoración económica del asunto que queda al absoluto arbitrio del Tribunal Colegiado no se realiza sino se actualiza la importancia y trascendencia del asunto.

⁶ Respecto de la cuantía que da entrada al Recurso de Revisión se ha sostenido por el Poder Judicial de la Federación que tanto la cuantía como la importancia y trascendencia que reviste el recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo deriva de su naturaleza como medio de impugnación excepcional. *Vid.* Tesis de Jurisprudencia número I.9o.A. J/1 (10a.) y registro 2003399, de rubro: *REVISIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LAS SENTENCIAS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL QUE SÓLO CONFIRMEN LA DECLARATORIA DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES (APLICACIÓN DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 150/2010 Y 2a./J. 88/2011).*

⁷ La locución latina *summa gravaminis* es muy utilizada en la práctica forense para referirse al valor mínimo del gravamen o agravio que le ha de suponer la resolución judicial a la parte que la impugna para que en general se admita un medio de defensa.

⁸ En la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se fija como cuantía para que proceda la interposición del recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa la cantidad de tres mil quinientas Unidades de Medida y Actualización.

⁹ Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En efecto, la circunstancia de que el juicio en sí mismo no requiera para su procedencia la satisfacción de una *summa gravaminis*, implica que el análisis del valor económico de la contienda planteada ante el referido Tribunal Administrativo se dé una vez interpuesto el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado que corresponda, el cual desde luego revisará y resolverá sobre aquellos elementos de procedencia que deban cumplirse para darle entrada a esa segunda instancia, entre ellos, la cuantía y la llamada “importancia y trascendencia”.

Lo que sin duda propicia para las autoridades demandadas cierta incertidumbre respecto a la posibilidad de impugnabilidad de las sentencias dictadas por el Tribunal Administrativo adversas a sus intereses, ya que respecto a la cuantía del negocio dicho tópico no es analizado en primera instancia y por lo tanto no existen antecedentes de análisis respecto del mismo en la sentencia que ponga fin al juicio.

Ocasionándose con ello que sea el Tribunal Colegiado el que emprenda una vez concluido el juicio el análisis sobre la posibilidad de la existencia de implicaciones económicas que produzca el fallo recurrido.

Así, el hecho de que exista una *summa gravaminis* establecida en el citado artículo 63, no provee por sí misma de todos aquellos elementos que permitan su valoración frente al análisis de procedencia del recurso de revisión.

Otra arista a considerarse respecto a la cuantía de las resoluciones impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es la relacionada a la comunicación de ésta entre resoluciones administrativas que procedan de un mismo procedimiento y por ende impugnadas en un mismo expediente ante dicho órgano jurisdiccional.

Lo anterior, ya que si bien en el precitado artículo 63 se establece un importe calculado en Unidad de Medida y Actualización¹⁰ que da acceso al recurso, se omite señalar la forma y fuente del mismo, sobre todo no se explica si esta se puede obtener de las resoluciones administrativas impugnadas en lo individual o del conjunto de ellas en el supuesto que se impugnen en un mismo expediente.

En efecto, dado que el artículo 63 de la mencionada ley no resuelve que cuantía debe tomarse en cuenta para calificar la procedencia del recurso de revisión, respecto al supuesto en el que en una sentencia se resuelva simultáneamente sobre la nulidad de varias resoluciones administrativas cuyo contenido económico en lo individual no alcance a cumplir con la *summa gravaminis* pero que en su conjunto inclusive la pueda rebasar, queda a la libre apreciación y determinación del tribunal colegiado la valoración de la cuantía como requisito de procedencia del recurso.

Esto es, la norma no especifica si la suma de la cuantía de un conjunto de actos impugnados en un mismo expediente se comunica a cada acto en lo individual, y si para determinar la procedencia del recurso de revisión de conformidad con lo establecido en la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es permisible

¹⁰ Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de enero de 2016.

que se tome la suma de todas aquellas resoluciones impugnadas en un mismo juicio o si se debieran valorar por separado.

Es decir, conforme están redactados actualmente los supuestos de procedencia del recurso de revisión, puede afirmarse que queda al criterio y análisis del Poder Judicial de la Federación la determinación en su caso de la actualización de la hipótesis referente a la cuantía del asunto, ya que la norma no proporciona los elementos para obtenerla como podrían ser: a. su fuente u origen en sí misma, b. efectos económicos para las partes derivados de la nulidad de la resolución impugnada que pudiera considerarse como la cuantía del asunto y c. finalmente, no aclara si dicha cuantía debe ser tomada por acto o por expediente.

Ahora bien, cuando se declara la nulidad de un acto administrativo, este seguramente tendrá efectos para la autoridad emisora, como ejemplo de ello cuando se declara la nulidad de una rescisión administrativa, con ella queda en el mejor de los casos vivo el contrato que se rescindió y por ende las obligaciones de pago o de hacer resurgen y el gobierno tiene que cumplir con ellas.

Entonces, tratándose de la materia de contratación pública para la que no existe un supuesto específico de procedencia en el señalado artículo 63, la entrada del recurso o bien se da porque se actualice la importancia y trascendencia o por su cuantía.

Al respecto, hacemos referencia a la tesis de jurisprudencia número VI.20.A. J/2 (10a.) de rubro: *“REVISIÓN FISCAL. DICHO RECURSO ES IMPROCEDENTE CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA DE AMPARO DIRECTO CONFORME A LOS LINEAMIENTOS EMITIDOS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN ESE JUICIO”*, en la que se ha expresado que dado el carácter excepcional del recurso de revisión solo es admisible de configurarse o bien la cuantía o la importancia y trascendencia.

Por lo tanto, tratándose de aquellos asuntos de naturaleza administrativa para los cuales no exista un supuesto específico en el señalado artículo 63, la cuantía viene a ser un aspecto que debe ser dotado de toda claridad a efecto de que el asunto de cumplir con la *summa gravaminis* establecida por el legislador, se dé entrada al mismo sin excusa alguna.

Lo anterior, ya que los efectos económicos para las partes en un juicio, muchas veces fuera de aquellos que puedan apreciarse directamente del acto impugnado, existen con independencia de que el conocimiento de ellos pueda ser más o menos cercano y más o menos claro para el Tribunal Colegiado, y de ahí la importancia de colmar la laguna que se estima existe en la primera fracción I del mencionado artículo 63 referente a la cuantía como requisito de procedencia del recurso de revisión.

Por ello, a fin de no denegar justicia inclusive a los órganos de gobierno, que no por esa calidad podríamos afirmar que siempre salen ganando en las contiendas, debe subsanarse la laguna apuntada.

Con independencia de que la nulidad declarada por el Tribunal Administrativo, sea fundada y motivada o no, lo cierto es que, si bien el recurso de revisión debe conservar su naturaleza

excepcional, es indudablemente necesario que todos y cada uno de sus presupuestos de procedencia sean claros y determinables, de lo contrario puede tornarse en absolutamente inaccesible para aquellas materias que no tiene un supuesto específico de procedencia.

Lo anterior, ya que no obstante que los últimos criterios señalan que en cualquier materia el asunto debe revestir cierta importancia que se traduce en el hecho de que la decisión haya sido de fondo y no derivadas por vicios formales, la cuantía sigue siendo una posibilidad que de cumplirse con ella puede dar acceso al recurso de revisión.

Así, se justifica la reforma sugerida en el hecho incuestionable que la claridad arroja certeza y con ella seguridad jurídica para las partes en una contienda.¹¹

Capítulo II. Justificación histórica y actual del recurso de revisión.

1. Antecedentes.

Con la finalidad de que las autoridades administrativas pudieran rebatir las decisiones adversas en los juicios contenciosos administrativos federales, de manera tangible es hasta el año de 1946 que se reformó la fracción I del artículo 104 Constitucional, para introducir un recurso de corte procesal y por ende instancial al alcance de la autoridad cuya competencia inicialmente se adscribió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹²

En el año de 1967, se dota de base constitucional a la existencia de Tribunales de lo Contencioso Administrativo y el Código Fiscal de la Federación afina la procedencia de la denominada revisión fiscal y la establece como un recurso ordinario en contra de las sentencias de las Salas ordinarias del entonces Tribunal Fiscal de la Federación de competencia de su Sala Superior, por lo que si la sentencia de esta segunda instancia desfavorecía a la autoridad administrativa demandada, podía interponer esta última el recurso de revisión fiscal ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En 1987 nuevamente se reformó el artículo 104, adicionando la fracción I-B consolidando la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en referencia al artículo 73 de la Constitución Federal, remitiendo la competencia del recurso de revisión fiscal a los Tribunales Colegiados de Circuito y se dispone radicalmente que en contra de la resolución que se emita en esta novedosa competencia no procede recurso o juicio alguno, convirtiendo a estos tribunales en órganos terminales.

Por reforma del año 1988 al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal en cita, se abolió la segunda instancia de competencia de la Sala Superior y por ende el juicio

¹¹ Si bien en la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece la *summa gravaminis* que da acceso al recurso de revisión, no se precisa la base de la cual el Tribunal Colegiado pueda obtenerla, es decir, se omite señalar la fuente de la cuantía.

¹² Como referencia en el derecho comparado en Italia es el recurso de apelación el que se interpone en contra de las sentencias de los tribunales administrativos, el cual puede ser interpuesto por ambas partes ante el Consejo de Estado, y contra las determinaciones de éste procede el recurso de casación, cfr., Codice processo amministrativo aggiornato a novembre 2014 a cura di R. de Nictolis.

contencioso administrativo federal se desarrolla como hasta la fecha en una sola instancia a diferencia de sus pares locales como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México.

De ahí que su naturaleza procesal instancial en control ordinario de legalidad de procedencia excepcional a disposición de la autoridad demandada o demandante, por el cual se puede confirmar, revocar y modificar las sentencias dictadas en el juicio contencioso administrativo federal, queda evidenciada con la facultad resolutoria con que cuenta el Tribunal Colegiado de Circuito en turno quien resuelve el fondo del asunto subsumiendo jurisdicción o bien dando instrucciones precisas de cómo debe resolverse indefectiblemente en el juicio contencioso administrativo.

Destacando que la Segunda Sala Superior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que es un medio de defensa que sólo procede contra las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos y sentencias definitivas dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como respecto de las que dicte su Sala Superior en ejercicio de la facultad de atracción, ya que dada su naturaleza excepcional, su procedencia debe preverse de manera estricta y no analógicamente.¹³

2. Código Fiscal de la Federación de 1966.

El recurso de revisión, como medio privativo de las autoridades para impugnar las sentencias del actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no existió ni en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, ni en el Código Fiscal de 1938 y hace su aparición en el Código Fiscal de la Federación de 1966, en cuya exposición de motivos se estableció lo siguiente:

“Como una innovación indispensable para proteger los intereses nacionales, se crea un recurso que pueden hacer valer las autoridades contra las sentencias de las Salas y del que debe conocer el Tribunal Fiscal en pleno. El recurso debe interponerse sólo cuando se trate de asuntos de importancia y trascendencia a juicio de los Titulares de la Secretaría, Departamento o de los Organismos Autónomos, quienes expresamente deberán autorizar dichos recursos, o en su ausencia los funcionarios que legalmente deban sustituirlos”.

“La revisión de las resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se regula en el proyecto proponiendo que las autoridades tengan la facultad de interponer el recurso contra las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal en pleno respecto de los asuntos de importancia y trascendencia llevados a su conocimiento, en virtud de recursos interpuestos por las autoridades contra las sentencias de las Salas. Se considera que la solución propuesta limita de manera muy efectiva el número de negocios que pueden someterse al más alto Tribunal, puesto que la capacidad de decisión del Tribunal Fiscal en Pleno no excede de 300 asuntos por año. De este número los casos en que habrá de interponerse el recurso ante la Suprema Corte de Justicia seguramente serán en cantidad reducida y ello aliviará de

¹³ Véase la jurisprudencia número 2ª. /J. 205/2004 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

manera importante la situación que ha venido registrándose y que en parte ha contribuido al rezago que atraviesa la propia Suprema Corte de Justicia”.

Fue entonces la protección de los intereses de la Nación lo que motivó la creación del recurso de revisión como medio de impugnación al alcance de las autoridades administrativas en contra de las sentencias dictadas en los juicios contenciosos administrativos, limitándolo desde entonces a la impugnación exclusiva de aquellos asuntos de importancia y trascendencia a fin de reducir las cargas de trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁴

3. Control de legalidad y control constitucional.

Reflexionando acerca de la adscripción de lo que conocemos por derechos fundamentales de las personas haciendo referencia a la teoría contractual del Estado según la cual el pueblo en un ejercicio soberano cede libertades y derechos para conformar una persona moral llamada Gobierno en un acto político-jurídico de mandante a mandatario, a efecto de que éste satisfaga necesidades colectivas en un orden o entorno de legalidad.

Así, es que se dota de jerarquía o supraordinación a este ente público indispensable en la noción de orden ocupando el status de autoridad, sin embargo, cuestionar si se adscriben derechos fundamentales a la autoridad no obstante que tenga el mandato precisamente de tutelar estos derechos de origen humano, propicia responder que la autoridad está para garantizar el pleno desarrollo de los derechos sustanciales de los seres humanos de cuya voluntad se originó su propia existencia dotándosele de facultades competenciales para desarrollar la función pública mandatada.

Ahora bien, esta difícil tarea de fungir con el carácter de autoridad¹⁵, sin mayor objeción, está sujeta al principio de legalidad que es operativo de la garantía de seguridad jurídica en la cual bajo la teoría contractualista el gobierno firmó como “garante”. Igualmente debemos considerar que la legalidad no sólo atañe al ente gubernamental sino en origen a los

¹⁴ Vázquez Alfaro, José Luis, Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, México, UNAM, 1991, p. 128, en donde el autor se remonta a la Constitución de Apatzingán, señalando que: “El 22 de octubre de 1814 se expidió el Decreto para la Libertad de la América Mexicana conocido como la Constitución de Apatzingán. El citado documento consagró en su texto el principio de separación de poderes, en sus artículos 11, 12 y 167, preceptos que hacían imposible la existencia de órganos de jurisdicción administrativa con sede en el Poder Ejecutivo. Ello debido a que, en virtud de la estricta separación de poderes, era imposible reunir dos o más poderes en una sola persona. El Supremo Tribunal de Justicia como máximo órgano jurisdiccional sólo conocía de las causas civiles y de las causas penales.” Tópico legal superado actualmente en la Constitución Federal, ya que los tribunales contenciosos no están adscritos a ninguno de los tres Poderes de la Unión, sino que han sido creados como entes autónomos.

¹⁵ La autoridad o bien el llamado *imperium* deriva de las funciones de los órganos del Estado, al respecto cfr., F. Caringella, Diritto amministrativo, XVIII ed., Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2001, en donde explica que: “La funzione esecutiva, o amministrativa, è quella che mira alla realizzazione concreta dei fini dello Stato attraverso statuizioni che permettano di darla effettiva ed immediata operatività all’astratta previsione legislativa. La funzione amministrativa è, dunque, quella che cura, in concreto, la realizzazione dei fini pubblici individuati dal potere politico e precettivamente assegnati dal potere legislativo all’P.A. Titolari della funzione amministrativa sono lo Stato-amministrazione e gli enti pubblici autarchici che esplicano tale funzione mediante i loro organi. All’esame della funzione (e quindi della attività) amministrativa e dei suoi organi sono dedicati i capitoli che seguono.

ciudadanos, de ahí que el primer contacto frente a la autoridad acontece cuando en el orden estructural social las personas que constituyen una determinada sociedad o comunidad política, no respetan ese orden establecido.¹⁶

En este sentido, la intervención autoritaria es necesaria ante la inobservancia de esta legalidad de primer piso, en donde el interés general se jerarquiza, pondera o armoniza con el interés individual, lo cual está regido por reglas y principios rectores que, en caso de no respetarse, la misma Constitución provee de controles garantes para que se limite al empoderado, es decir, al gobierno; he aquí el “control de legalidad” de la actuación autoritaria en un segundo momento.

Es precisamente en esta fase que se disponen de medios de defensa diseñados constitucionalmente, para que “ordinariamente” se resuelva ese sometimiento a la ley, en la materia administrativa encontramos a los recursos administrativos y los juicios contenciosos administrativos.

Secuencialmente ¿Qué pasa si estos “medios ordinarios de defensa” no bastan o no satisfacen la expectativa de legalidad?, claramente afirmamos que el mandato constitucional no se está cumpliendo, ya sea porque persiste el índice motivo de impugnación o bien por la falta de aceptación de lo que realmente es justo y se debe otorgar por las partes en contención, las cuales en no pocas ocasiones pretenden agotar hasta la última instancia con objetivos claramente dilatorios.

Por lo que, si el control ordinario legal no llega a imperar tenemos medios extraordinarios de defensa, pero en sede distinta, ya que no estamos hablando del nivel legalista sino pisamos terrenos de orden superior, dicho de otra forma la arquitectura estructural se sitúa en el orden constitucional que estudiará la correspondencia del actuar de esos tribunales de legalidad a que hacen referencia los artículos 13 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el mandato legal.

La “Justicia de la Unión” y su control constitucional frente a los gobernado o administrados en el caso de nuestra materia, se instituye a través de un medio de defensa extraordinario conocido como juicio de amparo cuyo tema sustancial y argumentativo no es el mismo en sede de legalidad que en la instancia constitucional, toda vez que no se discute el apego o no a la legalidad característica de los medios ordinarios de defensa, sino más allá es la posible violación de garantías individuales que tutelan derechos fundamentales reconocidos por la constitución o en las convenciones sobre derechos humanos.

Dado el principio de definitividad que rige en el juicio de amparo, se espera que el control de legalidad sea basto intermediario para contener ordinariamente la ilegalidad. Pero el único que puede detentar la acción de amparo es aquel que tiene la calidad de gobernado y se le reconocen derechos fundamentales garantizados constitucionalmente e incluso reconocidos convencionalmente mediante tratados internacionales, es decir, los humanos o

¹⁶ Rodríguez Zepeda, Jesús, Estado de derecho y democracia, México, IFE. www.ine.mx.

las agrupaciones formadas por estos denominadas personas jurídicas o morales¹⁷, pero con una clara acotación, siempre que se encuentren en la subordinación jerárquica respecto al acto autoritario gubernamental.

Ahora bien, la autoridad demandada en el juicio contencioso federal, no tiene a su alcance la acción de amparo debido a su origen como empoderada, de ahí que sea simétrico procesalmente que el particular tenga a su alcance el juicio de amparo y la autoridad administrativa el recurso de revisión para impugnar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Lo anterior, ya que el control de legalidad y el control constitucional se vinculan al tener como propósito en común el respeto de los mandatos supremos, de ahí que los Tribunales Colegiados cuando resuelven tanto el juicio de amparo como el recurso de revisión, su análisis se centra en valorar si el Tribunal *A quo* respetó el principio de legalidad con el que debe cumplir todo acto de autoridad inclusive de naturaleza jurisdiccional.¹⁸

4. Juicio Contencioso Administrativo Federal. La autoridad administrativa y sus derechos.

Si afirmamos que las autoridades administrativas dada su posición jerárquica no tienen derechos fundamentales o humanos, sino mejor aún están obligadas a respetarlos y hacerlos respetar legal y competencialmente hablando, sin embargo, en este discurso que hasta aquí hemos desarrollado no se ha abordado el caso en que la autoridad se sitúe en el juicio contencioso administrativo como demandada o demandante en una relación procesal, en la cual se cuestiona su *imperium* pero cuando éste ya fue ejercido, lo cual obliga a cuestionarnos entonces ¿qué clase de derechos tiene la autoridad en el juicio contencioso administrativo federal?

Empezaremos por advertir que tanto la autoridad como el particular o administrado en términos generales pretenden la legalidad del proceso, sin embargo, en una contención se acude por el conflicto claro del interés jurídico que les representa la afectación a su esfera jurídica en el caso del gobernado, y por otro lado la jurisdicción y el cumplimiento de la función pública asignada que le resulta a la autoridad, por ello en el ámbito de la teoría general del proceso, el principio de equidad entre las partes asigna a la autoridad administrativa la calidad de parte, lo cual conlleva a la detentación de derechos adjetivos.

Estos derechos incluyen las formalidades esenciales del procedimiento que si bien constituyen derechos fundamentales de los gobernados y más aún humanos conocidos como la “tutela judicial efectiva”, no implica que de la perspectiva de la autoridad como parte en el proceso, no exista obligación de legalidad a cargo de quien juzga su actuar, en lo particular del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.¹⁹

¹⁷ Véase la Jurisprudencia que al efecto reconoce adscripción de derechos humanos a las personas jurídicas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la observancia de las tesis emitidas por la citada Corte Interamericana.

¹⁹ En opinión nuestra debiera ser suficiente el acreditamiento del interés jurídico para que proceda el recurso de revisión regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que éste es

Por lo tanto, a la autoridad administrativa en el ejercicio de derechos adjetivos como parte en un juicio, le asisten medios de defensa intraprocesales y procesales instanciales para hacerlos valer como cualquier otra parte dentro de juicio.

Así, la jurisdicción administrativa constituye, junto con el proceso ordinario, el sector de remedios indirectos de la Constitución tanto para el particular como para la autoridad.

En efecto, la jurisdicción administrativa es un remedio indirecto de la defensa de la Constitución porque encontrándose encaminada a la protección de los derechos de carácter ordinario, es utilizada para tutelar, en forma refleja, los derechos consagrados en los textos fundamentales a favor de las partes en un proceso.

No obstante que pueda considerársele al proceso administrativo como un mecanismo de control de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas y no como un instrumento de control de la constitucionalidad, dado que finalmente su función primordial es la de proteger la esfera jurídica de los derechos de los administrados establecidos en la legislación ordinaria.²⁰

De ahí la justificación del carácter excepcional del recurso de revisión al alcance de las autoridades demandadas en el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que su propósito inicial y fundamental es el de velar por la legalidad de los actos administrativos que soportan los particulares.²¹

Por lo que, si el particular tiene a su alcance la impugnación de las sentencias emitidas por las Salas a través del juicio de amparo, también la autoridad puede impugnar sólo aquellas sentencias que actualicen los supuestos de procedencia del recurso de revisión, lo que si bien podría parecer a primera vista no simétrico procesalmente, finalmente ambas partes tienen acceso a la segunda instancia en los supuestos que proceda ésta con lo que no se vulnera derecho alguno a ninguna de las partes.

uno de los principios rectores de los recursos, el cual en opinión de Rico Puerta, está referido al perjuicio, al agravio, bien moral o material, que en un asunto concreto, subjetivo y actual, debatido en el proceso pueda generarse para uno o varios sujetos procesales, cfr., Teoría General del Proceso, 2ed., Colombia, Leyer, p. 816.

²⁰ El recurso de revisión fiscal permite que la autoridad demandada pueda combatir las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y así lograr que finalmente exista una segunda instancia cuando el asunto por su importancia lo amerite evitando con ello que circunstancialmente en algunos casos se incline la balanza a favor del particular aún no teniéndola.

²¹ Cfr. Op. cit. Nota 12, p. 157.

5. El control de legalidad y el recurso de revisión.

Se ha dicho con anterioridad que el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es para la autoridad el símil del juicio de amparo directo que tiene a su disposición el gobernado, sin embargo, nos parece errónea esta versión analógica simplista entre las dos figuras en comento, ya que si bien podemos encontrar similitudes, podemos decir que sustancialmente existen distingos que los separan, en primer término no es la misma discusión sustancial en el debate sometido a jurisdicción, ya que en el juicio de amparo directo se discute constitucionalmente y actualmente la plena vigencia de derechos humanos a través del control de la convencionalidad, incluso se puede rebatir la constitucionalidad de leyes ante el Tribunal Colegiado de Circuito y ante la insatisfacción ocurrir en revisión de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En contraste en el recurso de revisión se discute la legalidad que reclama la autoridad frente a la probable inobservancia del Tribunal Administrativo de los derechos adjetivos de la autoridad ya sea demandada o demandante.

Es decir, la sede es evidentemente de legalidad y constituye una instancia de alzada de control más (recurso de revisión) sobre otro control de legalidad (juicio contencioso administrativo federal).

Sin embargo, nadie controla la legalidad con la que se deben conducir los Tribunales Colegiados de Circuito en ocasión de la resolución de los recursos de revisión que les sean sometidos, ya que no procede recurso ni juicio alguno en contra de las sentencias que dicten.

6. El recurso de revisión, y la jurisdicción resolutora.

Como es sabido el recurso de revisión sólo puede interponerse por la autoridad administrativa demandada o demandante teniendo por objeto un control de legalidad adjetivo o formal del proceso y de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, limitada su interposición por el carácter excepcional con el cual fue previsto y de tramitación conforme a las reglas establecidas en la Ley de Amparo para la revisión en amparo regulada en su artículo 81.

Adicionalmente, en contra de la resolución del recurso de revisión no procede recurso o juicio alguno, con lo que inclusive de favorecer con él a la autoridad quizá podrían vulnerarse derechos de los particulares.²²

Ahora bien, el juicio de amparo sí cuenta con dos instancias y el recurso de revisión no, los supuestos de procedencia del recurso de revisión que se prevén en el artículo 63 de la citada

²² Vid. De Ángelis, Barrios, Introducción al estudio del proceso, Buenos Aires, Depalma, 1983, p. 23, en donde expresa que: “El proceso presenta una combinación particular de relaciones jurídicas, o si se quiere una relación jurídica compleja, donde el tribunal parece subordinar a las partes”. Igualmente, sostiene que: “Uno de los modos de distinguir el derecho público del derecho privado, inmediato al que ubica en uno la conducta del Estado y en el otro la de los particulares, es el de atribuir a las ramas públicas las relaciones de subordinación”.

ley adjetiva, se enderezan a evitar la proliferación de este tipo medios de impugnación acotando su procedencia a solo aquellos asuntos que impliquen cierta afectación económica e importancia, siendo que el amparo tal y como está diseñado no busca que su interposición sea excepcional al erigirse como un medio al alcance del gobernado que le garantiza el respecto a todas aquellas prerrogativas de las que sea titular.

Así, acorde con el carácter excepcional del recurso de revisión ha determinado jurisprudencialmente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en los casos en los que las sentencias recurridas ante los Tribunales Colegiados de Circuito decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, como es la falta o indebida fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo, al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, sino sólo evidenciarse la carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal.²³

Lo anterior, surge innegablemente del texto constitucional que prevé su existencia, al establecerse en el artículo 104, fracción III, que los tribunales de la Federación conocerán de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo sólo en los casos que señalen las leyes.

Por lo tanto, es la Constitución Federal la que prevé que los Tribunales Colegiados de Circuito sean los órganos que conocerán de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, acotados a los supuestos de procedencia que establezcan las leyes.

A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos criterios jurisprudenciales, ha establecido que de la evolución histórica legislativa del citado precepto constitucional se evidencia que el Constituyente dotó al recurso de revisión de una naturaleza excepcional, considerando necesario limitar su procedencia a los casos que el legislador ordinario en forma expresa previera en la norma correspondiente, a quien le fijó como único lineamiento que atendiera a la importancia y trascendencia del asunto para decidir las hipótesis de procedencia respectivas, es decir, que debía tenerse en cuenta el interés nacional para facultar a las autoridades a acudir ante sede judicial a defender sus intereses. En cuanto a su tramitación, la sujetó a las reglas previstas en la Ley de Amparo para el juicio de garantías en revisión.

De ahí, que cobre relevancia que fuera necesario que el legislador previera las hipótesis de procedencia, pues de otra forma se permitiría a las partes impugnar todas las sentencias que consideraran adversas a sus intereses, incluso con el solo propósito de dilatar la resolución del conflicto.

Siguiendo ese orden de ideas, cobra sentido la voluntad del Constituyente al establecer que las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa,

²³ Véase la jurisprudencia número 2ª. /J. 88/2011 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

podrían ser recurridas a través del recurso de revisión, pero únicamente en los casos en que el legislador así lo permitiera.

De ahí, que del citado artículo 104 fracción III, se desprendan los elementos de la facultad resolutoria del recurso de revisión:

- Corresponde al legislador ordinario la facultad de reglamentar los supuestos de procedencia de los recursos de revisión contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, y
- De tal revisión conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito y sólo el trámite de dicho recurso se sujetará a lo dispuesto en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.
- La Constitución Federal reiteró la idea del Constituyente de garantizar la plena vigencia del principio de legalidad, mediante la creación del recurso de revisión contenciosa administrativa como un medio de defensa excepcional, concediendo al legislador ordinario la facultad de determinar los casos de procedencia del medio de impugnación.
- El legislador ordinario dejó en claro su decisión de regular, en forma general un procedimiento ágil, de fácil acceso y sin formulismo, y en especial, precisó las hipótesis de procedencia del citado medio de impugnación, atendiendo originalmente, tanto a la naturaleza del asunto (importancia y trascendencia, debiendo la autoridad exponer las razones que determinen las referidas características del asunto) como a su cuantía.

De ahí que se puedan desprender las siguientes características del recurso de revisión:

- Es un medio de defensa excepcional; y,
- Los requisitos de procedencia del recurso llevan implícita la naturaleza jurídica excepcional de ese medio de defensa, pues se trata de casos fuera de lo común, cuya resolución debe considerarse importante y trascendente para el orden jurídico nacional.

Sobre el carácter excepcional del medio de impugnación a que se refiere el artículo 104 fracción III de la Constitución Federal, y sobre la obligación del legislador de establecer en leyes ordinarias los supuestos para su procedencia, se cita la tesis número de registro 194592 de la Novena Época de rubro: *“REVISIÓN FISCAL. AL ESTABLECER ESTE RECURSO EL PODER REVISOR DE LA CONSTITUCIÓN, DEPOSITÓ EN EL LEGISLADOR ORDINARIO LA FACULTAD DE DETERMINAR LAS HIPÓTESIS DE SU PROCEDENCIA, SIN MATICES SELECTIVOS”*²⁴, conforme a la cual el establecimiento de esas hipótesis de procedencia por el legislador ordinario revela una evolución en materia administrativa.

24

Del análisis de los antecedentes legislativos del artículo 104 de la Constitución General de la República y del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, a partir de mil novecientos ochenta y ocho, se desprende que el Poder Revisor de la Constitución creó el recurso de revisión fiscal sin establecer hipótesis determinadas de procedencia del recurso, ni adelantando un espíritu selectivo, sino dejando en manos del legislador ordinario la facultad de reglamentar los casos de procedencia, y el ejercicio de esa facultad revela una evolución acorde con los cambios constantes que se presentan en la materia administrativa y con la variabilidad en número e importancia de determinados asuntos.

7. Naturaleza del recurso de revisión.

Como lo hemos mencionado anteriormente el recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es un medio de defensa para las autoridades administrativas, el cual tiene su fundamento en el artículo 104, fracción III de la Constitución.

Así, son los Tribunales Colegiados a quienes corresponde la competencia para conocer del recurso “sólo en los casos que señalen las leyes”, debido a que se considera a este medio de impugnación como excepcional, de ahí que su procedencia debe preverse de manera estricta y no analógicamente, lo cual ha sido establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 205/2004, de rubro: *“REVISIÓN FISCAL. DADA SU NATURALEZA EXCEPCIONAL, ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PLENO O LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN EJERCICIO DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA”*.

De ahí que sea el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo donde se establecen los supuestos o causales de procedencia del citado recurso. Cabe mencionar que tal disposición fue reformada a partir de 2007, para establecer su texto actual, el cual señala que se puede interponer el recurso dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de la sentencia respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los supuestos previstos en las distintas fracciones del mismo numeral.

Es decir, no obstante que estamos en presencia de un medio de defensa de naturaleza excepcional y –por ello– hay distintos supuestos específicos para su admisión, parecería que para la autoridad es relativamente fácil acceder a ese medio de defensa, más aún si se toma en consideración que el primer párrafo del artículo en comento establece que será procedente el recurso siempre que se refiera a “cualquiera” de los supuestos previstos en sus distintas fracciones.

Sin embargo, existen casos en los cuales podría resultar improcedente el citado recurso, no obstante que la autoridad justifique plenamente encontrarse en alguno de los supuestos de procedencia establecidos en el artículo 63 de la referida ley.

Efectivamente, como se ha expuesto anteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en los casos en los cuales las sentencias que se pretenden recurrir decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales –como es la falta o indebida fundamentación y motivación–, la revisión fiscal resultará improcedente por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo, al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, sino sólo evidenciarse la carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal.²⁵

²⁵ En ese sentido respecto de la presunción de legalidad Cfr., Maior Borges, José Souto, El contradictorio en el proceso judicial, trad. de Juan Carlos Panes Solórzano, Perú, Ara Editores, 2014, p. 132, donde añade: “La divergencia entre la finalidad de la ley –la justicia– y la producción descometida del

En relación con lo anterior, recientemente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció una nueva jurisprudencia en la cual, con base en los precedentes jurisprudenciales antes mencionados, establece un supuesto específico de improcedencia para el caso de que la sentencia que se pretenda recurrir declare la nulidad del acto administrativo impugnado por haber operado la caducidad del procedimiento de origen.

Es decir, nuevamente estamos ante un caso de improcedencia del recurso de revisión fiscal, por no resolverse dentro de la sentencia respectiva el contenido material de la pretensión planteada y, por ende, no existir un pronunciamiento de fondo que declare un derecho o exija el cumplimiento de una obligación.

En conclusión, podemos decir que es un recurso de índole procesal instancial en control ordinario de legalidad de procedencia excepcional a disposición de la autoridad demandada o demandante, por el cual se puede confirmar, revocar y modificar las sentencias definitivas dictadas en el juicio contencioso administrativo.

8. Características del recurso de revisión.

En nuestro medio, al instaurarse el contencioso-administrativo no se concedía a las autoridades demandadas la posibilidad de impugnar los fallos emitidos por las Salas de primera instancia; y como se ha visto, posteriormente se establecieron dos recursos contenciosos a favor de las autoridades demandadas, uno ante el propio Tribunal Administrativo, el recurso de revisión; y, otro, ante el Poder Judicial Federal, el recurso de revisión fiscal. Las resoluciones que emitieron tanto el Pleno como la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, prestigiaron a dicho Tribunal Administrativo y ello motivo que, al celebrarse los 50 años de existencia de dicho Tribunal, en el año de 1986, se hicieran públicos sus reconocimientos. Las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación, tanto en sus órganos de primera como de segunda instancias prestigiaron a dicha Institución y le valieron un gran reconocimiento, dado que a través de las mismas se demostró la autonomía del Tribunal, su independencia y su especialización en la materia.²⁶

Derecho, la “inflación” legislativa, que enferma la vida jurídica moderna, muestra el drama de la propia legalidad: en la práctica, la legalidad se aleja frecuentemente de esa aspiración. Y la consecuencia más dramática y nociva de esa divergencia es la conversión del Derecho en un instrumento tecnológico de control de la vida en sociedad (es decir: indiferente para con la justicia). Si es eficaz el Derecho será sólo por eso, justo”, también señala: “Si la aplicación de la norma general al caso particular acarrea injusticia, el juez, como ya fue visto, debe descartarla. Quien detenta la competencia jurisdiccional es portador de un poder-deber de bien ejercerla, que se define mucho más adecuadamente, según enseña agudamente Celso Antonio Bandeira de MELLO, como un deber-poder. Quién puede debe, y quién debe puede. Si la aplicación de la ley al caso particular envuelve iniquidad, el juez debe, pura y simplemente, descartarla, en reverencia a la justicia. La justicia del ordenamiento es un valor que, mientras atraviere todas sus normas, debe prevalecer sobre situaciones en las cuales la aplicación de las normas, en su generalidad, gritaría su injusticia. No hay lugar para tergiversaciones cuando se trata de optar entre justicia e injusticia. Principalmente si esa opción deba ser ejercida por el juez en el acto jurisdiccional.”

²⁶ Iturbe Rivas, Arturo, Elementos de derecho procesal administrativo, México, Porrúa, 2004, pp.203 y 204.

No obstante, todo lo anterior a través de la reforma que se comenta –inexplicablemente- se suprimió el recurso de revisión del cual correspondía conocer a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y se creó un nuevo recurso, el cual igualmente se denominó recurso de revisión, pero su conocimiento se encargó a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Este recurso presenta como aspecto positivo la regionalización de la justicia, aspecto este último que al menos por lo que hace a la justicia administrativa se ha intentado con un relativo éxito, desde la creación de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Otro aspecto que bien podría considerarse positivo, es la limitación para las autoridades demandadas de su procedencia. Al respecto, se establece como un requisito de procedibilidad que la cuantía del asunto exceda de 3,500 Unidades de Medida y Actualización vigentes en el momento de su emisión. Se limita igualmente la procedencia del recurso, cuando la cuantía sea inferior a la anteriormente mencionada, a los casos en que el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso y la calificación correspondiente queda a juicio del órgano resolutor del recurso.

Podría considerarse como nota a resaltar del recurso de revisión actual, que el conocimiento del mismo se asigne a un órgano del Poder Judicial de la Federación, el cual está encargado de preservar las garantías individuales de los administrados.

También podría cuestionarse si el establecimiento de este recurso pasa por alto la especialización del actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa y confiere su conocimiento a órganos no especializados.

Las limitantes que se establecieron de procedencia del recurso de revisión, sirvieron para atenuar la influencia del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que en los recursos de esta naturaleza que se interponen, en muy pocos casos se logra acreditar la importancia y trascendencia del asunto, con excepción de aquellos casos en que, por razones de cuantía, y por disposición legal, se considera que reúnen esas características.

El recurso de revisión, cuya resolución se encargó originalmente al Pleno y posteriormente a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, constituyó una de las formas para formar jurisprudencia, la cual constituye una fuente formal del Derecho, que ha visto reflejada su influencia en las diversas disposiciones legales y reglamentarias, que norman las relaciones entre la Administración Pública y los administrados.

El contencioso- administrativo, puede ser calificado como híbrido, en tanto que la primera instancia se tramita ante un Tribunal Administrativo, con las características propias del mismo, es decir de un órgano ubicado fuera del Poder Judicial de la Federación dotado de plena autonomía que realiza funciones materialmente jurisdiccionales.

Sin embargo, no puede considerarse al recurso de revisión actualmente regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo un retroceso en el desarrollo de la justicia administrativa en México, ya que la segunda instancia constituye *per se* una

oportunidad que permite la convalidación de lo resuelto por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ganándose con ello certeza para la autoridad administrativa en su actuar frente a sus administrados.²⁷

9. Carácter extraordinario, formal y tramitación específica del recurso.

Como ya hemos dicho el recurso de revisión regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es un medio de impugnación extraordinario con el que cuenta la autoridad demandada ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, carácter que se debe a las limitantes establecidas para su admisión.²⁸

En efecto, no obstante que con él ha pretendido el legislador lograr una equidad procesal, ya que los particulares cuentan con el juicio de amparo para impugnar las sentencias dictadas por el referido tribunal dados los limitados supuestos de procedencia resulta un medio que sin duda no garantiza del todo una equidad procesal, ya que la autoridad ve limitado su derecho a los supuestos establecidos en la ley, lo que contrasta notablemente con el acceso casi ilimitado al juicio de amparo al alcance del particular.

Ahora bien, si bien tiene un carácter excepcional no por ello pierde fuerza, ya que de su tramitación se puede obtener tanto la revocación como la confirmación de la sentencia que se controvierta, lo que sin duda podría afectar al particular el cual se ve imposibilitado legalmente para impugnar la resolución que recaiga al mismo, ya que el Tribunal Colegiado que lo resuelve es un órgano terminal.

Por lo tanto, el recurso de revisión como medio extraordinario y formal, podría considerársele como un medio a través del cual se cumple con la equidad procesal como principio que también es observado en el proceso contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que finalmente sus supuestos de procedencia no dejan sin defensa a la autoridad, la cual tratándose de asuntos que lo ameriten tiene a su disposición su interposición.

Respecto de su tramitación específica el propio artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé lo siguiente:

²⁷ Para Héctor Fix Zamudio, el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito es un amparo directo disfrazado, pues señalaba que debido a la orientación tradicional que considera que el juicio de amparo sólo sirve para tutelar garantías individuales, no podía acudir a él la autoridad. Sin embargo, lo cierto es que las autoridades administrativas, si bien no poseen garantías individuales, sí tienen una esfera de atribuciones susceptible de ser afectadas por otras autoridades. Debiendo considerar que el juicio de amparo es un instrumento tutelar de todo el ordenamiento jurídico nacional y ha dejado de ser usado únicamente para la tutela y protección de las garantías individuales. Debemos añadir que tanto la ley como la jurisprudencia han elaborado figuras jurídicas y procesales que permiten la utilización del juicio de amparo por parte de autoridades administrativas en contra de actos de otras autoridades que vulneren sus derechos patrimoniales creándose la ficción del “Estado patrono” a efecto de impugnar los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., Breve introducción al juicio de amparo en México, Memoria de El Colegio Nacional, 1976, México, El Colegio Nacional, 1977, pp. 161 a 164.

²⁸ Estrada Lara, Juan M., La defensa fiscal, México, Pac, 1999, p. 98.

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

(...)

Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.

...”

Como podrá observarse de la transcripción anterior el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en cuanto a su tramitación se sujeta a lo previsto en la Ley de Amparo aplicable para el también recurso de revisión en segunda instancia.

Por lo tanto, dicho recurso tiene una tramitación incompleta en la ley que prevé su existencia, la cual se suple con las disposiciones relativas de la Ley de Amparo. Lo que no propicia problemas de indefinición, ya que finalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga el carácter de órgano terminal al Tribunal Colegiado que lo resuelva.²⁹

Así, la evolución de este medio de defensa es desarrollada desde su constitucionalización, su adscripción competencial, su restricción de acceso o procedencia e incluso iniciativas para su abolición. Consideramos especialmente preocupante que a los Tribunales Colegiados se les otorgue el carácter de órgano terminal y que precisamente este tipo de tribunal esté conociendo de control de legalidad que le es ajeno a su función originaria de juzgador constitucional, por lo que tal vez sería más a fin que de él conociera la Sala Superior del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que se instituya en una segunda instancia para la autoridad.

Igualmente, la revisión adhesiva a disposición del administrado que puede interponer a la par de la revisión fiscal, resulta por demás inoperante en la instancia en la que se encuentra,

²⁹ Ídem.

ya que, si el particular se ve obligado a agraviarse en contra de una sentencia de nulidad o lesividad, tiene a su disposición el amparo directo que le reporta más protección en la sede constitucional y derechos humanos, además impide que no se tenga por consentida dicha sentencia.

Por ello, sin demeritar el derecho de las autoridades administrativas de defender también sus legítimos intereses, la calidad de órgano terminal de los Tribunales Colegiados de Circuito en su carácter de revisores del control de legalidad al resolver el fondo respecto a controversias contencioso administrativas podría afectar los derechos del gobernado, ya que con ello se está sobreponiendo un medio ordinario de defensa sobre un control de constitucionalidad, como lo es el amparo.

Ejemplo de ello, sería cuando el particular obtiene el amparo contra una sentencia, la cual se deja sin efectos y contra la sentencia dictada en cumplimiento del amparo concedido la autoridad demandada interpone el recurso de revisión el cual se resuelve favoreciéndole, contra lo cual el administrado no tiene medio de defensa a su alcance.

Situación descrita que si bien no es cotidiana se puede suscitar con lo que se confirma que el actual carácter extraordinario y formal del recurso de revisión propicia que un medio de defensa ordinario se sobreponga al amparo.

10. La justicia administrativa en el Derecho comparado.

Los sistemas de justicia administrativa en general, han sido construidos de acuerdo con las ideas políticas del liberalismo y han surgido históricamente como métodos para contrarrestar los excesos de la administración. Ha escrito MERKL “La exigencia de una justicia administrativa se comprende históricamente como protesta contra los métodos administrativos del Estado de policía absoluto, aunque ha sido un Estado absoluto, el de Napoleón, quien ha consagrado este imperativo moderno”³⁰

También suelen vincularse los sistemas de justicia administrativa con la ideología del Estado de derecho, y con el principio –convertido en más de un sentido en un verdadero dogma político- de la división o separación de poderes. Sostiene en forma categórica GONZÁLEZ PÉREZ “Sólo puede hablarse de Estado de derecho en la medida en que se ha logrado estructurar un sistema de justicia capaz de garantizar la sumisión del propio Estado al derecho o, lo que es lo mismo, cuando el Estado es capaz de hacerse justicia a sí mismo.”³¹

Es común sostener que los dos sistemas tradicionales de justicia administrativa –el inglés y el francés- se originaron de una manera diversa de interpretar el principio de la separación de poderes. De acuerdo con estas ideas, el sistema francés de tribunales administrativos encuadrados fuera del poder judicial y dentro del Ejecutivo, surgió debido a que se entendió que el principio de la separación de poderes impedía al poder judicial interferir, así fuera juzgado, en los asuntos propios de la administración; en cambio, el sistema inglés, que

³⁰ Cfr., Merkl, Adolfo, Teoría del derecho administrativo, México, Editora Nacional, 1975, p. 476.

³¹ Cfr., González, Pérez, Jesús, La justicia administrativa en México, en Revista de Derecho Procesal Iberoamericana, Madrid, núm. 4, p. 772, nota 50.

somete las controversias administrativas a la jurisdicción ordinaria como si se tratase de asuntos comunes, encuentra su explicación en una interpretación diversa del mismo principio, según la cual a la administración no le corresponde en ningún caso juzgar ni aun cuando se trate de conflictos sobre actos administrativos, de los cuales debe conocer, por tanto, el poder judicial”.³²

Es claro que cada sistema de justicia administrativa surgió condicionado, más que por una diversidad de interpretaciones teóricas, por el contexto histórico y político que prevalecía en cada país. En la monarquía constitucional inglesa, limitada por el poder del parlamento, no hubiera sido posible el sistema francés, establecido bajo el Estado autoritario de Napoleón, aunque con antecedentes en la Revolución Francesa. En todo caso, la diversidad de interpretaciones justifica, pero no condiciona, cada uno de estos dos sistemas tradicionales.

Con todo, un panorama de los sistemas de justicia administrativa, por breve y esquemático que sea, no se debe limitar a estos dos sistemas, sino que debe considerar, además, el correspondiente en Italia.

Francia. En el procedimiento contencioso administrativo francés, considerado como antecedente del juicio de nulidad mexicano, las resoluciones de los Tribunales Administrativos son susceptibles de recurrirse ante el Consejo de Estado. En efecto, pues salvo disposición legislativa especial, los Tribunales Administrativos no fallan nunca en última instancia, incluso en los asuntos de mínima importancia.³³

Así, en el Derecho Francés, la revisión o apelación, constituye un medio de defensa común a las partes, el cual se hace valer ante el mismo órgano, en el caso, el Consejo de Estado. En ese Derecho, sólo el Ministro interesado es el funcionario facultado para hacer valer el recurso de revisión o apelación, lo que contrasta con lo que ocurre en México, ya que la revisión solo está al alcance de la autoridad y de la misma conoce el Poder Judicial de la Federación.

La importancia del sistema de justicia administrativa francés y particularmente del Consejo de Estado, es claramente perceptible si se toma en cuenta la decisiva participación de dicho Consejo en la creación y desarrollo del derecho administrativo a través de la jurisprudencia, ya que tal vez sin la jurisprudencia del Consejo de Estado no habría derecho administrativo en Francia”.³⁴

Su importancia resulta todavía mayor si se considera la destacada influencia de este sistema en los países del civil law y aún en los del common law.

En términos generales, han sido cuatro las clases de pretensiones de recursos contencioso-administrativos, de que ha conocido el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, a saber: las pretensiones de anulación, de plena jurisdicción, de interpretación y las

³² Cfr., Carrillo Flores, Antonio, La justicia federal y la administración pública, 2ª. Ed. de La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México, México, Ed. Porrúa, 1973, p. 144.

³³ Gabolde, Christian, La procédure des tribunaux administratifs, Troisième édition, Paris, Dalloz, 1981, p. 459.

³⁴ Cfr., González Pérez, Jesús, Derecho procesal administrativo, 2ª. Ed., Madrid, t. I, Instituto de Estudios Políticos, 1964, p. 291.

concernientes al llamado contencioso represivo. Este último, que consistía en la imposición de sanciones por faltas administrativas, ha sido trasladado en su mayor parte a la jurisdicción ordinaria, por lo que actualmente los tribunales administrativos han quedado con competencia muy reducida en esta materia.³⁵

Las pretensiones de interpretación eran ejercidas en los casos en que los jueces comunes suspendían juicios civiles en los cuales era necesario interpretar actos administrativos o reglamentos; entonces, las partes, ante la negativa de los jueces para pronunciarse sobre cuestiones que no eran de su competencia, se dirigían al Consejo de Estado o a los tribunales administrativos, pidiéndoles su decisión sobre la interpretación del acto administrativo o del reglamento respectivo. Dilucidada esta cuestión previa, los jueces comunes continuaban y concluían el juicio civil sobre la base de la interpretación así obtenida.³⁶

La distinción entre procesos de anulación y de plena jurisdicción conduce a distinguir algunas materias que son susceptibles de ser objeto de cada uno de estos dos tipos de proceso. Así, en términos generales, dentro del proceso de plena jurisdicción se señalan las siguientes materias: 1) la responsabilidad de la administración; 2) los contratos administrativos; 3) las contribuciones directas; 4) la materia electoral, y 5) la responsabilidad de los funcionarios.³⁷

A través del proceso de anulación se ha conocido lo que se designa como “recursos por exceso de poder”, creado y desarrollado por la jurisprudencia del Consejo de Estado. Los cuatro motivos de anulación reconocidos tradicionalmente, han sido: 1) la incompetencia; 2) los vicios de forma; 3) la violación de la ley, y 4) la desviación del poder.³⁸

Se debe aclarar que, a pesar de la exclusión original de la intervención de la jurisdicción ordinaria en los actos de la administración, tal exclusión no ha tenido un carácter absoluto, sino que se han circunscrito solamente a los actos administrativos, sin comprender, por tanto, a los actos civiles de la administración, es decir, los actos celebrados por la administración pública sin usar sus prerrogativas de poder, sino sometida a la misma regulación jurídica de los particulares. Esto nos conduce a lo que GONZÁLEZ PÉREZ denomina el principio general de la “dualidad de jurisdicción para juzgar a la administración pública”.³⁹

Esta dualidad de jurisdicción plantea la necesidad de distinguir los actos administrativos de los actos civiles de la administración pública, con el objeto de determinar la competencia de los tribunales administrativos o de los civiles, respectivamente. Esta distribución competencial, dadas las dificultades de formular una clara distinción entre lo administrativo y lo civil, es quizá, uno de los problemas principales del sistema de justicia administrativa francés. “El defecto principal del sistema –estima GIANNINI- es su complicación. La primera

³⁵ Cfr., González Pérez, op. cit. supra nota.16, p. 325.

³⁶ Cfr., Sayagues Lasso, Enrique, El tribunal de lo contencioso-administrativo, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, núm. 1, enero de 1952, pp. 24-25.

³⁷ Cfr., González Pérez, op. cit., supra nota 16, p. 329.

³⁸ Idem, pp. 330-333.

³⁹ González Pérez, op. cit., supra nota 15, pp. 12 y ss.

complejidad surge del criterio básico de las jurisdicciones: en muchos casos, en efecto, el concepto de materia administrativa se presenta indefinido...”⁴⁰

Luego entonces, podremos citar como ventajas del sistema francés: la autonomía de los juzgadores, su preparación especializada, la sencillez de los procedimientos, la función creadora y uniformadora de la jurisprudencia y, como consecuencia de estos y otros factores, la gran confianza que inspira en los administrados.

Así que, si bien el recurso de revisión en México no es de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con ello tal vez en última instancia apartándose del modelo francés, se observa a cabalidad con el principio de la división de poderes, conforme al cual sólo el Poder Judicial podría juzgar a la administración pública en sus relaciones con sus administrados.

Italia. El sistema italiano se asemeja mucho al francés en cuanto a que se basa en el establecimiento de una jurisdicción administrativa especializada, formalmente adscrita al Poder Ejecutivo, pero dotada de autonomía. También se parece en la existencia del principio de la “dualidad de jurisdicciones para juzgar a la administración pública”, toda vez que los actos de ésta pueden ser impugnados ante los órganos de la jurisdicción administrativa especializada o ante los órganos de la jurisdicción ordinaria, de acuerdo a un criterio de distribución de competencia muy diferente del francés.

Los órganos de la jurisdicción administrativa italiana son los siguientes:

- El Consejo de Estado, que es, a la vez, el máximo órgano consultivo del Estado y el juzgador supremo en materia administrativa. Este órgano funciona en secciones y en pleno y conoce de determinadas materias en primera y única instancia, y de las apelaciones interpuestas contra las decisiones de los tribunales administrativos regionales. Al decir de LESSONA, la “composición del Consejo de Estado es perfectamente idónea para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales administrativas porque en él hay miembros calificados técnicamente desde el punto de vista jurídico (los consejeros nombrados por ascenso) y miembros calificados técnicamente desde el punto de vista de la competencia administrativa (los consejeros nombrados directamente, que proceden casi siempre de entre los más altos funcionarios de la Administración del Estado”).
- Los tribunales administrativos regionales que son órganos colegiados regionales con funciones jurisdiccionales en primera instancia.

Así, en el derecho italiano se suele distinguir entre jurisdicción de legitimidad y jurisdicción de mérito, según la clase de “vicios” del acto impugnado que se tomen en consideración: con la jurisdicción de legitimidad “se pretende comprobar si el acto de la administración está viciado jurídicamente”; en cambio, con la jurisdicción de mérito “se pretende comprobar si el acto está viciado administrativamente”. Los vicios jurídicos se producen “cuando la administración, actuando con actividad reglada, viola la norma de derecho puesta a su actuación”, los vicios administrativos “cuando la administración viola las reglas

⁴⁰ Giannini, Massimo Severo, Comparación entre los sistemas del contencioso administrativo, en Revista de la Facultad de Derecho, Caracas, núm. 33, marzo de 1966, p. 27.

de buena administración”. Los vicios jurídicos o de legitimidad reconocidos en la ley son: violación de la ley, la incompetencia y el exceso de poder.⁴¹

En el Código de Proceso Administrativo Italiano se establecen tres instancias administrativas⁴², a saber: la ordinaria ante los tribunales administrativos, la de apelación ante el Consejo de Estado y el recurso de casación.⁴³

El recurso de apelación es el que se interpone en contra de las sentencias de los tribunales administrativos, el cual puede ser interpuesto por cualquiera de las partes ante el Consejo de Estado, y contra las determinaciones de éste procede el recurso de casación de competencia de la Corte de Casación.⁴⁴

Así, como se observa de los modelos de justicia administrativa adoptados tanto en Italia como en Francia, el reconocimiento del sometimiento de las administraciones públicas al principio de legalidad no tendría, en el ámbito jurídico razón de ser si de la misma ley no se desprendieran los mecanismos necesarios para acceder a una vía jurisdiccional efectiva en caso de que sea necesario proteger los derechos subjetivos o intereses legítimos de los ciudadanos.

No se trata de mermar ni obstaculizar la actividad de las administraciones públicas, sino de alcanzar el llamado Estado de Derecho, que asegure no solo el apego al principio de legalidad de sus órganos administrativos, sino el ejercicio de las garantías de los derechos de los ciudadanos, y no únicamente desde una óptica individualista, sino también en su conjunto, como la eliminación de los obstáculos que suponen un incorrecto ejercicio de las funciones administrativas en coherencia con el principio de buena administración presente en algunos ordenamientos jurídicos de Europa.⁴⁵

⁴¹ Angeletti, Adolfo, La justicia administrativa en Italia, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1986, p. 53.

⁴² El recurso de apelación en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en Italia, podría considerarse un recurso jerárquico, ya que de él conoce una autoridad jurisdiccional superior como lo es el Consejo de Estado. Vid. Alessi, Renato, Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano, Milano, Giuffrè, 1953, p. 618, en donde señala que: “Il ricorso gerarchico é il ricorso che si porta ad una autorità gerarchicamente collegata a quella dalla quale emana il provvedimento impugnato: intendendo peraltro il concetto di gerarchia con riferimento a quello, che si é illustrato a suo luogo, di ordinamento gerarchico delle competenze, ben distinto, come si é posto allora in rilievo, da quello, nel quale parimenti si esplica il principio di gerarchia, di rapporto gerarchico. Ricorso gerarchico, pertanto, é il ricorso che si porta ad una autorità la cui competenza é gerarchicamente ordinata rispetto a quella dell’ autorità emanante.

⁴³ Codice processo amministrativo aggiornato a novembre 2014, en donde se establece en el numeral 5 que: “Sono organi di giurisdizione amministrativa di primo grado i tribunali amministrativi regionali e il tribunale regionale di giustizia amministrativa per la regione autonoma del Trentino-Alto Adige”. En el numeral 100 se establece también: “Avverso le sentenze dei tribunali amministrativi regionali é ammesso appello al Consiglio di Stato...”. Y por último en el numeral 110 se dice que: “Il ricorso per cassazione é ammesso contro le sentenze del Consiglio di Stato per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

⁴⁴ Cfr., Codice processo amministrativo aggiornato a settembre 2016 a cura di R. de Nictolis.

⁴⁵ Incluso se afirma que la justicia administrativa es el “mejor barómetro del Estado de derecho” de ahí la trascendencia de su estudio. Barnes Vázquez, Javier, La justicia administrativa en el derecho comparado, Madrid, Civitas, 1993, p. 29.

Por lo que, con el referente del derecho comparado destacan dos notas distintivas del mexicano respecto del recurso de revisión regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la primera de ellas relacionada con la existencia de un medio de impugnación contra las sentencias contenciosas administrativas de primer grado y de alzada y, la segunda respecto a que no existen recursos privativos para cada una de las partes, es decir las partes en general sin importar sean particulares o autoridades tienen acceso a los mismos medios de defensa.

En México, como se ha explicado el proceso contencioso administrativo al igual que en los dos países de referencia Italia y Francia, se desarrolla en varias instancias y es competencia tanto de tribunales autónomos como del Poder Judicial, careciendo la autoridad de la posibilidad de impugnación de las sentencias dictadas en la revisión fiscal.

Sin embargo, cobra relevancia el hecho de que, en México el juicio de amparo no pueda ser interpuesto por la autoridad y el recurso de revisión no pueda ser igualmente un medio al alcance del particular. Es decir, el híbrido administrativo creado en México, se aleja de la finalidad de la justicia administrativa perseguida en esos países, la cual sin duda de su estructura y desarrollo se puede advertir es privilegiar el principio de legalidad ante todo y aplicable a todos los órdenes de gobierno.

El hecho de que en esos referentes del derecho comparado contra las sentencias dictadas por los tribunales administrativos de primer grado resulte posible la impugnación a través del recurso de apelación y contra la resolución de éste el de casación, agota cualquier argumento que pudiera pretender sugerir que tal sistema de competencias e instancias no tuviera como propósito la justicia administrativa *per se*.

El contencioso administrativo mexicano se enfrenta con una noción de la justicia administrativa más amplia, sobre todo porque el híbrido creado por la Constitución Federal que recoge parte de la tradición francesa y al mismo tiempo se aparta de ella al establecer un recurso al alcance de las autoridades administrativas, el cual se ventila ante el Poder Judicial Federal, sin olvidar, desde luego, que los administrados han tenido siempre a su alcance, con ciertas excepciones el juicio de amparo, constituye la última instancia con la que concluye el juicio contencioso sin ulterior posibilidad de impugnación.

Lo que sin duda podría producir afectaciones tanto en el desarrollo de las funciones de la Administración Pública como en los derechos de los particulares, ya que la sentencia dictada en el recurso de revisión es inatacable, no obstante que sus motivos y fundamentos pudieran ser incluso ilegales.

Por lo que, si bien con el filtro impuesto por los supuestos específicos de procedencia del recurso de revisión se logra aligerar la carga de trabajo de los tribunales colegiados, aquellos asuntos que no tenga a su alcance dicho medio de impugnación, se erigen como cosa juzgada aún y cuando pudieran generar criterios contradictorios o bien violatorios de normas y principios que no tuvieron la posibilidad de ser valorados por un tribunal superior como los colegiados, como ocurre en los países europeos de referencia.

Como nota de especial importancia se subraya el hecho de que en Italia no existe una *summa gravaminis* que deba ser superada para que el administrado de justicia tenga

acceso a los medios de defensa establecidos en el Código Administrativo, en comparación con lo que ocurre en México, siendo que para el caso del recurso de revisión si existe una cuantía que debe cumplirse para tener acceso al mismo en el supuesto que no se actualice la procedencia por materia e importancia y trascendencia.

Situación que pudiera considerarse no coherente con las instancias y las competencias del proceso contencioso administrativo italiano, el cual en todo su diseño refleja la intención de obtener tanto para el administrado como para la autoridad una justicia administrativa ampliada, es decir sin limitantes y sin excepciones.⁴⁶

Capítulo III. Tutela judicial efectiva.

1. Igualdad de las partes en la relación procesal.

Tal y como lo sostiene MARIO NIGRO⁴⁷, la justicia administrativa provee por su naturaleza y propósitos de los medios de reacción en contra de las lesiones que sufra el administrado a consecuencia de la acción de ese orden sea en sede administrativa o jurisdiccional.

Subrayando el hecho de que no sólo los particulares pueden resentir lesiones a consecuencia de la acción administrativa, ya que también el Estado o sus dependencias u órganos, también al ser sometidos al imperio de la ley, pueden resentir decisiones de otros órganos o de los tribunales que desconozcan o modifiquen sus derechos.

En efecto, la lesión a la esfera jurídica no es exclusiva de los particulares, ya que el Estado en sus relaciones de derecho privado también se somete al orden jurídico y por ende a la acción administrativa pudiendo ser ésta inclusive ilegal⁴⁸.

⁴⁶ 91. Mezzi di impugnazione. 1. I mezzi di impugnazione delle sentenze sono l'appello, la revocazione, l'opposizione di terzo e il ricorso per cassazione per i soli motivi inerenti alla giurisdizione. 100. Appellabilità delle sentenze dei tribunali amministrativi regionali. 1. Avverso le sentenze dei tribunali amministrativi regionali è ammesso appello al Consiglio di Stato, ferma restando la competenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana per gli appelli proposti contro le sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia. 102. Legittimazione a proporre l'appello 1. Possono proporre appello le parti fra le quali è stata pronunciata la sentenza di primo grado. 2. L'interventore può proporre appello soltanto se titolare di una posizione giuridica autonoma. 110. Motivi di ricorso. 1. Il ricorso per cassazione è ammesso contro le sentenze del Consiglio di Stato per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

⁴⁷ Nigro, Mario, Giustizia amministrativa, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 19, en donde el autor reflexiona acerca de que: "L'espressione "giustizia amministrativa" è un'espressione polisensa e ambigua. Con essa si indica il complesso di mezzi che un ordinamento giuridico appresta per assicurare la conformità dell'azione amministrativa alle leggi e, in certi casi ai principi dell'opportunità e della ragionevolezza. Il nucleo centrale di questi mezzi è costituito dagli strumenti di reazione giurisdizionale accordati all'amministrato per proteggersi dalle lesioni che l'azione amministrativa provoca ai suoi interessi, sia che si tratti di strumenti creati per lo scopo (Tribunali amministrativi) sia che si tratti di adattamenti dei generali istituti di tutela dei soggetti (particolari modi di esercizio della giurisdizione ordinaria) ...Al limite, così ampliato il suo campo, la giustizia amministrativa diventa addirittura un modo di essere del diritto amministrativo (sostanziale), diventa lo stesso diritto amministrativo in quanto colto nel suo spirito garantistico".

Por tanto, los medios de reacción –así conocidos por la doctrina italiana- deben estar al alcance de todos aquellos que resientan una afectación o lesión a sus derechos. Por lo que, si se reconoce que también el Estado sufre lesiones a sus derechos, entre ellos los patrimoniales, luego entonces, tiene expedito el derecho de reaccionar en contra de aquéllos –sean estos tribunales o la misma Administración Pública- que le provoquen un agravio.

Esa reacción sin duda se materializa al interponer el afectado aquéllos recursos de los que dispone conforme a la legislación aplicable, ante el propio órgano o tribunal emisor de la resolución que le cause menoscabo o ante el superior de éstos últimos.

Por lo tanto, podríamos considerar que, si bien la tutela judicial efectiva está encaminada a proteger los derechos de los particulares, es decir, de los gobernados, también el principio de legalidad debe ser observado al someter a las autoridades administrativas a la jurisdicción en juicios y procedimientos.

Es decir, tanto para el particular como para la autoridad administrativa emplazada⁴⁹ el tribunal debe emitir una sentencia fundada y motivada. Lo que denota desde luego que cuando la autoridad o bien los órganos del Estado, intervienen en un juicio o proceso como parte, goza de derechos procesales.

En el proceso es principio indiscutido que las partes de la relación tributaria deben disponer de las máximas posibilidades de defensa de sus intereses, libre acceso a la justicia con posibilidades ilimitadas de alegación y prueba, postulados que han recibido su consagración a nivel internacional en la Convención Americana de Derechos Humanos.⁵⁰

Sin perjuicio de la vigencia del principio de igualdad de partes, la legislación positiva ha consagrado ciertas prerrogativas a favor de la autoridad administrativa, que claman por una interpretación correctora a fin de que las excepciones no desnaturalicen el principio general.

A favor de las prerrogativas de la autoridad administrativa se invocan la naturaleza pública del acreedor, la presunción de legitimidad de los actos estatales y la superioridad de los fines del Estado, que persiguen la obtención de recursos para satisfacer necesidades de la comunidad.

No obstante, la mayoría de tales prerrogativas son lesivas del principio de igualdad de las partes en el proceso, innecesarias para asegurar el bien común, e importan un arbitrario entorpecimiento del ejercicio de los derechos constitucionales.

⁴⁸ Chiarloni, Sergio, La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador de derecho, T.X, tutela judicial y derecho procesal, *Giusto processo, garanzie processuali, giustizia della decisione*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008, p. 3, quien comenta respecto del resultado del proceso lo siguiente: “Il processo ha come suo esito naturale (risultato) la produzione di certezze”.

⁴⁹ Sánchez Rubio, Aquilina, Anuario de la facultad de derecho, México, España, Vol. XXI, 2003, 601-616.

⁵⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) San José Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, en donde se establece en su artículo 24 que todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Efectivamente, el principio de igualdad en el ámbito del proceso es una manifestación del principio general de igualdad ante la ley consagrado por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el que CLEMENTE DIAZ ha escrito que al penetrar al principio político constitucional de la igualdad de los habitantes de la Nación en la órbita del Derecho Procesal se transforma en la “relativa paridad de condiciones de los justiciables, de tal manera que nadie pueda encontrarse en una situación de inferioridad jurídica”.⁵¹

Igualmente, CALAMANDREI señala que el principio de igualdad procesal se formula de la siguiente manera, “las partes en cuanto piden justicia, deben ser puestas en el proceso en absoluta paridad de condiciones”.⁵²

GUASP, a su vez, dice que la posición igual de las partes o principio de la igualdad de partes, significa que la condición de cada una de ellas debe tener un contenido equivalente, es decir, que no pueden diferir en sustancia los deberes y derechos de una parte y otra. Señala este autor que la igualdad de las partes es para el proceso un principio instrumental y no un principio final: primero, porque teóricamente las partes no están situadas en un mismo plano, sino en distintas perspectivas, ya que el actor es el verdadero protagonista del proceso y el demandado sólo el sujeto pasivo al que se refiere su reclamación; y, segundo, porque en la práctica, muchas veces, la igualdad absoluta no es aconsejable y a veces ni siquiera posible, de donde la diferencia de trato que se observa en cualquier derecho positivo en este punto, v. gr., en un acreedor ejecutante frente a su deudor.⁵³

PRIETO-CASTRO, señala que el principio de igualdad de las partes significa que los derechos, las cargas y las responsabilidades que nacen de un proceso se conceden, recaen o se imponen, respectivamente, sobre las partes sin discriminación entre ellas, de tal modo que el resultado a que cada cual aspira no puede ser favorecido por privilegios a favor ni gravámenes en perjuicio.⁵⁴

No es concebible la idea de proceso en el marco de un estado de derecho de esencia republicana, si las partes no ostenta iguales facultades procesales, por lo tanto, en el proceso el objeto de la garantía consiste en asegurar la igualdad entre las partes, con arreglo a las reglas del principio de defensa.

LINARES QUITANA cita un fallo de la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norte América, dictado en el año 1885 en la causa “Barbier vs. Connolly”, en donde, interpretando la Enmienda XIV, ha dicho que “por el debido proceso legal se garantiza igualdad de protección y garantías para todos...que se debe tener igual acceso a los tribunales...que no se opondrán impedimentos a la demanda de nadie...”. Y agrega el fallo que dice “la igualdad

⁵¹ Díaz, Clemente, Instituciones de Derecho Procesal, Parte General, Abeledo-Perrot, tomo I, 1968, p. 218.

⁵² Calamandrei, Piero, Instituciones de Derecho Procesal Civil, traducción de Santiago Sentís Melendo, EJA, volumen I, 1973, p. 418.

⁵³ Guasp, Jaime, Derecho Procesal Civil, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968, tomo I, pp. 171-172.

⁵⁴ Prieto Castro y Ferrandiz, Leonardo, Derecho Procesal Civil, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, Volumen I, 1968, p. 287.

ante la ley significa la igualdad no meramente en relación con la sustancia de los derechos humanos sino en relación con la protección a ser acordada cuando el derecho es violado por los demás”.⁵⁵

Es decir, la garantía del debido proceso está íntimamente ligada al principio de igualdad ante la ley. Todas las personas merecen y deben tener igual protección.

Para aludir a la igualdad procesal se suele utilizar la expresión “igualdad de armas”, sin embargo, tal expresión hace alusión principalmente a la situación de los individuos que deben tener las mismas posibilidades de defenderse. La igualdad ante la ley, y específicamente, la igualdad ante la jurisdicción, refieren más bien al deber del Estado de remover los obstáculos que impidan a los litigantes encontrarse con igualdad de armas.

El principio de igualdad no requiere una igualdad numérica en materia procesal, sino que lo que exige es que se brinde a las partes una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de su derecho de acción y de defensa, es decir, que garantice a todas las partes, dentro de las respectivas posiciones que ostentan en el proceso y de acuerdo con la organización que a éste se haya dado la ley, el equilibrio de sus derechos de defensa⁵⁶.

Debe darse un igual tratamiento a las partes, así como frente a iguales circunstancias, cuando las circunstancias son diferentes, debe también dárseles un tratamiento diferente, si ello es necesario para lograr ponerlas en igual situación a los efectos de alcanzar igual protección jurisdiccional.

Por lo que, el Estado debe proveer los medios para que el proceso se desarrolle en paridad de condiciones entre las partes. Es que como dice CALAMANDREI, para que el postulado en cuestión no se convierta en letra muerta debe ir acompañado del desarrollo de aquellos institutos jurídicos que puedan servir para poner a la parte más débil en condiciones de paridad inicial frente a la parte más fuerte, a fin de impedir que, a causa de la inferioridad de cultura y de medios económicos, la igualdad de derecho pueda transformarse ante los jueces en una desigualdad de hecho.

Como referencia tenemos los conceptos vertidos sobre el tema por los Tribunales Internacionales. En tal sentido, y con relación al principio de igualdad de armas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destaca que, para que exista debido proceso legal es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables.

Así, la Corte expresa que el proceso es un medio para asegurar en la mayor medida posible la solución justa de una controversia. A ese fin atiende el conjunto de actos de diversas categorías generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal y para alcanzar sus objetivos – prosigue el Ato Tribunal- el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio

⁵⁵ Linares Quintana, Segundo V., Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado, tomo IV, p. 277.

⁵⁶ Morón Palomino, Manuel, Derecho procesal civil, cuestiones fundamentales, Madrid, Marcial Pons, 1993, p. 73/74.

de igualdad ante la ley y ante los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación.⁵⁷

Después del reconocimiento de la entidad del principio, la Corte Interamericana postula que la presencia de condiciones de desigualdad real obliga a los Estados a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses.

Ello debido, a que, de no existir esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en igualdad con quienes no afrontan esas desventajas.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también entiende que el principio de igualdad de armas es parte de la garantía del debido proceso legal; y reiteradamente ha expresado en relación con el carácter adversarial del procedimiento civil, que requiere un justo balance entre las partes, aun cuando una de ellas sea el propio Estado. En tal sentido afirmó que:

“...todo el que es parte de tales procedimientos debe tener una oportunidad razonable de presentar el caso ante el tribunal en condiciones que no lo sitúen en desventaja sustancial vis-a-vis con su oponente”.⁵⁸

Por lo tanto, este principio de igual tratamiento rige tanto para los actores como también para los demandados, sin perjuicio de las particularidades lógicas y razonables que pueden determinar el encontrarse en una u otra situación de parte (como ocurre, por ejemplo, con el tema de la carga de la prueba).

Por otro lado, distintas circunstancias confluyen para que el Estado sea parte en un número creciente de procesos judiciales.

El crecimiento de la actividad e intervención estatal, la ampliación de las formas de responsabilidad del Estado, su intervención económica, su papel activo en la relación tributaria, etcétera, son algunas de las causas que explican ese sustancial incremento de los procesos judiciales en contra del Estado.

Así, en el Derecho Procesal Contencioso se propugna una visión formal de las partes de un proceso, que asimila la actuación del particular con la que corresponde al Estado.

Se señala con acierto, que existe, particularmente desde las perspectivas unitarias de la teoría general del proceso, una exacerbación de la forma y la desconsideración de otros elementos del “reparto procesal”.

⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, El Derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal – Opinión consultiva OC-16/99 DEL 01-10-99, Serie A, no. 16.

⁵⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Kaufman c/ Bélgica no: 5362/72 CD 145 (1972) y caso Bendenou c/Francia, A 284, párrafos 52 (1994). Vis a Vis significa cara a cara.

Se podría afirmar que en el proceso contencioso administrativo no hay tal igualdad procesal, como principio rector de todo juicio, y se dice que no la hay por las prerrogativas sustanciales y procesales de que goza el Estado, las cuales revierten en privilegios procesales.

En efecto, basta detenernos en la presunción de validez de que gozan todas las actuaciones administrativas materializadas en el llamado – acto administrativo- tal y como se dispone en el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.⁵⁹

Por lo que, si bien tanto el particular como la autoridad pueden ser “parte actora” en el juicio contencioso administrativo, ser demandas o bien ofrecer pruebas; en principio la autoridad administrativa cuenta con privilegios de los que no goza el particular, por lo que la llamada igualdad procesal en el caso del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa si bien es un principio con plena aplicación el cual está garantizado inclusive constitucionalmente, tiene ciertos matices cuando una de las partes litigantes es un órgano del Estado que en sus relaciones con los gobernados actúa dotada de *imperium*.

2. Fundamento constitucional del derecho fundamental al recurso.

El acceso a la justicia puede ser entendida como la posibilidad de toda persona, independientemente de su condición económica o de otra naturaleza, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y reivindicación de los derechos protegidos de los cuales es titular⁶⁰.

Es decir, que por este principio podemos entender la acción, ante una controversia o la necesidad de esclarecimiento de un hecho, de poder acudir a los medios previstos por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para su respectiva resolución.

Tanto a nivel nacional como internacional este término ha sido últimamente visto como un equivalente al mejoramiento de la administración de justicia, siendo éste una forma de ejecución de dicho principio.

En efecto, es en el campo de la administración de justicia donde se define la vigencia de los derechos fundamentales en las sociedades contemporáneas, donde se prueba si las libertades y garantías enunciadas en los diferentes instrumentos de derecho son eficaces.

⁵⁹ Artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece: “El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso. Así también el artículo 9 de la misma ley, establece: “El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.”

⁶⁰ cfr., Terence, Irwin, I principi primi di Aristotele, trad, Largo. A. Gemelli, Milano, Vita e Pensiero, 1996, p. 516, refiriéndose a la justicia menciona que: “La concezione aristotelica della felicità, della virtù e dell’amicizia, determina la configurazione dello stato ideale. All’interno della sua argomentazione nessuna virtù e quindi più importante della giustizia, perché la giustizia mira all’interesse comune di una comunità. La condotta razionale implica l’interesse per i membri di una comunità mirante al bene comune, ed implica quindi una comunità giusta. La concezione aristotelica della giustizia descrive i differenti principi che rispecchiano questo interesse per l’interesse comune. Dovrebbe quindi spiegare sia il modo cui promuovono l’interesse della comunità, sia il modo in cui una persona razionale ha ragione di seguirli.

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Acceso a la Justicia e Impunidad ha establecido que el acceso a la justicia se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.⁶¹

Ahora bien, tratándose de personas oficiales si bien dicha convención podría no aplicar para proteger sus derechos procesales, debe valorarse la posibilidad de que dicha convención puede servir como referente a efecto de considerar que el Estado como persona jurídica también debe tener derechos como a la defensa en juicio, ha ser oído y vencido en juicio, ha ofrecer pruebas, etc.

Por lo tanto, si a la persona humana debe garantizársele el acceso a la justicia, más aún al conjunto de aquellas representadas por las instituciones estatales previstas en los ordenamientos legales respectivos.

Por lo tanto, siendo los órganos del Estado representantes tanto de la voluntad como del patrimonio de los gobernados, no puede considerarse que el derecho al recurso o el acceso a la justicia sea un derecho exclusivo de la persona humana considerada individualmente, ya que, si ésta actúa como una colectividad, debería igualmente concedérsele los mismos derechos.

Es decir, si la persona humana considerada en lo individual tiene derecho al acceso a la justicia y al recurso sencillo y rápido, el Estado también debería tener idénticos derechos, ya que finalmente cuando la autoridad administrativa es llevada a juicio, la cosa litigiosa se transforma en la “cosa pública”, por tener implicaciones inclusive de afectación al patrimonio estatal el cual se conforma de diversos medios financieros de obtención de recursos (tributación, deuda, emisión de moneda, venta de recursos naturales, etc.).

Consecuentemente, los principios dentro del proceso son aplicables para las partes, sin distinción alguna, entre ellos la justicia, es decir, el derecho a recibir del tribunal resolutor una sentencia motivada y fundada en derecho, y en caso contrario a tener el derecho a recurrirla a fin de que se corrijan los errores en que se hayan incurrido.

El derecho a impugnar, a someter a revisión de jueces superiores las resoluciones de los inferiores, tiene como propósito fundamental evitar abusos de poder, así la impugnación viene a constituir un derecho procesal que garantiza el pleno acceso a la justicia.

⁶¹ En ese sentido González Pérez, Jesús, Derecho procesal administrativo hispanoamericano, Bogotá, Temis, 1985, p. 43, “La jurisdicción es una función estatal. Es el Estado, en el ejercicio de la función jurisdiccional, el que satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; incide como tercero en una relación jurídica, decidiendo con arreglo al ordenamiento jurídico la pretensión ante él deducida.”

Como idea inicial y siguiendo a CARNELUTTI, tenemos que la impugnación es una actividad que se desarrolla a propósito de las actuaciones procesales defectuosas o jurídicamente desviadas, a la que se atribuye el cometido de ser un remedio jurídico.⁶²

En un sentido *lato*, incluso en el lenguaje común, impugnar quiere decir atacar, combatir, en sentido procesal, impugnar una resolución judicial consiste en afirmar su deficiencia a través de ciertos mecanismos jurídicos denominados medios de impugnación.

Precisando más, la impugnación es una actividad de las partes que se despliega para atacar decisiones jurisdiccionales, se desarrolla, por lo general, dentro del curso de un proceso y tiende a remover la deficiencia que se acusa en la resolución impugnada por medio de otra decisión.

Determina, también la subdivisión del proceso en diferentes grados, de suerte que el juez de la impugnación es de grado superior al que emitió la resolución impugnada, adquiriendo aquél la necesaria competencia funcional para su conocimiento y resolución.

La impugnación descansa en la falibilidad de los jueces y en la necesaria legalidad y justicia de sus resoluciones judiciales.⁶³

Acotando el punto, el recurso es un medio de impugnación en contra de las resoluciones judiciales, que trasunta la idea de un regreso al punto de partida.

Los principios generales que informan los recursos son los siguientes:

- Disponibilidad, desde su interposición obedece a una decisión voluntaria del recurrente; pudiendo, además y por regla general, renunciar y desistirse de él.

Dicho principio lleva a una configuración distinta del papel de las partes, según se hallen en la etapa de juicio o en la de impugnación. Es así que donde rige el principio de indisponibilidad, las partes tienen un rol exclusivamente procesal; en cambio donde rige el principio de disposición, a cada una de las partes se le asigna una función propia y particular.⁶⁴

⁶² Carnelutti, Francesco, Sistema de derecho procesal civil, Volumen III, trad. De N. Alcalá-Zamora y Castillo, Buenos Aires, UTEHA, pp. 556-557.

⁶³ Soriano García, José Eugenio, Los fundamentos históricos del derecho administrativo en Francia y Alemania, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1994, p.29, en el que señala el autor respecto del principio de legalidad lo siguiente: “El principio de legalidad constituye desde luego un instrumento directamente lanzado contra la estructura política del Estado absoluto: frente al poder personal y arbitrario, el ideal del gobierno por las leyes y en virtud de éstas. Leyes éstas que pretenden realizar la libertad, tal como señalaba el art. 9 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, fiel reflejo de esta teoría, cuando decía: La loi doit protéger la liberté publique et individuelle contre l’oppression de ceux qui gouvernent.”

⁶⁴ Sorace, Domenico, Diritto delle amministrazioni pubbliche, una introduzione, ea. Ed., Bologna, Il Mulino Strumenti, 2005, p. 397, en donde el autor señala: “Il particolare sistema della tutela giurisdizionale nei confronti delle pubbliche amministrazioni costituisce uno dei principali elementi del regime di diritto amministrativo”.

- La taxatividad, como una posibilidad de que una decisión judicial sea revisada suele estar prevista en la ley, la que configura además el medio de impugnación. Esta doble dimensión de la impugnabilidad (o recurribilidad) objetiva se reviste, así regulada, de una verdadera cláusula de cerramiento o clausura.

Esto implica que las partes deben hacer uso de los medios de impugnación que la ley contempla y no crearlos a su arbitrio o exigir la aplicación sin más de un determinado tipo de ellos.

Por otra parte, la impugnación de una sentencia fuera de los casos previstos por la ley debería generar siempre una declaración de inadmisibilidad. Así explicado, el principio puede enunciarse en un doble sentido: a) no todas las resoluciones son impugnables, b) cada resolución es impugnable en los casos y con los específicos medios de impugnación explícitamente previstos por el legislador.

Pero el principio de taxatividad, tanto en los medios como en los casos de impugnación, no puede ser sostenido a ultranza. En primer lugar, porque en algunos casos no siempre el error en la elección del medio acarrea la inadmisibilidad del recurso, situación que alguna doctrina deriva del principio de conservación del medio de impugnación.

- La complementariedad, pues sin perjuicio que según la naturaleza de la resolución a cada una suele corresponder un recurso, es permitido al recurrente la interposición de más de un recurso cuando se complementen entre sí:
- La fungibilidad, desde que un recurso interpuesto de forma errónea, puede ser conocido como uno distinto, si no concurre mala fe del recurrente (idea que se complementa con el principio de conversión de los actos procesales viciados).
- Su contradictoriedad, desde que el recurrente debe expresar los motivos por los que impugna la resolución, para que la contraparte pueda expresar sus argumentos:
- La personalidad de los recursos, que inspira la regla que el recurso sólo aprovecha al que lo ha interpuesto (al contrario del principio de la comunidad de los recursos), y la regla que impide agravar la situación jurídica del recurrente si no ha mediado recurso de la parte contraria.

La principal excepción al principio de personalidad se concreta en el llamado efecto extensivo de los recursos.

Como notas comunes de los recursos tenemos las siguientes:

- Tienen como presupuesto la existencia de una decisión jurisdiccional, que será objeto de la impugnación.
- Su finalidad es la remoción de un perjuicio y,

- El instrumento para lograr tal finalidad es la sustitución de la decisión impugnada por una nueva.

Como vías de impugnación tenemos a los recursos ordinarios y extraordinarios, recursos devolutivos y no devolutivos, recursos suspensivos y no suspensivos, recursos que se clasifican según la competencia del tribunal *ad quem* para examinar todo el proceso en su extensión de hecho y derecho, recursos que conllevan la remoción de una sentencia como nula y los que conducen a su modificación por ser errónea o injusta.⁶⁵

El efecto devolutivo en los medios de impugnación se produce pues se transfiere la *cognitio causae*⁶⁶ a un juez de grado superior al que emitió la decisión atacada, aun cuando la extensión de la competencia no sea la misma.

Por lo tanto, el punto más delicado del problema de la devolución concierne a los límites de ella, esto es, si la devolución es total o parcial, o sea, si abarca todo el conjunto de cuestiones examinadas y decididas por el primer juez, o sólo la parte atacada por la impugnación.

El efecto suspensivo incide en la ejecución de la sentencia impugnada, evitando la apertura del proceso de ejecución mientras pende la solución del recurso.

Así lo justifican la existencia de un gravamen, lo irreparable de sus efectos y el reconocimiento del remedio jurídico y su finalidad, por lo mismo, es el efecto general, cuando no está expresamente prohibido o limitado.⁶⁷

⁶⁵ Ídem. En donde el autor señala: “Cuando es el Estado la parte que deduce o frente a la que se deduce la pretensión, únicamente existirá proceso –y función jurisdiccional- en la medida en que se dé una independencia real del órgano estatal al que se confía la satisfacción de la pretensión, en la medida en que el sujeto que administra y el sujeto que juzga, aún siendo Estado, aun formando parte de ese ente único que es el Estado, sean realmente distintos e independientes. Lo que solo ha sido posible mediante una estructuración orgánica del Estado en función del ordenamiento jurídico”.

⁶⁶ Locución latina que significa: “conocimiento del caso”.

⁶⁷ Fix-Zamudio, Héctor, Derecho procesal, México, UNAM, 1991, p. 103, en donde señala que: “...Debemos partir de la idea elaborada por la doctrina procesal, en el sentido de que los medios de impugnación configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia, por lo que este concepto abarca una amplia gama de posibilidades que es necesario separar en varias categorías para intentar su análisis. Por ello, sin adentrarnos en los diversos planteamientos doctrinales, tomaremos en consideración la clasificación de los medios de impugnación en tres sectores, estimados de manera flexible y que se ha denominado: remedios procesales, recursos y procesos impugnativos. 1. Entendemos como remedios procesales los instrumentos que pretenden la corrección de los actos y resoluciones judiciales, ante el mismo juez que los ha dictado; pero tomando en consideración que en algunos supuestos resulta difícil trazar una frontera claramente delimitada entre dichos remedios y algunos recursos procesales. Entre los consagrados en nuestros códigos procesales podemos señalar la aclaración de sentencia y la revocación...2. El sector más importante de los medios de impugnación está constituido por los recursos, es decir, por los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento generalmente ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas. Para lograr la sistematización de una materia excesivamente compleja, resulta conveniente utilizar la clasificación elaborada por la doctrina más autorizada, la que divide a los recursos procesales en tres categorías: ordinarios, extraordinarios y excepcionales. A. El recurso ordinario por antonomasia y que posee prácticamente carácter universal, es el de apelación, a través del cual, a petición de la parte agraviada por una resolución judicial, el tribunal de segundo grado, generalmente colegiado, examina todo el material del proceso, tanto fáctico como jurídico, así como las violaciones tanto del

En razón del efecto extensivo, el recurso intentado por una de las partes, favorece también a los otros, ya con la comunicación del efecto suspensivo, ya con la del efecto devolutivo ya con la comunicación de los efectos de la sentencia de impugnación.

El problema acerca de la naturaleza de la sentencia sujeta a impugnación, se deriva de la cuestión de la suspensión de sus efectos mientras pende la resolución del recurso.⁶⁸

La sentencia impugnada se trata de un acto sometido a una condición resolutoria; o bien es un acto que puede devenir en sentencia; para algún autor, es un acto perfecto con fuerza obligatoria propia o bien es un acto sometido a condición suspensiva.

Ahora bien, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos si bien no se garantiza el acceso al recurso específicamente si se garantiza el acceso a la justicia lo cual es previsto en su artículo 17, con lo que queda evidenciada la plena aplicación en México del principio del acceso al recurso, ya que el acceso a la justicia implica *per se* la posibilidad reconocida a los justiciables para interponer aquellos medios de impugnación previstos en las leyes contra aquellas sentencias que consideren les agraven.

En ese sentido, respecto del recurso de revisión regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, podemos afirmar que el principio del acceso al recurso contra las sentencias está plenamente garantizado, ya que el particular puede recurrirlas a través del juicio de amparo y la autoridad a través del recurso de revisión.

3. Debate actual entre los sistemas de instancia única y los de doble instancia.

Dilucidando si la cuestión está en saber si la garantía del derecho fundamental a los recursos exige un recurso ampliamente devolutivo o, más bien de cognición restringida, es decir, si el doble examen o la doble jurisdicción equivale o no al derecho a la doble instancia.

Es decir, si bien es necesaria la revisión del tribunal superior a fin de garantizar el derecho fundamental al recurso, es decir a una defensa efectiva.

Se considera que la doble instancia judicial es una garantía para las partes en el proceso. Éste sistema fue puesto en práctica luego de la Revolución Francesa, para un efectivo control sobre las decisiones de los jueces, ya que, salvo los casos expresamente previstos por la ley, las contiendas judiciales son susceptibles de revisión por una instancia superior en jerarquía.

procedimiento como de fondo, y como resultado de esta revisión, confirma, modifica o revoca la resolución impugnada, sustituyéndose al juez de primera instancia, o bien ordena la reposición del procedimiento, cuando existen motivos graves de nulidad del mismo...”

⁶⁸ Cfr. Couture, J., Eduardo, Naturaleza de la sentencia de segunda instancia, <http://www.revistas.usp.br>, p.181, señalando que: “... La sentencia de primer grado, dice PAVANINI, ha sido considerada como una decisión sometida a condición resolutoria, o a condición suspensiva, o a revocación; sea como un elemento que con el concurso de otro elemento (el transcurso del término) llegará a ser declaración del derecho, sea finalmente y en términos más generales, como una providencia completa y eficaz pero no definitiva, que podrá llegar a ser destruída por la eventualidad de la nueva sentencia.”

Ya que si bien puede menguar la posibilidad de error no la descarta totalmente, pues la instancia superior también puede equivocarse, además de producir como aspecto negativo una dilación de la resolución de las causas.

Doctrinarios como COUTURE defienden esta posibilidad de obtener una oportunidad de impugnación ante otra instancia superior en jerarquía, como aliada de la libertad y del derecho a ser oído en su objeción o protesta por el litigante vencido.

CAPPELLETTI por el contrario sostiene la conveniencia de una única instancia sobre cuestiones de hecho, debiendo esta ser oral y con libre valoración de las pruebas, sin embargo una instancia única podría darle al juez una gran facultad discrecional y por ende, podría caerse en el autoritarismo, a lo que CALAMANDREI opone que sólo existe autoritarismo cuando no es el pueblo el que dicta las leyes, por medio de sus representantes, pues son esas leyes y no el arbitrio del juez las que deben decidir las causas.

No obstante, ello, aunque se acepte la pluralidad de instancias, el proceso es único e inescindible.

Por lo tanto, si bien los procesos uni-instanciales son aquellos que tienen una única instancia, entendida ésta como el grado de tramitación procesal, según el órgano jurisdiccional a cuyo conocimiento corresponda dicha tramitación desde el planteamiento de la demanda hasta la sentencia definitiva.

La conveniencia de los procesos que se tramiten ante un órgano jurisdiccional, sin la posibilidad de sujetarlos a revisión mediante la interposición de un recurso o medio impugnativo intraprocesal contra la sentencia definitiva, al ser uni instanciales pueden evitar la muy rechazada dilación procesal.⁶⁹

⁶⁹ El tema ha sido desarrollado también por Chiovenda, Giuseppe, Instituciones de derecho procesal civil, trad.de E. Gómez Obaneja, México, Editorial Jurídica Universitaria, 2002, pp. 572-574, señalando que: “Hemos visto...lo que es la oposición del rebelde, cómo sólo puede ser promovida por el demandado y en qué casos puede serlo y qué efectos produce. La oposición del condenado en rebeldía es un medio de impugnación propiamente dicho. La ley lo enumera entre las impugnaciones; exige que el escrito mediante el cual se propone contenga los motivos en que se funda...esto es, que afirme cualquier vicio que haga injusta o nula la sentencia...El principio admitido en nuestro derecho, del doble grado de jurisdicción consiste en lo siguiente: todo juicio, salvo en los casos expresamente exceptuados por la ley, debe poder pasar sucesivamente por el conocimiento pleno de dos tribunales, y este doble grado, en la intención del legislador, representa una garantía de los ciudadanos en tres aspectos. a) en cuanto que un juicio reiterado hace, ya por sí, posible la corrección de los errores; b) acerca de que los dos juicios se confían a jueces distintos, y c) en cuanto que el segundo juez aparece con más autoridad que el primero (el pretor, respecto del conciliador); el tribunal de apelación, respecto del tribunal de primera instancia. En virtud de la apelación, la causa fallada por el juez inferior es traída al juez superior. Éste tiene el mismo conocimiento pleno del negocio que el primer juez; esto es, examina la causa desde todos los aspectos que pudieron ser objeto de examen por parte del primero. El conocimiento del segundo juez (como ya ha sido explicado...tiene por objeto, aparente e inmediatamente, la sentencia de primer grado, que deberá ser declarada justa o injusta en hecho y en derecho; pero en realidad tiene por objeto la relación decidida, sobre la cual el segundo juez ha de resolver ex novo, basándose en el material reunido ahora y antes. De ello sácasa la consecuencia de que, durante el término de apelación, la sentencia de primera instancia no puede ser ejecutada, salvo lo que en su momento dijimos en lo atinente a la ejecución...”

Pero, aquellos en los que cabe la posibilidad de un reestudio, de un examen de la instancia inicial por conducto de un órgano jurisdiccional jerárquicamente superior a aquel otro que hubiera emitido la sentencia y por virtud de la interposición de un recurso en contra de ella⁷⁰, evitan el abuso de poder de los jueces.

Por lo tanto, consideramos que siempre debería instaurarse la segunda instancia lo que permitiría abolir el error de hecho como motivo de casación, transformando a este recurso extraordinario en una casación pura.⁷¹

Así, como es sabido el derecho al recurso es un derecho fundamental garantizado por nuestra constitución tanto en el artículo 17 como en el 23, que establecen:

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.
...”

“Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.
...”

En específico tratándose del juicio de nulidad tanto para los particulares como para los órganos del Estado, consideramos es necesaria la revisión de los fallos que emita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya sea a través del juicio de amparo o a través del recurso de revisión, los cuales para cumplir con la garantía del debido proceso deberían dar acceso a la impugnación sin restricciones.

Lo que se afirma así en virtud de que conforme lo ha sostenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro: “*DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO*”, entre las formalidades del procedimiento tenemos la posibilidad de impugnación de las resoluciones.⁷²

⁷⁰ Gómez Lara, Cipriano, Derecho procesal civil, México, HARLA, 1991, p. 12.

⁷¹ Idem., igualmente del principio de doble grado de jurisdicción sostiene el autor que: “...el material de conocimiento reunido en primera instancia pertenece sin más a la segunda, con tal que se presente al segundo juez en la forma y del modo que indicamos a continuación. En especial, los juramentos, las confesiones; en general, las pruebas reunidas en la primera instancia tienen la misma importancia en la segunda...”.

⁷² Martínez Morales, Rafael, Diccionario jurídico general, México, IURE Editores, 2006, p.630, define las garantías procesales como derechos que deben ser respetados a toda persona en un juicio y que prevé la constitución, a saber: como la aplicación exacta y no retroactiva de la ley, formalidades, audiencia, tribunales constituidos previamente a los hechos, etc.

En efecto, de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que nadie será privado de sus bienes jurídicamente tutelados, se infiere que los titulares de esta garantía son todos los sujetos activos de las garantías individuales, de conformidad con el primer párrafo del artículo 1 del pacto federal.

Por lo tanto, si bien los órganos del Estado no son humanos, se reconocen sus derechos procesales como personas oficiales, entre ellos el derecho a impugnar los fallos emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Por otra parte, en México el principio *pro actione* pierde cierta intensidad al no estar directamente regulado el derecho al recurso en la Constitución Federal, sino en las leyes procesales como la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, correspondiendo al ámbito de libertad del legislador ordinario el establecimiento y regulación de estos medios delimitando los supuestos que actualicen su procedencia.

No obstante que en materia contencioso-administrativa sí esté previsto en el artículo 104 fracción III ⁷³ de la Constitución Federal el recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por los tribunales de justicia administrativa, cuya procedencia en materia federal es limitada por el legislador ordinario en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que finalmente no existe una disposición que establezca de forma general el acceso indiscutido a la segunda instancia en todo tipo de procesos.

Lo anterior, ya que consideramos que, si el recurso de revisión fiscal cuya interposición corresponde a la autoridad administrativa dentro del juicio de conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no tuviera más limitación que se encontrara dirigido a controvertir los motivos y fundamentos de una sentencia ello ayudaría a abolir el error de hecho y derecho en las decisiones de ese tribunal, en agravio de los órganos del Estado.

Dado que el acceso a la doble instancia propicia que se corrijan los errores en todas aquellas sentencias que los contuvieran no importando la importancia y trascendencia del caso sometido a esa jurisdicción.

Igualmente, ya que dos tribunales estarían en posibilidad de conocer del caso y con ello se evitaría el abuso de poder, reduciendo así la posibilidad de error, ya que sería menos probable que dos jueces se equivocarán.

Por lo tanto, la limitación al recurso de revisión establecida en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso, propicia que muchas sentencias no pasen por el filtro de la segunda instancia y con ello que las declaraciones de derecho en ellas contenidas constituyan cosa juzgada aún y cuando pudieran contradecir los hechos probados por las partes y el derecho.

⁷³ Los Tribunales de la Federación conocerán: III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 y la BASE PRIMERA, fracción V, inciso n) y BASE QUINTA del artículo 122 de esta Constitución...”

Capítulo IV. Cuantía del recurso de revisión.

1. Trascendencia procesal de la determinación de la cuantía del recurso.

La cuantía del recurso ha de fijarse de conformidad con lo establecido en la normatividad que lo regula, es decir, en el precepto o preceptos que lo establezcan, atendiendo al valor económico de la pretensión objeto del mismo.

Del importe económico de la pretensión deducida en juicio depende la admisibilidad del recurso de revisión regulado en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el que excluye los recursos planteados en contra de resoluciones o sentencias cuya cuantía sea inferior a tres mil quinientas Unidades de Medida y Actualización vigentes al momento de la emisión de la resolución o sentencia, siempre y cuando no se actualice la procedencia por materia.

En ese sentido, del contenido del citado artículo se obtiene que no son susceptibles de impugnación a través del recurso de revisión los negocios de cuantía inferior a la señalada o de cuantía indeterminada que no revistan importancia y trascendencia conforme a los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación en tesis y jurisprudencias.

Conviene realizar un análisis de diversos criterios del Poder Judicial de la Federación referentes a los supuestos de procedencia del recurso de revisión, a fin de aportar un marco teórico más comprensible a fin de demostrar la hipótesis que se plantea con el presente trabajo, a saber:

Jurisprudencia número: 167631, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, marzo de 2009, *“REVISIÓN FISCAL. CONDICIONES QUE DEBEN COLMARSE PARA LA PROCEDENCIA DE DICHO RECURSO CONFORME AL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”*.

Con dicha tesis se trata de explicar el carácter restrictivo, excepcional y selectivo del recurso de revisión regulado en el citado artículo, estableciendo que deben colmarse cuatro condiciones de manera concurrente y total para su procedencia: que el asunto en litigio no debe ser trivial, debe cumplir con la cuantía determinada en la norma, ser trascendente y relacionado con los temas sustantivos enumerados en dicho artículo.⁷⁴

⁷⁴ Finalmente, como se ha expuesto el Recurso de Revisión en contra de las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa constituye un medio de impugnación exclusivamente al alcance de las autoridades administrativas demandadas, las que no pueden interponer el juicio de amparo. Respecto del principio de igualdad frente al de tutela jurisdiccional, citamos un criterio sostenido por la Corte Constitucional Italiana, en la que resuelve respecto de la inconstitucionalidad de una norma procesal administrativa que no prevé la posibilidad para un tercero para recurrir una sentencia dictada en esa materia a través de los mismos medios de que gozan las otras partes en el proceso, Cfr. Cassene, Sabino y Fiorentino, Luigi, *Casi e Materiali di Diritto Amministrativo*, 2ª. Ed., Bologna, Il Mulino, 2001, p. 420.

Finalmente, también es requisito en materia fiscal que la violación cometida en la sentencia implique una afectación sustancial al interés fiscal de la Federación [inciso f) de la comentada fracción III], condición que debe concurrir asociada con las anteriores y no es de carácter disyuntivo o alternativo, porque se estima que resultaría ocioso si fuera suficiente el elemento perjuicio; en cambio, hace pleno sentido atribuir un carácter acumulativo al conjunto de supuestos o condiciones previstos que deberán realizarse.

Con todo ello se denota que el tribunal que conozca del recurso deberá hacer un análisis, ya sea de contenido económico (aspecto cuantitativo del asunto) o de una especial calificación del asunto (aspecto cualitativo), que lo haga relevante y significativo, tal como se prevé en las fracciones I y II del indicado artículo.

Dado que finalmente conforme lo prevé la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no es admisible en casos triviales y de cualquier cuantía o significación cualitativa, debiéndose tomar en cuenta en su conjunto todos los supuestos de procedencia al momento de calificarlo.

Así, el recurso de revisión conforme lo explica la jurisprudencia a comentario es singular y excepcional, bien sea por su aspecto cuantitativo o por razones cualitativas que lo hagan ser importante y trascendente.

Ahora bien, la estructura medular del señalado numeral y al listado de condiciones que se dan a partir de un método aditivo o sumatorio, concluye la tesis que para la procedencia del recurso de revisión fiscal conforme al artículo 63, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debe actualizarse una violación en el procedimiento o en la resolución controvertida [incisos d) y e)], atinente a cualquiera de los temas sustantivos previstos en los incisos del a) al c) y, además, causar una afectación al interés fiscal de la Federación, calificada en términos de las fracciones I o II del propio precepto; condición no disyuntiva, sino concurrente y necesaria.

En ese sentido se subraya que la citada tesis establece que es un requisito que debe colmarse para cualquiera de los supuestos de procedencia, el cual consiste en que el asunto en litigio no debe ser trivial; por el contrario, su naturaleza y peculiaridades han de representar aspectos excepcionales que determinen una calidad *sui géneris* y, al efecto, se prevén las siguientes hipótesis: a) Si el asunto tiene una cuantía determinada o determinable, la fracción I del propio numeral establece el mínimo del carácter cuantitativo que debe satisfacerse y, b) Si la cuantía no alcanza el mínimo previsto, es indeterminada o carece de referentes, el asunto debe ser importante y trascendente, como lo describe su fracción II.

De ahí, que la cuantía del recurso venga a constituir una limitante más para el acceso al recurso con el propósito de que prevalezca su carácter excepcional, pudiendo transitar dicha cuantía de una limitante a un obstáculo procesal, ya que con el texto actual del referido artículo 63, no se logra precisar ni la fuente ni el origen de dicha *summa gravaminis*, lo que para la autoridad viene a constituir una dificultad más a superar para poder impugnar una sentencia que considere le cause agravio que no implique una cuantía evidente.

En el mismo sentido tenemos la tesis de rubro: “REVISIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 248, FRACCIÓN III, INCISO F), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (VIGENTE HASTA EL

31 DE DICIEMBRE DE 2005), ACTUALMENTE NUMERAL 63, FRACCIÓN III, INCISO F), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ESTABLECE UN PRESUPUESTO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO QUE NO DEPENDE DE LA CUANTÍA DEL ASUNTO, SINO DE SU RELACIÓN CON LOS DIVERSOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LA PROPIA FRACCIÓN III Y REVISIÓN FISCAL. SU CARÁCTER RESTRICTIVO Y SELECTIVO DERIVA DE SU EVOLUCIÓN LEGISLATIVA (1988-2008)”.

De la que se tiene que la procedencia del recurso de revisión está determinada por el tipo de asunto que se litigue, es decir, sea de cuantía determinada o trascendente, de lo contrario no se admitiría el recurso.

Debiendo en todo caso la autoridad demandada demostrar la cuantía del asunto, así como su importancia y trascendencia, lo anterior en los términos de la tesis de rubro: *“REVISIÓN FISCAL. PARA QUE PROCEDA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 248, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, SI EL ASUNTO ES DE CUANTÍA INDETERMINADA, ES NECESARIO QUE LA AUTORIDAD ACREDITE EN EL JUICIO DE NULIDAD LA RELATIVA A LA HIPÓTESIS RESPECTIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005)”.*

La que señala que en el supuesto que la procedencia del recurso de revisión en opinión de la autoridad recurrente sea de cuantía indeterminada ésta debe justificar y demostrar dicho supuesto, de lo contrario sostiene que se desechará el recurso.

Lo que sin duda en ciertos casos será prácticamente imposible de hacer, ya que muchas veces la afectación económica o el valor económico de la contienda no se desprende de forma directa de la resolución impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Lo que es propiciado debido a que el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es omiso en señalar y precisar la forma o los supuestos en los que se estará frente a un asunto de cuantía indeterminada, lo que genera incertidumbre ya que no se conocen cuáles son los parámetros que pudieran servir para determinar el valor económico de un negocio sin que importe una cuantía indeterminada.

Ello es así, en atención a que el recurso de revisión si bien es una especie de medio de impugnación enderezado a que se corrija un error en la aplicación del derecho o la valoración de los hechos realizada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la característica medular de este tipo de recurso es su acceso limitado a ciertos asuntos que por cuantía o trascendencia sean de naturaleza excepcional.

Lo que no pugna con el derecho al recurso, ya que este no es absoluto e ilimitado, sino que está sujeto a un parámetro de racionalidad, que pudiera ser dado por la cuantía que se establece como limitante para su acceso.

Y es que se afirma que las características del recurso constituyen aspectos de libre configuración para el legislador, sujeto a que sea acorde con los principios de justicia pronta, expedita e imparcial.

Debido a que, la necesidad de que una resolución sea revocable ante la autoridad que emitió la determinación impugnada o apelable ante el tribunal de segunda instancia, sólo debe atender a criterios de razonabilidad que permitan que la solución de las controversias imponga reglas comunes al mismo procedimiento y a todos los sujetos, que por la naturaleza de la cuestión a resolver sea adecuado que la decisión la adopte el mismo Juez que emitió el acto recurrido o un superior jerárquico, atendiendo a la complejidad del tema o su incidencia transitoria o definitiva en el proceso; a que se dicte en un plazo prudente que no frustré el interés de las partes a que se emita una sentencia vinculatoria y definitiva sobre el tema del litigio, y que existan bases objetivas que impidan que quede al arbitrio de las partes o de la autoridad extender los tiempos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones procedimentales.

Así, es racional fijar un límite a las dos instancias en función de la cuantía del negocio, de modo que a mayor cuantía mayor celeridad y concentración del proceso para obtener una sentencia pronta y completa, ya que la cuantía es un factor racional y objetivo para determinar si un asunto debe resolverse en una o dos instancias.

Cuando se parte del supuesto de que la determinación impugnada no es la resolución definitiva sino una intermedia, interlocutoria o de trámite, resulta razonable que sea la propia autoridad judicial ⁷⁵que la emitió quien la resuelva en un recurso horizontal y retentivo, en atención a que el tiempo para hacerlo será menor porque conoce de las constancias de autos y la cuestión procedimental de que se trata no implica una decisión determinante de la jurisdicción del juzgador o un obstáculo para que el procedimiento continúe.

De estimar lo contrario, es decir, que fuera necesario que el recurso sea vertical y conozca del mismo una autoridad jerárquica superior, implicará la realización de trámites adicionales, como la remisión de los autos, la admisión del recurso y la observancia de la garantía de defensa de la parte que no recurrió, como paso previo a la emisión de la decisión, que exigirá el reconocimiento de los hechos y derecho debatidos, tomando en consecuencia mayor tiempo y uso de los recursos humanos y materiales de la autoridad judicial, que podrían verse acortados si del recurso conociera la autoridad recurrida.

Igual situación ocurrirá ante la sentencia que decide el fondo de la instancia, en que la oportunidad del recurso puede resultar, en principio, razonable, porque ya se ha agotado la jurisdicción del Juez al fijarse el derecho aplicable a la controversia y estar resueltas las cuestiones debatidas, de modo que corresponda a la autoridad superior conocer del recurso interpuesto y resolverlo.

⁷⁵ Dioguardi, Juana, Teoría general del proceso, Buenos Aires, Lexis Nexis Argentina, 2004, p. 72, señalando el autor que: “Los tribunales judiciales o arbitrales, en su caso, son los encargados de resolver el conflicto, pero además los primeros tienen otras atribuciones concedidas por la ley...La situación jurídica es más amplia y abarca no sólo los derechos, obligaciones y facultades sino además expectativas, virtualidades, cargas y liberaciones de las cargas. Surge una visión no estática del derecho procesal sino dinámica.”

Sin embargo, el legislador puede establecer con base en los principios organizativos de la garantía de acceso a la tutela judicial efectiva, como lo son el de prontitud, que una determinación judicial no sea recurrible por diversas razones, que atañen a la cuantía o a la materia, que impliquen y produzcan, inclusive, mayores beneficios para las partes que los que pretenden alcanzarse de ser acogido el recurso; o bien que por la naturaleza propia del recurso, del tiempo empleado y los recursos humanos y materiales que se ocupan no resulte idónea su utilización y, en todo caso, el examen de la legalidad de la resolución o de su constitucionalidad, quede destinada al examen que de ella se haga a través de los medios extraordinarios, como el juicio de amparo.

Lo anterior es corroborado con la tesis número I.30.C.105 K de rubro: “*PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS. CORRESPONDE CONFIGURARLO AL LEGISLADOR ORDINARIO, ATENDIENDO A FACTORES OBJETIVOS Y SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DE PRONTITUD, INTEGRALIDAD Y COMPLETITUD, CONFORME A LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*”, en la que se sostiene que la concreta observancia de la garantía de defensa y del derecho de impugnación a través del empleo de los recursos o medios de defensa, puede ser configurada sobre las bases descritas en el artículo 17 de la Constitución Federal por el legislador ordinario, al autorizársele que fije los plazos y términos para su goce.

De igual forma, la importancia y trascendencia a que hace referencia la tesis 2a. CXLI/2008, de rubro: “*REVISIÓN FISCAL. SU CARÁCTER RESTRICTIVO Y SELECTIVO DERIVA DE SU EVOLUCIÓN LEGISLATIVA (1998-2008)*”, que dilucida los supuestos de procedencia del recurso a partir de un requisito como éste de carácter universal que aplica a todas las hipótesis contempladas en las diferentes fracciones del mencionado artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, viene a constituir un obstáculo ponderado por el legislador ordinario cuyo propósito fue garantizar una justicia pronta evitando la dilación de la resolución definitiva de los juicios seguidos ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Por lo tanto, la cuantía determinada en la fracción I del artículo 63 de la referida ley, si bien constituye una limitante de acceso al recurso de revisión, con ello se revela la confianza actual que se tiene en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que para el caso de los supuestos no previstos en dicho numeral, constituye órgano terminal y sus decisiones son inatacables, ya que como se ha dicho conviene circunstancialmente impedir el acceso al recurso, en este caso particular con el fin de privilegiar una justicia pronta en materia contenciosa administrativa en beneficio de los particulares.

2. Fijación de la cuantía del recurso.

El artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, da entrada al recurso de revisión, a través de dos supuestos generales como es el de la cuantía y el de la importancia y trascendencia.

En efecto, en sus dos primeras fracciones establece el requisito universal con el que deben cumplir todas las resoluciones que sean impugnables conforme al mismo dispositivo, tal y como se aprecia enseguida:

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

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

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el ⁷⁶ monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

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

...”

De la transcripción que precede se desprende que sólo serán impugnables aquellas resoluciones que, o bien importen un valor económico o sean trascendentes.

Ahora bien, el valor económico, tiene una cuantía mínima, por lo tanto, aún y cuando las resoluciones tengan un estimado en dinero, sino supera el límite establecido por el legislador resultaría improcedente el recurso de revisión.

⁷⁶ Resulta indiscutible que las sentencias emitidas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, serán recurridas por la autoridad administrativa a través del recurso de revisión, cuando éstas declaren la nulidad del acto administrativo impugnado; medio de defensa que en definitiva constituye la última instancia con la que cuenta la autoridad para tratar de que permanezcan los efectos de ese acto administrativo que sin cuestionamiento afecta la esfera jurídica del particular pero que fue dictado en cumplimiento de normas de interés general. Cfr. Corso, Guido, *La giustizia amministrativa*, 2ª, ed., Bologna, Il Mulino, 2005, p.50, en donde el autor señala lo siguiente: “L’atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei tribunali in quanto riguarda il caso deciso”.

- **Fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.**

Ahora bien, focalicemos el análisis en la fracción I del citado artículo 63, el cual establece el monto de la cuantía calculada en base a la Unidad de Medida y Actualización.

Dicha cuantía conforme a la citada fracción permite su actualización en el transcurso del tiempo.

Nuevamente para pronta referencia transcribiremos a continuación el contenido de la citada fracción:

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

Como se observa de la reproducción que precede, el legislador previó que fuera procedente el recurso de revisión en contra de las sentencias estimadas con una cuantía determinada, estableciéndose un tope mínimo.

Por lo que, aquellas sentencias con un valor económico menor al señalado en la referida fracción, no podrían ser impugnadas a través del recurso de revisión por su cuantía, a menos que la autoridad demandada lograra convencer de su importancia y trascendencia al tribunal colegiado.

En efecto, estableciendo un mínimo de cuantía se excluye del examen del tribunal colegiado aquellos fallos dictados por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que no tengan inclusive efectos económicos, conservándose la exclusividad y excepcional procedencia del recurso de revisión en materia administrativa.

Lo que sin duda es acorde con la intención del legislador desde el inicio de su regulación, ya que considerando la cantidad de asuntos que se ventilan en las salas del referido tribunal, con dicha acotación se logra una justicia más pronta, al evitar que asuntos que no tenga mayor trascendencia tengan que ser revisados por el Poder Judicial de la Federación.

Lo que sin duda no propicia desigualdad procesal entre partes, ya que, si bien el juicio de amparo no está acotado más allá de su propósito como un medio control constitucional como ocurre con el recurso de revisión, finalmente partiendo de la premisa de que las partes no son exactamente iguales, pues bien, se justifica que sólo aquellas sentencias con cierta repercusión económica o jurídica, sean las únicas revisables a través de este medio de impugnación.

Ello es así en virtud de que, la autoridad demandada en el juicio contencioso aún y cuando se somete a la jurisdicción del tribunal, como parte del Estado como órgano administrativo, goza de ciertas prerrogativas de las que carece el particular.

De ahí que tanto los particulares como las autoridades llamadas a juicio, tengan la posibilidad de impugnar las sentencias dictadas en juicio, a través del amparo o del recurso de revisión, respectivamente, sin que la diversidad de medios de impugnación propicie una desigualdad procesal, ya que la autoridad al inicio de la controversia goza de la presunción de validez de sus resoluciones, lo que se compensa con el ilimitado acceso al amparo del que goza el particular equilibrando con ello el proceso.

Así, ambas partes tienen acceso a la segunda instancia y con ello a la revisión de aquellos fallos que pudieran causarles agravio.

Sin embargo, no obstante que de la lectura del citado numeral se desprenda con mediana claridad los supuestos de procedencia del recurso de revisión por cuantía determinada, respecto de los asuntos de cuantía indeterminada, la disposición no arroja mayor luz, ya que se omite una regulación que establezca parámetros que permitan distinguir aquellos asuntos trascendentes de los que no lo sean.

Lo anterior, merece atención ya que las resoluciones de las que conoce el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no son todas de naturaleza fiscal, existiendo resoluciones en materia de responsabilidades administrativas y derivadas de los procesos de contratación del Estado, cuya cuantía e importancia no es tan evidente al no determinarse con aquellas créditos fiscales.

Entonces, si no todas las resoluciones impugnadas ante ese Tribunal tienen o importan un valor económico, entonces debiera existir una regulación más general que o suprima la cuantía mínima lo que permitiría el acceso al recurso de revisión sin condicionamiento alguno, o una regulación más específica que determine aquellos parámetros de los que se pueda obtener la trascendencia de un juicio o su cuantía, con lo que se evitaría que sea el Poder Judicial de la Federación el que determine de forma inclusive discrecional cuándo un asunto es o no importante como para darle entrada a la revisión.

En efecto, si permanece tal y como está en la actualidad la regulación del recurso de revisión, es decir, permitiendo su interposición únicamente en contra de asuntos que superen la cuantía fijada por el legislador o sean trascendentes, el Poder Judicial de la Federación indefectiblemente tendrá la completad libertad para elegir aquellas contiendas sujetas a revisión, no obstante que no importen un valor económico directo pero que a juicio del tribunal revisor sean trascendentes y que por consiguiente ameriten una segunda instancia.

Por lo tanto, a fin de evitar que sean los tribunales y no el legislador los que determinen los supuestos de su procedencia, una acotación más a detalle de esas hipótesis ofrecería tanto a la autoridad demandada como a los propios tribunales colegiados, mayor claridad respecto a qué tipo de sentencias están en posibilidades de ser impugnadas a través de ese recurso, ya que si finalmente lo que se quiere es que no toda sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sea directamente impugnable a través del recurso de revisión, no

es necesario dejar al arbitrio de los tribunales colegiados la procedencia del recurso, ya que a mayor precisión de la norma menor será el número de recursos de revisión interpuestos, ya que la autoridad demandada en muchos casos de forma irrestricta impugna todas las sentencias que estima le agravian, debido a que tratándose de asuntos de cuantía indeterminada el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no define lo que debe entenderse por importancia y trascendencia así como tampoco señala los medios o la forma de obtener la cuantía determinable del negocio⁷⁷.

Es decir, si no se precisa en la propia norma aquellos supuestos con determinados parámetros que sugieran la trascendencia o importancia del asunto, así como su valor económico, los tribunales pueden sin obstáculo legal alguno apoyados en la jurisprudencia o criterios judiciales vigentes, desechar y al mismo tiempo admitir la revisión respecto de asuntos del mismo tipo.

En efecto, si el citado artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la *summa gravaminis* que da acceso al recurso y también enlista una serie de supuestos materiales que también le dan entrada, solo resultaría necesario establecer los parámetros que sirvan para determinar la cuantía, importancia y trascendencia de un asunto.

Esas omisiones legales, originan que el Tribunal Colegiado en turno analice los argumentos de la autoridad demandada con los que pretenda justificar la procedencia de la revisión, y determine sin más, qué tipo de asuntos o litis son las que ameritan la segunda instancia, apoyada desde luego en las jurisprudencias o tesis aisladas relacionadas con este tema.

Así, podemos afirmar que actualmente la procedencia del recurso de revisión queda sometida al análisis que realiza el tribunal revisor de la sentencia y del tipo de contienda que sea sometida a su jurisdicción, del que derivará la decisión de admitir o desechar el recurso, observando lo establecido por la jurisprudencia, en particular tomando en cuenta que conforme a ésta última corresponde a la autoridad la obligación de argumentar y razonar la importancia y trascendencia del asunto, así como que sólo serán revisables aquellas sentencias que resuelvan el fondo de la contienda.

En efecto, en la jurisprudencia de rubro: *“REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE EL RECURSO CUANDO SE FUNDA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y LA AUTORIDAD NO JUSTIFICA EL SUPUESTO DE LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA”*, se ha determinado que corresponde a la autoridad

⁷⁷ En el Acuerdo General número 9/2015, de 8 de junio de 2015, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo, el cual fue publicado el 12 de junio de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, se señala que: “SEGUNDO. Se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando habiéndose surtido los requisitos del inciso a) del punto inmediato anterior, se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional. También se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.”

demandada justificar ante el tribunal colegiado la importancia y trascendencia del asunto a fin de que se admita el recurso de revisión⁷⁸ el cual resolverá su procedencia apoyado en la ley y su interpretación.

Igualmente, la improcedencia del recurso de revisión a causa de que la nulidad de la resolución impugnada se deba a violaciones de forma, es un “supuesto” establecido por la Jurisprudencia, la que igualmente ha determinado que cuando la Sala Fiscal no aplique una jurisprudencia para resolver es procedente la revisión.⁷⁹

En ese contexto legal, resulta evidente que la indefinición de la norma, ha propiciado que la Jurisprudencia defina y establezca aquéllos supuestos que tornan improcedente el recurso de revisión.

Sin embargo, el problema que se pretende plantear con el presente trabajo, es la carencia de regulación respecto de los supuestos de procedencia del recurso de revisión, que si bien la actual legislación cumple con el objetivo de limitar el acceso al recurso, le falta detallar respecto de la primera fracción del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo lo relativo a cómo obtener la cuantía del negocio determinando cuáles son sus fuentes admisibles y en relación con la segunda fracción del mismo numeral omite la conceptualización de lo que debe entenderse por “importancia y trascendencia”.

Dichas omisiones trascienden y representan la oportunidad para el Poder Judicial para que sea éste el que detalle los supuestos de procedencia del recurso de revisión al interpretar la norma, y no el poder legislativo, lo que si bien está dentro de sus atribuciones como intérprete y aplicador de la ley, podría evitarse con la reforma que se propone con el presente trabajo la incertidumbre que provoca el texto actual respecto de la forma en que debe determinarse la cuantía así como también la conceptualización de la importancia y trascendencia de los asuntos que sean susceptibles de impugnación a través de ese medio de defensa.

Ahora bien, tratándose de la cuantía del recurso, la omisión apuntada propicia que en algunos casos en los que la cuantía no se vea directamente reflejada en la sentencia, se deseche el recurso de revisión por estimar el tribunal colegiado que no se cumple con la **summa gravaminis** establecida en la citada fracción I, no obstante que sí tenga una afectación directa patrimonial el fallo de la Sala para la dependencia demandada.

⁷⁸ Cfr. Op. cit. 58, en la que al autor define a la jurisprudencia como la opinión de los tribunales a través de sus decisiones judiciales, acotando que la jurisprudencia como fuente es la manifestación del derecho y en especial de derecho procesal, la acepción más aceptable es la que considera a la jurisprudencia como “la reiterada y habitual concordancia de las decisiones de los órganos jurisdiccionales del Estado sobre situaciones jurídicas idénticas o análogas.”

⁷⁹ Cfr. REVISIÓN FISCAL. LA OMISIÓN DE LA SALA FISCAL DE APLICAR UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, JUSTIFICA LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE DICHO RECURSO. REVISIÓN FISCAL. IMPROCEDENCIA DEL RECURSO EN LOS CASOS EN QUE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DECLAREN LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA POR UN VICIO FORMAL, NO ADMITE SUPUESTO DE EXCEPCIÓN [ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LA JURISPRUDENCIA VI.10.A. J/1 (10a.)].

En ese mismo sentido, tratando de justificar la reforma que se estima necesaria, se debe analizar que si bien con la Jurisprudencia se detallan los supuestos de procedencia del recurso de revisión establecido en el mencionado artículo 63, podría ocurrir que en el tiempo los criterios jurisprudenciales que hoy tienen vigencia dejen de tenerla y entonces el detalle de los supuestos de procedencia cambie, lo que sin duda propicia cierta incertidumbre respecto a los requisitos que habrán de colmarse para que la autoridad demandada tenga acceso a la segunda instancia en el juicio contencioso administrativo federal.

Definitivamente, si bien es cierto que el derecho siempre será sujeto de integración e interpretación ya que es imposible que el legislador pueda regular en forma general y específica al mismo tiempo, también lo es que si bien la interpretación tiene por objeto conocer “lo que quiere decir” un signo o grupo de signos determinados⁸⁰, si las palabras no dejan duda sobre la intención del legislador la interpretación surge únicamente como una herramienta que desentraña su significado.

Pero si por el contrario no existe regulación o precisión en la norma, es decir, si existen lagunas entonces la labor del interprete es mayor y entonces podría entonces recurrirse a la integración del derecho, resultando como consecuencia que el destinatario de la norma conozca su contenido y alcance hasta que surjan aquellos criterios jurisprudenciales que la interpreten o integren.⁸¹

Por lo tanto, siempre será más seguro y proporcionará más certeza aquella norma jurídica que detalle lo pertinente sin que propicie su imprecisión inclusive interpretación o integración en un contrasentido normativo.

No debiéndose pasar por alto que el Derecho es una realidad cultural e histórica creada por el hombre en el proceso de su autorrealización con el objetivo de utilizarlo en la solución de problemas y necesidades que la vida le plantea⁸². Empero para el legislador es casi imposible prever todas las situaciones que merecen ser tuteladas jurídicamente o dotar de una estricta perfección lo que ya ha regulado.

Sin embargo, a través de las reformas o modificaciones a ley, se pueden mejorar los textos legales a fin de que sus destinatarios entiendan y conozcan todas sus implicaciones jurídicas y actúen en un marco cierto.

Así, la autoridad demandada ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa existiendo total claridad respecto a los supuestos que de actualizarse dan entrada al recurso de revisión, dejaría de impugnar todas las sentencias desfavorables que se emitan en su contra y con ello se evitaría saturar a los tribunales con recursos improcedentes, los cuales propician que la administración de justicia sea más lenta ya que engrosan el trabajo jurisdiccional.

⁸⁰ La técnica jurídica comprende tres grandes partes: a) la dogmática, b) la sistemática, c) la hermenéutica (teoría de la interpretación).

⁸¹ Emilio Betti, *Teoria Generale della interpretazione*, Milán, 1955, Tomo I, pp. 343 y ss.

⁸² Fernández Galiano, Antonio y De Castro Benito, *Lecciones de teoría del derecho y derecho natural*, Madrid, Universitas, 1993, p. 167.

Ahora bien, refiriéndonos al tema de la cuantía del recurso de revisión, se debe valorar que en la actualidad si bien existe un importe fijado en salarios mínimos que debido a su indexación se entiende calculado conforme a la Unidad de Medida y Actualización, la fuente de la misma no siempre puede resultar tan evidente para el tribunal colegiado, ya que tratándose de la impugnación de créditos fiscales la cuantía del negocio es evidente, pero tratándose por ejemplo de asuntos relacionados con la contratación pública, podría no reflejarse el valor económico de forma directa en la sentencia.

En efecto, en el supuesto que se dictara una sentencia que nulificara una resolución con la que se causara un perjuicio económico al Estado, no obstante que la *causa petendi* en juicio no haya importado un valor económico evidente para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la autoridad ante la imposibilidad de convencer al tribunal colegiado respecto del impacto económico del asunto no tiene otra más que aceptar la improcedencia de la revisión que intente, la cual le será desechada bajo el argumento de no actualizarse ninguno de los supuestos previstos en la ley.

Es decir, el valor económico en la mayoría de los casos se obtiene de la resolución impugnada ante el Tribunal *A quo*, sin embargo, tratándose de las resoluciones de rescisión administrativa de un contrato celebrado con el Estado, dicho acto no determina un crédito fiscal, sino que en la mayoría de los casos sólo ordena iniciar los tramites para la reclamación ante la Institución de Fianzas correspondiente de la garantía otorgada por el contratista.

Así, en muchos casos los tribunales colegiados respecto de sentencias derivadas de los procedimientos de contratación regulados en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público desechan el recurso de revisión por considerar que no se actualiza ni la cuantía ni la importancia y trascendencia, no obstante que sí tenga un impacto negativo económico para la dependencia, debido a que en muchos de los casos dichas resoluciones administrativas implican la posibilidad para la autoridad el cobro de los daños y perjuicios causados por los particulares con motivo del incumplimiento de los contratos con ellos celebrados.

Por lo tanto, dados los inconvenientes apuntados resulta necesario la reforma de la citada fracción referente a la cuantía, a efecto de incluir los parámetros que permitan conocer si un asunto es o no de cuantía determinada y si no lo fuere, cuándo puede considerarse importante y trascendente o bien precisar la fuente y la forma en como el tribunal colegiado debe obtener el valor económico implicado en la decisión del Tribunal de primer grado.

Lo cual aportaría certeza tanto al particular como a la autoridad a efecto de conocer cuándo una sentencia del tribunal no podrá ser revocada por el tribunal colegiado al resolver un recurso de revisión, en especial en qué supuestos para el particular éste puede tener la certeza de la definitividad de una sentencia que le es favorable.

Ya que si la norma, no precisa en la actualidad los supuestos que al actualizarse tornaran a un asunto importante y trascendente, así como la fuente de la cuantía, no cabe duda que queda al arbitrio del Poder Judicial Federal la determinación de esos supuestos, pudiendo ser mutables inclusive dependiendo de los cambios en los criterios jurisprudenciales sobre esos puntos específicos de derecho.

En la actualidad, se fija el monto mínimo que da acceso al recurso de revisión, pero no se explica o detalla cuáles son los medios o parámetros que pueden servir para determinar si un asunto importa un valor económico.

Ahora bien, centrándonos en la cuantía de tres mil quinientas Unidades de Medida y Actualización fijada la fracción I, a continuación, se analizan los supuestos en los que cobra aplicación dicha regla por ser de cuantía determinada y los huecos o bien imprecisiones que aprovechan la inadmisión del recurso.

Ahora bien, de la revisión realizada a cada una de las fracciones a partir de la III del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se enlistan las imprecisiones que podrían propiciar la inadmisión del recurso de revisión aún y cuando tenga una repercusión económica grave el asunto en litigio:

- Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:
 - a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
 - b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
 - c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
 - d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
 - e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
 - f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

Ahora bien, si partimos de la idea de que cada una de las fracciones del citado artículo 63, contiene los supuestos de procedencia del recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por el Tribunal **A quo**, respecto de la fracción III se han reiterado variados criterios en los que se ha establecido que procede el recurso contra resoluciones de cuantía determinada o de trascendencia, dictadas por autoridades fiscales las cuales afecten el interés fiscal de la Federación ya sea por violaciones cometidas en las propias resoluciones o durante el juicio, respecto de los tres siguientes supuestos:

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

b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

Ahora bien, dicha fracción nada dice respecto de los criterios por los que se pueda llegar a la referida cuantía, ya que no es suficiente determinar el importe de la cuantía, sino que es necesario precisar el cómo se llega a esa cuantía y qué elementos económicos se deben tomar en cuenta.

Ya que de lo contrario se deja en total libertad al *Ad quem* para que deseche el recurso apoyándose en criterios desconocidos para la autoridad y valiéndose de ellos limitando aún más el acceso a este medio de impugnación tornándose con ello en ambigua su procedencia.⁸³

En efecto, faltaría establecer los criterios por los que se llega a esa cuantía no obstante que el segundo párrafo de la fracción I del mencionado artículo 63, precise la forma en que se determinará la cuantía de las contribuciones que deban cubrirse por periodos inferiores a doce meses.

Asimismo, dicha fracción deja fuera de la admisión del recurso aquellas resoluciones que, si bien emitidas por las autoridades fiscales mencionadas no afecten el interés fiscal de la Federación, es decir, aún causando un gravamen patrimonial sino se afecta dicho interés resulta improcedente el recurso.

Lo que sin duda igualmente tiñe de fiscal la admisibilidad del recurso de revisión, lo que revela la vulneración del derecho al recurso, ya que tratándose de resoluciones en materia de contratación como las resoluciones de rescisión administrativas derivadas de la aplicación tanto de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, como de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, no son impugnables con fundamento en dicha fracción no obstante que sean emitidas por dichas autoridades en su calidad de contratantes y causen una afectación patrimonial al Estado.

Es decir, pareciera que todo el diseño de los supuestos de procedencia del recurso de revisión están encaminados y referidos a asuntos fiscales o administrativos específicos, y no administrativos en general.

⁸³ Lo que sin duda resultaría contrario al “Estado constitucional” conforme al cual Carbonell Sánchez, Miguel en un artículo publicado en la Revista *Ars Iuris* número 24 de la Universidad Panamericana, pp. 13-14, entiende como aquél que se organiza jurídicamente a partir de la existencia de una norma suprema que se erige como parámetro de validez del resto de normas pertenecientes a un sistema jurídico; considerando dicha norma como suprema en un doble sentido: a) lo es porque no puede ser derogada por las demás, y b) lo es también porque las normas sub-constitucionales, para ser válidas – es decir, para poder integrarse en el ordenamiento y desplegar sus efectos normativos- deben ser congruentes con las disposiciones de la Constitución, tanto desde un punto de vista procedimental como sustancial.

Lo que sin duda provoca, que ciertos asuntos administrativos no puedan actualizar ninguna de las fracciones del referido artículo 63, ya que al no cumplir con la cuantía el tribunal colegiado analiza la materia de los supuestos de procedencia relacionada con la importancia y trascendencia que trate de justificar la autoridad.

Por lo que se insiste, que aunado al hecho de que no se precisa la fuente de obtención de la cuantía las autoridades demandadas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no emiten únicamente resoluciones fiscales sino también administrativas que no encuentra espacio en la regulación actual del recurso de revisión.

- **Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Ahora bien, respecto del supuesto previsto en la fracción IV del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tampoco el legislador estableció los criterios para arribar a la cuantía determinada en la fracción I, por consiguiente, dicha fracción igualmente genera incertidumbre al no conocer el destinatario de la norma cómo se llega a ese importe.

Lo anterior, ya que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla diversos tipos de sanciones aplicables a las conductas irregulares de los servidores públicos, como son la amonestación, suspensión y sanción económica, tal y como se puede apreciar de la siguiente transcripción de la ley en cita:

“ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
...”

Por lo tanto, tratándose de sanciones económicas o de la suspensión, ambas derivando del mismo procedimiento, pueden ser al mismo tiempo de cuantía determinada o indeterminada, ya que la suspensión del empleo, implica la privación del derecho del trabajador a recibir su salario, por lo tanto, dicha sanción tiene en el patrimonio del afectado una repercusión económica.

En efecto, la fracción IV del referido artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es omisa en establecer o bien fijar los criterios que pueden ser

utilizados por el tribunal colegiado a efecto de calificar la procedencia o improcedencia del recurso de revisión.

Debido a que según lo informa la citada fracción el legislador omite señalar los criterios que servirían de base para arribar a la cuantía del negocio.

No obstante lo anterior, en muchos casos los tribunales colegiados sin que se cumpla con la cuantía del recurso lo admiten por estimar que se actualiza materialmente su procedencia; esto es, como ejemplo por tratarse de resoluciones dictadas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las cuales pueden debatir una amonestación verbal aplicada a un servidor público, lo que no implica ningún tipo de afectación económica para este, y no obstante ello tiene acceso a las dos instancias contenciosas de forma directa.

Ahora bien, respecto al resto de las fracciones del citado artículo 63, del contenido siguiente:

- Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.
- Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.
- Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Se observa de la reproducción anterior, que el legislador es omiso en señalar la forma o los criterios que sirvan para determinar o bien para arribar al importe de la cuantía señalada en la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.⁸⁴

⁸⁴ De ahí que resulte indispensable la reforma del artículo 63, ya que tanto la autoridad administrativa como la jurisdiccional se rigen por el principio de legalidad; así para que la Sala pueda determinar el criterio o criterios que deban servir para determinar la cuantía del asunto, en ese precepto se debiera determinar el mismo. Cfr. Rouault, Marie-Christine, *Droit administratif*, 3ª. Ed., Paris, Gualino éditeur, 2005, p. 201, en donde el autor señala: “L’administration est soumise au droit. En principe, un administré doit s’adresser á la juridiction administrative afin de faire respecter ses droits á l’encontre de l’administration. Il revient dans certaines hypotheses a l’autorite judiciaire de connaitre de litiges auxquels l’administration est partie.”

En efecto, no existe en ninguna de las fracciones del artículo 63 mencionado el establecimiento de los criterios que sirvan para determinar el valor económico de la pretensión deducida en juicio.

Ello se afirma debido a que no existen en el precepto señalado reglas que permitan objetivamente determinar y por lo tanto calificar el valor económico de la sustancia de lo decidido por el Tribunal.

Resultando indispensable por certeza jurídica conocer los criterios que podrán servir para conocer el contenido económico de la resolución impugnada o bien de la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Consecuentemente, resulta claro que el legislador sí establece el importe o valor económico que permite el acceso al recurso de revisión omitiendo el señalamiento de su fuente o de los criterios que permitan determinar el *quantum* de las sentencias impugnables.

Dado que lo relativo a la forma y los criterios de los que se pueda servir el tribunal colegiado a fin de llegar u obtener de forma objetiva la cuantía del asunto o bien su repercusión económica en el patrimonio del recurrente, generarían mayor seguridad a las partes y evitarían la dilación procesal de la que se duelen los justiciables, sobre todo al particular cuando obtiene una sentencia favorable la cual no se declara firme, debido a que la autoridad la impugna, lo que dilata la conclusión del juicio, no obstante que finalmente se le deseche el recurso de revisión.

3. Cuantía en los juicios sumarios.

A propósito de la reforma de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con la adición del artículo 58-2, también resulta improcedente el recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas en los juicios contenciosos administrativos federales tramitados en la vía sumaria⁸⁵.

Ahora bien, para que se tramite el juicio en la vía sumaria es necesario que el importe de las resoluciones que se impugnen no exceda de cinco Unidades de Medida y Actualización elevadas al año al momento de su emisión, y sean dictadas por autoridades fiscales y organismos fiscales autónomos por las que se fije un crédito fiscal o se impongan multas o sanciones pecuniarias o restitutorias por infracción a las normas administrativas federales, se resuelva un recurso, etc.

Es decir, el recurso de revisión respecto de la cuantía señalada resulta improcedente ya que no cumple con la *summa gravaminis* establecida en la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

⁸⁵ Cfr. Tesis 2001486 de rubro: *REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DICTADAS EN LOS JUICIOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS FEDERALES, TRAMITADOS EN LA VÍA SUMARIA.*

El recurso de revisión por cuantía sólo resulta procedente si excede a la Unidad de Medida y Actualización señalada en la referida fracción I, por lo tanto, si los juicios en la vía sumaria corresponden a negocios cuyo importe sea inferior a las cinco Unidades de Medida y Actualización elevadas al año, la improcedencia resulta evidente.

En la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, únicamente respecto de la vía sumaria en la que se deben tramitar los juicios de cuantía menor, se hace referencia a la fuente de la *summa gravaminis*, señalándose que es el importe de la resolución impugnada.

Sin embargo, esta misma precisión se omite en el artículo 63 en su fracción I, ya que únicamente se señala que para tener acceso al recurso de revisión debe superarse el importe de tres mil quinientas Unidades de Medida y Actualización.

En suma, podría resultar ejemplificador la regulación de la cuantía en los juicios sumarios regulados por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para reformar la fracción I del artículo 63 del mismo ordenamiento legal, ya que finalmente podría ser suficiente por lo menos que se dijera que las tres mil quinientas Unidades de Medida y Actualización correspondieran al importe de la resolución impugnada, tratándose de determinaciones de créditos fiscales o de las que requieran el pago de una garantía como las pólizas de fianza.

Sin embargo, faltaría precisar si sólo la cuantía debiera contenerse o formar parte de la resolución impugnada, o podría contenerse u obtenerse del procedimiento administrativo del que derivara.

4. Valor económico del acto impugnado en juicio.

Falta que el legislador precise si para efectos de determinar la cuantía de la resolución impugnada en juicio⁸⁶ se atiende sólo al débito principal y no a los recargos o sus accesorios, lo que resulta indispensable para efectos de dar certeza respecto de los supuestos en los que efectivamente tenga cabida el recurso de revisión.

Ello, ya que si bien al no distinguir el legislador respecto de la suerte principal y sus accesorios para efecto de determinar la cuantía, podría interpretarse en el sentido de que se toman en cuenta ambos, lo que sin duda podría desprenderse de la resolución impugnada o del procedimiento administrativo del que se origine.

Por lo tanto, resulta indispensable que el legislador tratándose de cuantía determinada, precise si sólo se tomará el principal o sus accesorios, y cuáles son los medios probatorios para acreditarla.

⁸⁶ Villani, Maurizio y Lorenzo, Daniela, *Il contenzioso tributario: aspetti generali, I corsi di pratica professionale*, Italia, L Tema, Ottobre 2005, N. 10, quien afirma respecto del proceso contencioso del que resulta una decisión siempre en cuanto al fondo y la mayoría de los casos ilustrativa en cuanto al valor económico del acto impugnado, define éste: "...Il proceso é una sequenza di atti, in vista di una decisione finale, caratterizzata dal contraddittorio tra le parti."

Ya que, si bien es cierto que el recurso de revisión es excepcional, al establecer el legislador la *summa gravaminis* que limita su acceso estableciéndose un tope mínimo, debe precisarse en la norma que lo regula los supuestos específicos de procedencia que permitan conocer la forma en que se determinará la cuantía, ya sea tomando en cuenta la *causa petendi* de la demanda o el contenido económico del acto impugnado en juicio el cual en su caso debiera estar precisado en el cuerpo de la sentencia.

En efecto, cuando se impugna un crédito fiscal⁸⁷, en el cuerpo del escrito inicial de demanda presentado ante el tribunal jurisdiccional se señala el importe del mismo, el cual puede coincidir con el importe consignado en la sentencia, en este supuesto resultaría para el tribunal colegiado evidente la cuantía del asunto.

Pero indefectiblemente, existirán sentencias que su valor económico se obtenga de la repercusión que pueda causar la sentencia en el patrimonio del afectado, supuesto en el que queda a la libre apreciación del tribunal colegiado la admisión del recurso por cuantía.

Por lo tanto, debiera en la norma que prevé la existencia del recurso de revisión precisarse exhaustivamente todos y cada uno de los supuestos de procedencia, señalando los criterios de los que se podrá valer el tribunal colegiado para valorar si la impugnación propuesta tiene o no una repercusión económica y apreciable.

Y es que se debe tomar en cuenta que no todas las resoluciones impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa importan un valor económico explícito, debido a que derivan de diversos procedimientos administrativos.

Si bien, el número de créditos fiscales impugnados es significativo, no por ello se debe ignorar aquellas resoluciones que, si bien no determinan una cantidad a pagar, si tiene serias e importantes repercusiones económicas para las partes contendientes.

Como ejemplo de este tipo de resoluciones no fiscales, tenemos las dictadas en materia de contratación pública reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, en las que se resuelve la rescisión de un contrato ordenando el cobro de la garantía otorgada por el contratista culpable de dicha decisión.

En efecto, si bien en una resolución de rescisión de un contrato de obra, no se determina un crédito fiscal o una cantidad a pagar a cargo del particular, si se ordena el cobro ante la

⁸⁷ Pallares, Eduardo, Diccionario de derecho procesal civil, México, Porrúa, p. 404, en donde el auto señala que: "Impugnación es el acto mediante el cual se exige al órgano jurisdiccional la rescisión o revocación de una resolución judicial, que, no siendo nula o anulable, es, sin embargo, violatoria de la Ley." Según Ovalle Favela, José, Teoría General del Proceso, México, Harla, 1996, p. 327, la palabra impugnación proviene del latín *impugnatio*, acción efecto del verbo *impugnare*, el cual significa combatir, contradecir, refutar, luchar contra. Así, si la impugnación opera mediante la sustitución de un fallo injusto por otro que debe estar apegado a la ley, Se distingue de la invalidación en que ésta destruye la resolución anulable sin sustituirla por otra, mientras que aquélla (la impugnación) rescinde o revoca el primer fallo para poner en su lugar a otro. Por lo que siempre, a efecto de que tanto el Tribunal Federal de Justicia Administrativa como el Tribunal Colegiado resuelvan tanto el juicio como la revisión o el amparo, resulta de indispensable certeza que se defina y se conozca el valor económico de la contienda, más aún cuando éste no se refleja en el acto impugnado, sea este la sentencia o la resolución administrativa.

Tesorería de la Federación de la póliza de fianza o garantía otorgada por el particular, a fin de cubrir los daños o adeudos que tenga este último con la dependencia contratante.

En este tipo de resoluciones, el valor económico no lo constituye la resolución impugnada, sino resulta del procedimiento, del contrato o de la póliza de fianza o garantía cuyo pago se exija ante la institución de fianzas respectiva por conducto de la Tesorería de la Federación.

Sin embargo, resulta evidente que, si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa declara la nulidad de una rescisión administrativa, el efecto inmediato y económico que resentirá la dependencia es no poder cobrar la garantía que haya otorgado el contratista por el incumplimiento a sus obligaciones.

La causa por la que se rescinde un contrato administrativo siempre es la originada por el incumplimiento al contrato imputable al contratista, el cual provoca un daño o perjuicio en la dependencia contratante.

Por lo tanto, pudiendo ser considerable la afectación económica para la autoridad demandada derivada de una sentencia dictada por la Sala Administrativa, bien puede no proceder el recurso de revisión en su contra debido a que como en la resolución de rescisión administrativa no se determina un crédito fiscal, para el tribunal colegiado la autoridad emisora debe razonar y justificar su importancia y trascendencia, ya que el estudio de su procedencia se realiza desde el punto de vista y en términos de lo establecido en la segunda fracción del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Lo anterior debido a que el tribunal colegiado al no encontrar en la resolución impugnada ante la Sala Administrativa un importe que se liquide o se pretenda cobrar al particular, califica de indeterminada la cuantía y emprende el análisis respecto a la justificación de la llamada “importancia y trascendencia” del asunto, y sólo si en su opinión la autoridad recurrente logra convencerle sobre la actualización de éstos tópicos, el tribunal revisor le da entrada al recurso.⁸⁸

⁸⁸ El Tribunal Colegiado valora para admitir el recurso de revisión la litis planteada ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para determinar la cuantía del juicio, tomando en consideración esencialmente la demanda y la sentencia. Cfr. Chiovenda Giuseppe, Instituciones de derecho procesal civil, trad. de E. Gómez Orbaneja, Vol.3, México, Editorial Jurídica Universitaria, 2002, p. 96, en donde define la demanda en los siguientes términos: “La demanda judicial dirigida a la sentencia, en particular, es el acto con que el actor pide que sea declarada la existencia de una voluntad concreta de la ley que le garantiza un bien o la inexistencia de una voluntad concreta de la ley que garantiza un bien al demandado...”. Lógicamente, por el sólo hecho de no impugnarse una resolución administrativa que importe un crédito fiscal, el asunto deja de revestir un valor económico o bien una afectación patrimonial para las partes, ya que la solicitud de la declaración de la existencia o no de un derecho, siempre llevará implícita el reclamo de la protección o respeto de un derecho, y sólo del análisis de este derecho puede obtenerse el valor real económico de la contienda, como en el caso de las rescisiones administrativas de contratos, las que de declararse su nulidad producen serias implicaciones económicas para las dependencias que las emiten así como también a particulares con calidad de terceros respecto de esos procedimientos de contratación.

5. Valor económico de la sentencia.

Si para apreciar la impugnabilidad o recurribilidad de las sentencias dictadas por el tribunal *A quo* basta determinar si se resuelve en ellas pretensiones económicas, dicho criterio sería demasiado acotado, ya que la cuantía de la pretensión deducida en juicio puede derivar de las consecuencias jurídicas del fallo.⁸⁹

En efecto, para determinar la cuantía⁹⁰ del juicio deducido ante el tribunal *A quo* se debe atender en todo caso a la naturaleza del derecho que forma su objeto; a manera de ejemplo, podríamos mencionar los créditos fiscales impugnados, respecto de este tipo de asuntos no queda duda la naturaleza fiscal de la contienda y su valor económico.

Sin embargo, tratándose de resoluciones administrativas diversas a las fiscales, su naturaleza, aunque administrativa su objeto económico puede no apreciarse directamente en la sentencia sino en las propias resoluciones, las que, si bien pueden no determinar un crédito fiscal, al declarárseles nulas pudieran provocar consecuencias económicas, como pagos a los particulares y el no cobro de las garantías que éstos hayan otorgado en favor de las autoridades, etc.

Por lo tanto, la sentencia *per se* no constituye la única fuente de la que el *Ad quem* pueda obtener la cuantía de la litis, es decir, no es el único medio del que pueda valerse el tribunal colegiado a la hora de determinar la admisión o desechamiento del recurso de revisión.

Ello es así, ya que en el supuesto de que se impugne inclusive un crédito fiscal y por alguna razón la sentencia se pronuncie respecto de aspectos formales como la falta de competencia del funcionario emisor del acto, se inadmitirá el recurso de revisión no obstante que la litis sea de pureza económica.

En efecto, como ya ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia de rubro: “*REVISIÓN FISCAL. CUANDO LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DECLARE LA NULIDAD DEL ACTO IMPUGNADO POR VICIOS DE FONDO Y DE FORMA, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO COMPETENTE SÓLO DEBE ESTUDIAR LOS AGRAVIOS VINCULADOS CON EL FONDO Y DECLARAR INOPERANTES LOS QUE ATAÑEN A LA FORMA*”, no obstante que la pretensión del actor en juicio sea pecuniaria si la Sala Fiscal resuelve la nulidad del acto impugnado con motivo de violaciones formales, deviene de improcedente el recurso.⁹¹

⁸⁹ Ídem. En donde el autor define la sentencia así: “...es la resolución del juez que, acogiendo o rechazando la demanda del actor afirma la existencia o la inexistencia de una voluntad concreta de la ley que le garantiza un bien o, lo que es igual, respectivamente, la inexistencia o existencia de una voluntad de la ley que le garantiza un bien al demandado.

⁹⁰ Cuantía definida como el importe de lo reclamado en juicio.

⁹¹ En el supuesto de que ese recurso sea procedente, al impugnarse una sentencia que declare la nulidad del acto relativo por vicios de fondo y formales, el Tribunal Colegiado de Circuito competente debe estudiar exclusivamente los argumentos dirigidos a impugnar la actualización de los vicios de fondo y declarar inoperantes los vinculados con los de forma, ya que del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se advierte la intención de dotar al recurso de revisión fiscal de un carácter excepcional, reservándolo a ciertos casos que, por su cuantía o por la importancia y trascendencia, ameriten la instauración de una instancia adicional, por lo que atender a aspectos formales traería como consecuencia

Por lo tanto, como lo precisa el citado artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la procedencia del recurso de revisión depende de la configuración de uno de los dos supuestos establecidos en él, esto es, la cuantía o la importancia y trascendencia del negocio jurídico del juicio.⁹²

Así, la legislación requiere la fijación del criterio del que se pueda obtener la cuantía del juicio y no específicamente de la sentencia, y así el tribunal colegiado pueda resolver sobre la admisión o desechamiento del recurso con mayor certeza respecto a ese punto.

Lo anterior, ya que si bien conforme a la presunción de validez de que gozan los actos administrativos una vez notificados al particular producen plenos efectos jurídicos, los cuales no se interrumpen a menos que una autoridad jurisdiccional conceda su suspensión.

Como consecuencia de ello, durante el juicio el acto administrativo no provoca ninguna afectación, ya que están suspendidos sus efectos si la demandante así lo solicita, hasta en tanto no se dicte sentencia; la que si declara su validez los efectos jurídicos del acto nuevamente se producen, pero si se declara su nulidad, esto provoca la nada.

En ese contexto, si todos los actos administrativos derivan del cumplimiento de los deberes encomendados a las autoridades administrativas, aún y cuando éstas pudieran estar imposibilitadas para demostrar el daño o perjuicio causado a la administración pública con la nulidad que se declarara de esos actos, sus consecuencias son resentidas en la esfera del desarrollo de sus funciones.

Por lo tanto, para evitar que sea el Poder Judicial de la Federación y no el legislador quién decida cuál es la fuente que determina la cuantía del negocio, sea el acto administrativo o la sentencia del juicio, debe colmarse esa laguna y legislar al respecto, estableciendo en el citado artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo como se obtendrá la misma.⁹³

desconocer la naturaleza y finalidad del medio de defensa de mérito, esto es, su carácter excepcional, toda vez que los pronunciamientos de forma no implican la declaración de un derecho ni la exigibilidad de una obligación, ni resuelven el contenido material de la pretensión planteada en el juicio de nulidad respecto del acto administrativo, sino que sólo se refieren a la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, lo que no amerita una revisión posterior.

⁹² Cfr. Chiovenda, Giuseppe, Instituciones de derecho procesal civil, quien señala respecto de los efectos de las sentencias que resuelven sobre la nulidad de un acto lo siguiente: "...La gran importancia práctica de distinguir aquí los casos de sentencias de pura declaración de aquellos de sentencias constitutivas se halla en esto: que en estas últimas, el efecto, aun cuando también retroactivo, a que tiende la demanda del actor (por ejemplo, una acción de impugnación) no se consigue sino con la sentencia del juez. Antes que se tenga la sentencia, las cosas permanecen en el estado primitivo; abandonado el proceso por desistimiento o caducado, el negocio jurídico impugnado conserva sus efectos jurídicos hasta que no se continúe el proceso y sea llevado a término (si en el intervalo no se ha producido el vencimiento del término señalado para el ejercicio del derecho de impugnación).

⁹³ Sirviendo de referencia para la reforma propuesta del citado artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo lo establecido en los artículos 41.3 y 81.1 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa española, en los cuales se determina que la cuantía del recurso de

Resultando oportuno traer a comentario la regulación que sobre la cuantía de los recursos en el juicio contencioso administrativo español existe, conforme a la cual, y a los criterios del Tribunal Constitucional la cuantía es valorada por cada acto administrativo que se impugna, con independencia de que en un mismo juicio se resuelva respecto de la legalidad o ilegalidad de varios actos administrativos.

Como ejemplo de la referencia española tenemos lo resuelto en la Sentencia STC 82/2009 de 23 de marzo de 2009 dictada por el Tribunal Constitucional español, conforme a la cual se considera que no lesiona el derecho a tutela judicial efectiva, la inadmisión de un recurso de apelación en materia contencioso-administrativa, respecto de 32 sanciones de 6000 euros cada una (por cada persona extranjera contratada ilegalmente) impuestas en una misma Acta de Inspección a una empresa que regentaba un club, ya que la procedencia del recurso viene determinada por cada acto administrativo y no por el valor total del juicio reflejado en la sentencia.

Para ese Tribunal Constitucional, si la cuantía de cada sanción considerada aisladamente por 6,000 euros no excede de la cuantía fijada como umbral de apelación de 18,000, es irrelevante que la acumulación del caso analizado arroje de hecho un monto total de 192,000 euros para el sancionado, ya que cada acto administrativo impugnado debe cumplir con la cuantía mínima, esto es, los 18,000 euros, para el acceso al recurso de apelación con independencia de que se hayan impugnado conjuntamente con otros actos administrativos ya que la cuantía de la apelación es por cada acto y no por el valor del juicio.

Dicha regulación de derecho comparado pugnaría con el valor de la sentencia como parámetro para determinar si un asunto cumple o no con la cuantía establecida en el señalado artículo 63.

Así, tomando la referencia apuntada y si quisiéramos ser muy objetivos en algunos casos el acto impugnado no refleja en su texto su valor económico, por lo que para los supuestos en los que la nulidad del acto administrativo es la que tiene un valor en dinero, sería conveniente incluir en el referido artículo una regulación como la de España, esto es señalar por lo menos que la cuantía se entiende por “cada acto administrativo impugnado”.

Respecto a las implicaciones en relación con el principio *pro actione* tratándose del desechamiento de los recursos ese Tribunal Constitucional ha señalado que el acceso a los mismos tiene una relevancia constitucional distinta a la del acceso a la jurisdicción, ya que mientras el derecho a la obtención de una resolución judicial fundada en Derecho goza de una protección directa en el artículo 24.1 de la Constitución Española, el derecho a la revisión de esa resolución judicial es, en principio un derecho de configuración legal al que no resulta aplicable el principio *pro actione*.

Pues bien, en México, el acceso al recurso de revisión en opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tal y como se planteó inicialmente desde su primera regulación, es un

apelación en contra de las sentencias dictadas por los jueces contenciosos-administrativos vendrá determinada por el valor económico de la pretensión objeto del mismo, y que cuando existan varios demandantes el valor de la pretensión deducida será tomada en cuenta individualmente, y que no acceden al recurso aquellos asuntos menores a la *summa gravaminis* establecida.

medio cuya interposición es excepcional, siendo una de sus condiciones el cumplimiento de la *summa gravaminis* establecida en el artículo 63 de la ley adjetiva contenciosa federal, por lo tanto, igualmente cuando se desecha el recurso no se viola el principio *pro actione*, ya que constitucionalmente la segunda instancia para las autoridades en materia contenciosa administrativa está restringida.

En efecto, por certeza jurídica para las autoridades administrativas, se debe conocer cuáles son los supuestos de procedencia del recurso de revisión, así como la forma en que se obtiene la cuantía que se establece como *summa gravaminis* en la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo tanto, resulta evidente que no obstante que se establezca por el legislador en el citado artículo el importe de la cuantía que da entrada al recurso de revisión, al no señalarse la forma de determinarla y su fuente, la autoridad administrativa intenta el recurso de revisión sin saber si se le admitirá o no, al igual que para el particular se genera cierta incertidumbre ya que al obtener una sentencia favorable de parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no tendrá la seguridad de que la sentencia este firme hasta que se le notifique el acuerdo respectivo, ya que la posibilidad de impugnación está abierta y su procedencia no está del todo clara en la referida ley.

Retomando la naturaleza administrativa de los actos de la administración pública y sus fines diversos dependiendo de las funciones y facultades asignadas a las autoridades, este no siempre involucrará afectaciones económicas directas al particular.

Igualmente, las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no siempre se pronunciarán sobre aspectos económicos que pudieran afectar a los particulares o a las autoridades.

Es decir, si bien la *causa petendi* en los juicios contencioso administrativos no siempre tendrá un fondo económico, si existen casos en los que sí tienen efectos económicos en el patrimonio de las partes.

En los supuestos en los que el efecto económico esté contenido en el propio acto administrativo no implica que esta característica sea siempre tan evidente, ya que habrá actos administrativos con serias implicaciones económicas pero que las mismas sean consecuencia inmediata de la declaración que sobre su validez o nulidad realice el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Ahora bien, en el artículo 63 de la referida ley, no se establece o bien no se esclarece ninguna de las siguientes hipótesis en las que se puede dar la cuantía del recurso de revisión, esto es:

- Si la cuantía viene determinada de forma individual.
- Si lo que importa para la procedencia del recurso de revisión es el valor de la sentencia, es decir del total de los actos impugnados en un mismo juicio.

De ahí, que se considere pertinente completar la norma y especificarse de donde se obtiene la cuantía del recurso de revisión.

Ya que, si bien es cierto que el Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación con diversos criterios a tratado de interpretar y darle más precisión al citado artículo 63, hace falta que el legislador ordinario precise las hipótesis que sirvan al *Ad quem* para ubicar un asunto fuera de éstas o dentro tratándose de la cuantía, ya que finalmente el intérprete habrá de comprobar que un determinado caso específico presenta los elementos contenidos en el supuesto normativo, para concluir de allí en la aplicación de las consecuencias de derecho derivadas de la realización de la hipótesis.

En rigor, la aplicación de la norma se refiere únicamente a las consecuencias establecidas para el caso previsto⁹⁴, pero si no está previsto el caso entonces el juzgador finalmente teniendo la inexcusable obligación de resolver el caso sometido a su consideración, podría desechar un asunto por considerar no es procedente aún y cuando gravemente afecte económicamente a alguna de las partes, al negársele la revisión de la sentencia de primer grado por un tema de falta de precisión de la norma.

Y es que, si bien la interpretación es un proceso mental complejo, más complejo será para el Tribunal Colegiado decidir sobre las peculiaridades que presente un asunto de cuantía determinada si la norma está incompleta.

Por lo tanto, es el acto legislativo que está constituido por un conjunto conexo y coherente de normas, ordenadas hacia un solo fin, el que vendría a resolver la indefinición actual del precitado artículo 63.

Ya que en definitiva, tomar el valor de lo decidido en primera instancia en la sentencia por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no resuelve el problema que provoca el establecimiento de una cuantía sin la precisión de su fuente.⁹⁵

Por lo tanto, en el supuesto que una sentencia no decida sobre prestaciones económicas como la devolución o el pago de impuestos, finalmente debiera valorarse las consecuencias que genera el acto para la autoridad y para el particular, a fin de resolver sobre la procedencia del recurso de revisión, ya que como señala HANS KELSEN la labor del juez no es propiamente interpretativa sino la creación de una norma individualizada que debe partir de los supuestos normativos previstos en la ley con anterioridad al dictado de la sentencia.

En efecto, el juez al resolver el caso, está incluyendo dentro de la serie escalonada de normas jurídicas, la sentencia referida al caso particular, por lo que no es el valor de la sentencia lo que vendría a determinar la procedencia del recurso, si no las consecuencias económicas y en el derecho para las partes de esa decisión.

De ello queda probada la necesidad de reforma la cual evitaría que la autoridad administrativa por cada nulidad declarada por el *A quo* interponga un recurso de revisión.

⁹⁴ Betti, Emilio, Teoria générale della interpretazione, Milán, 1955, t. I, p. 343.

⁹⁵ Coviello, Nicolás, Doctrina general del derecho civil, México, 1938, p. 91.

Reforma que reflejaría el espíritu del derecho administrativo el cual garantiza el respeto a la legalidad⁹⁶, ya que al fijarse tanto los elementos de la cuantía como su fuente se evitaría la dilación de la conclusión de los juicios al disminuir el número de recursos de revisión interpuestos por la autoridad debido a no saber si proceden o no éstos.

6. Cuantía determinada.

Como se observa de la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el legislador a efecto de limitar el acceso al recurso de revisión estableció la *summa gravaminis*, sin precisar cuál es la fuente, así como tampoco detalla:

- Si dicho valor económico corresponde a cada resolución impugnada,
- Si se puede acumular el valor de varias resoluciones cuando son impugnadas en un mismo juicio,
- Si se toma en cuenta el valor económico de la suerte principal de la resolución impugnada o también sus accesorios.

En efecto, si bien se establece un importe fijado en salarios mínimos -ahora Unidad de Medida y Actualización con motivo de la indexación del Salario Mínimo- como límite mínimo para tener acceso al recurso, omite el legislador detallar la forma en que el tribunal de alzada pueda determinar o bien apreciar bien sea del acto administrativo impugnado en juicio o de la sentencia recurrible la cuantía del negocio.

Por lo tanto, puede ocurrir que el Tribunal Colegiado considere que para efectos de la cuantía del recurso de revisión se tome cada acto administrativo impugnado no pudiéndose acumular a otros no obstante que en su conjunto superen la cuantía exigida.

Ahora bien, los tribunales colegiados como se observa más adelante de las siguientes reproducciones de diversas sentencias dictadas en recursos de revisión han considerado para efectos de admitir por cuantía el recurso cada acto administrativo⁹⁷ impugnado ante el *A quo* en lo individual, cuyo importe es el que determina la procedencia del recurso:

⁹⁶ Nigro, Mario, *Giustizia amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 1976, p. 19., donde el autor señala al intentar definir la justicia administrativa que: "...svela e sottolinea una delle ambiguità dell'espressione, la quale indifferentemente copre e indica sia l'attribuzione all'amministrato, quasi come elemento del suo patrimonio giuridico, dei mezzi di tutela giurisdizionali o amministrativi, sia la finalità obiettiva di assicurazione della legalità e dell'opportunità dell'azione amministrativa..."

⁹⁷ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1969, p.239, en donde el autor explica la función de los actos administrativa, señalando: "De acuerdo con lo que indicamos en el primer capítulo de esta obra la actividad administrativa realiza dentro de su esfera la finalidad principal del Estado que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas; por medio de intervenciones tendientes a fomentar la actividad de los particulares y por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas." Por lo que retomando las palabras del autor, podría decirse que no es cuestión de poca importancia que un acto administrativo sea anulado y la autoridad

“ ...

CUARTO. Es procedente el recurso de revisión principal, en virtud de que se actualiza la hipótesis a que se refiere la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que la cuantía del asunto excede de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la sentencia.

Lo anterior, en virtud de que en el citado fallo se declaró la nulidad lisa y llana de las resoluciones administrativas impugnada y recurrida, en las que, respectivamente, se confirmaron y determinaron los créditos fiscales a la actora en cantidades de \$314,463.00 (trescientos catorce mil cuatrocientos sesenta y tres pesos), por concepto de multa, y \$1'431,203.86 (un millón cuatrocientos treinta y un mil doscientos tres pesos, ochenta y seis centavos), por el reparto adicional de utilidades a sus trabajadores.

Luego, si a la fecha del dictado de la sentencia recurrida (veintisiete de abril de dos mil doce), el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal correspondía a \$62.33 (sesenta y dos pesos, treinta y tres centavos), que multiplicado por tres mil quinientas veces da como resultado \$218,155.00 (doscientos dieciocho mil ciento cincuenta y cinco pesos), se concluye que los créditos fiscales impugnados en el juicio contencioso exceden la cuantía necesaria para la procedencia del recurso...”⁹⁸

(...)

Conforme a ello, el medio de impugnación resulta procedente en términos de lo previsto en el artículo 63, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debido a que la cuantía del asunto excede de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia. Tomando en consideración que en la sentencia aquí recurrida se declaró la nulidad parcial de la resolución impugnada, esto es, la autoridad responsable estimó incorrecto que la autoridad demandada hubiera resuelto que la actora dedujo indebidamente la cantidad de (sic) “Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas que dicten, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que

en defensa de ese interés general que persigue, tenga al alcance un recurso como el de revisión el cual con la redacción actual del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en muchos casos resulta inalcanzable ya que además de los requisitos establecidos en dicho numeral se han sumado diversos requisitos establecido por el Poder Judicial de la Federación derivados de jurisprudencias que tratando de colmar las indefiniciones de su procedibilidad han acotado aún más los supuestos de su procedencia.

⁹⁸ Sentencia del 14 de febrero de 2013, del Recurso de Revisión Fiscal 3/2013-12208 del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos: --- I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.- -- En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.” Luego, si el salario mínimo diario vigente en dos mil trece (año en que se dictó el fallo recurrido), corresponde a (sic), según se desprende de la resolución de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos vigente a partir del uno de enero de dos mil trece, cantidad que multiplicada por tres mil quinientas veces reporta la suma de (sic); es claro que el monto relativo excede de la cuantía mínima prevista en la citada fracción I del artículo señalado, por lo que se acredita su plena actualización...”⁹⁹

“ ...

CUARTO. Resulta procedente el recurso de revisión de mérito que se hace valer, en términos del artículo 63, fracción VI, de la LFPCA, ordenamiento aplicable al presente asunto en virtud de que se trata de una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, que versa sobre el incremento de la pensión otorgada por el ISSSTE...”¹⁰⁰

Igualmente, siempre en todos los Tribunales Colegiados revisan que el recurso propuesto por la autoridad califique como importante y trascendente, ya que solo así, le dan entrada, tal y como se puede observar de la siguiente transcripción:

“...El artículo preinserto, que establece los casos de procedencia del recurso de revisión fiscal ante los tribunales colegiados de circuito del Poder Judicial de la Federación, ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que fue intención del legislador dotar al citado medio de defensa de un carácter excepcional en cuanto a su procedencia, reservándola a ciertos casos que por su cuantía o por la importancia y trascendencia que revistan los asuntos que se pretenden revisar a través de su interposición ameriten la instauración de una instancia adicional...Partiendo de esa premisa, al resolver la contradicción de tesis 167/2007, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que de la evolución constitucional y legislativa del recurso de revisión fiscal, se podía concluir que la importancia y trascendencia del asunto podía derivar, básicamente de dos cuestiones, a saber, un aspecto cualitativo relacionado con el fondo del asunto sobre el que versaría la Litis, o uno cuantitativo vinculado con la cuantía del negocio.”¹⁰¹

⁹⁹ Sentencia del Recurso de Revisión Fiscal 12/2014 expediente auxiliar 48//2014 del Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región.

¹⁰⁰ Sentencia del 28 de agosto de 2014 del Recurso de Revisión Fiscal 24/2014 dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

¹⁰¹ Recurso de Revisión 165/2016 Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

De ahí la importancia de que la fracción I se reforme y con ello se eliminen las dudas que hemos expuesto con el presente trabajo relacionadas con su aplicación, ya que como se ha referido antes, el tema de la cuantía por sí misma trasciende a tal nivel que por ese sólo motivo y de no actualizarse en opinión de los Tribunales Colegiados se puede perder el derecho al recurso.

Respecto al valor económico que importe cada acto administrativo impugnado, el Poder Judicial de la Federación ha resuelto que la cuantía atiende a lo individual.

Ahora bien, según se ha establecido en la Jurisprudencia I.4º.A. J/76¹⁰² la cuantía fijada en la referida fracción I del artículo 63, *per se* no da entrada al recurso de revisión, ya que los supuestos normativos enumerados en dicho numeral deben indefectiblemente actualizarse.

Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha descartado el debate en revisión relativo a violaciones de forma que hayan producido la nulidad del acto administrativo impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no importando la materia ni la cuantía.¹⁰³

Sin embargo, aún y cuando del texto del citado artículo 63 se pudiera interpretar que la cuantía debiera por sí misma dar entrada al recurso de revisión, lo cierto es que conforme a los últimos criterios del Poder Judicial Federal sólo procede la revisión en contra de asuntos que impliquen una decisión de fondo con independencia de su cuantía, tal y como se puede apreciar del extracto de la siguiente sentencia:

“ ...

Del contexto sobre el cual rige el recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que dicho medio de impugnación es improcedente cuando se interponga en contra de una sentencia que declaró la nulidad de una resolución por vicios formales, siendo ese criterio de carácter general y aplicable a todos los casos en que se recurra una sentencia dictada en un juicio de nulidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que precisamente declare la nulidad de la resolución controvertida por vicios formales, al margen de la cuantía del asunto y de la materia de que trate la resolución relativa.

Dicho criterio se estableció en función de que el estudio de tales aspectos debe confiarse plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin necesidad de una revisión posterior, al ser previsible que sólo se redundaría en lo ya resuelto; y que de ese modo, se reserva a los tribunales federales el conocimiento de los asuntos en que, por su importancia y trascendencia, lo

¹⁰² *REVISIÓN FISCAL. CONDICIONES QUE DEBEN COLMARSE PARA LA PROCEDENCIA DE DICHO RECURSO CONFORME AL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.*

¹⁰³ En la Tesis de Jurisprudencia número 2ª./J.150/2010, se determinó que no procede el recurso de revisión cuando la nulidad haya sido declarada por falta de fundamentación y motivación, lo que constituye una violación de forma de conformidad con lo determinado en la Tesis (V Región) 2º.5 A (10ª) de rubro “Revisión Fiscal. Alcance del concepto “decisión de fondo” y de la expresión “contenido material de la pretensión en el juicio contencioso”, previstos en la Jurisprudencia 2ª./J. 150/2010, para la procedencia de ese recurso.

resuelto en ellos tenga un impacto en las materias que el legislador consideró importantes, de acuerdo con el catálogo a que se contrae el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

A raíz de ello, se redactó la jurisprudencia 2a./J. 88/2011, aprobada en sesión privada de once de mayo de dos mil once, de rubro y texto siguientes: “REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010). La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la indicada jurisprudencia, sostuvo que conforme al citado numeral, en los casos en los que las sentencias recurridas decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, como es la falta o indebida fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo, al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, sino sólo evidenciarse la carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal. Ahora bien, como en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 256/2010 de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 150/2010, la Segunda Sala, en uso de sus facultades legales, abarcó todos los casos en los que la anulación derive de vicios formales, al margen de la materia del asunto, es evidente que el referido criterio jurisprudencial es aplicable en todos los supuestos materiales previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en los que se declare la nulidad de una resolución impugnada por vicios meramente formales.”

Posteriormente, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió la contradicción de tesis 3/2013 PL-MAT.ADVA. DE CTO, entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, Decimotercero y Segundo, respecto a qué tipo de vicio es la omisión de notificar actos durante la substanciación del procedimiento de verificación de origen regulado en el Tratado de Libre Comercio, y a la procedencia del recurso de revisión fiscal interpuesto en contra de la sentencia que declaró la nulidad de una resolución que negó el trato preferencial previsto en ese tratado, por advertir una ilegalidad durante la substanciación del procedimiento de verificación de origen, en ejecutoria de fecha once de noviembre de dos mil trece. De acuerdo con lo resuelto por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la resolución correspondiente a la sesión del día once de noviembre de dos mil trece, se puede advertir, en síntesis, lo siguiente: a). El recurso de revisión fiscal es improcedente contra las sentencias de las Salas Regionales o Especializadas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que declaren la nulidad de la resolución impugnada por vicios formales o de procedimiento, o bien por falta de competencia e inclusive la indebida fundamentación de este atributo, en cualquiera de los supuestos materiales previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, porque en esas sentencias no se decide definitivamente el tema de fondo de la litis (exigibilidad de una obligación o existencia de un derecho).

b). Los vicios de legalidad cometidos dentro de las etapas procesales correspondientes, al igual que los formales, no deciden el fondo del asunto, pues no determinan la exigibilidad de una obligación o la existencia de un derecho, lo que sí tiene lugar tratándose de la resolución definitiva; y, por ello, deben considerarse como formales para efectos de la procedencia de la revisión fiscal.

c). Las ilegalidades advertidas en los actos llevados a cabo durante la substanciación de un procedimiento, como las notificaciones, son violaciones formales, porque en las sentencias que declaran la nulidad con base en ellas, no se resuelve sobre el fondo del asunto (traducido, dentro del procedimiento de verificación de origen, en la resolución sobre la procedencia o improcedencia del trato preferencial de mercancías). De la ejecutoria que se analiza, se determinó como criterio jurisprudencial que debe prevalecer, el siguiente: *“RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL ASUNTO SE REFIERA A UNA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE ORIGEN REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 506 Y 511 DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE, CUANDO SE HAYA DECRETADO SU NULIDAD POR IRREGULARIDADES EN LAS NOTIFICACIONES DE LOS ACTOS DICTADOS DURANTE LA SUBSTANCIACIÓN DE AQUÉL. La procedencia excepcional del recurso de revisión fiscal prevista en el párrafo primero del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, requiere que la sentencia sujeta a revisión haya resuelto el tema de fondo de la cuestión material controvertida; en consecuencia, al ser de carácter formal las irregularidades cometidas en la notificación de los actos dictados durante la substanciación del procedimiento de verificación de origen de mercancías de los regulados en los citados artículos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el recurso de revisión fiscal será improcedente, por no resolver sobre la procedencia del trato arancelario preferencial previsto en ese acuerdo internacional.”* Acorde con lo expresado por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, el recurso intentado en este asunto es improcedente, debido a que en la sentencia recurrida, la Primera Sección de la Sala Superior declaró la nulidad de la resolución impugnada y recurrida debido a que consideró que la autoridad demandada fue omisa en desvirtuar la negativa de la actora en el sentido de que no se hizo de su conocimiento la resolución definitiva con que concluyó el procedimiento de verificación de origen que la autoridad refirió se sustentó en términos de lo dispuesto por el artículo 506 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por lo que determinó que no había certeza de que dicha actuación se hubiera realizado de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables al caso. Por tanto y toda vez que la violación acaecida, se trata de una violación formal en sentido amplio, pues la Sala declaró la nulidad porque la autoridad demandada no desvirtuó la negativa de la actora respecto a que no le notificó la resolución definitiva con que concluyó el procedimiento de verificación de origen que la autoridad adujo se sustanció en términos de lo dispuesto por el artículo 506 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, determinación en la que no se resolvió sobre la cuestión de fondo, ni se emitió pronunciamiento alguno que implique la declaración de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación, de ahí que se arribe a la conclusión de que este asunto se ubica exactamente en el ámbito de aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 88/2011, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

con el rubro: “REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010)”, y de la jurisprudencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la sesión del día once de noviembre de dos mil trece, cuya voz es: “RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL ASUNTO SE REFIERA A UNA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE ORIGEN REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 506 Y 511 DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE, CUANDO SE HAYA DECRETADO SU NULIDAD POR IRREGULARIDADES EN LAS NOTIFICACIONES DE LOS ACTOS DICTADOS DURANTE LA SUBSTANCIACIÓN DE AQUÉL”, aplicable esta última al caso, pues donde existe la misma razón, debe aplicar el mismo principio de derecho. Consecuentemente, al estar en presencia de una sentencia que declaró la nulidad de una resolución por adolecer de un vicio formal, lo que procede es desechar el recurso al resultar improcedente la impugnación intentada. No obsta para la anterior conclusión, la circunstancia que mediante auto de presidencia de veinte de enero de dos mil catorce, se haya admitido a trámite el recurso, porque los acuerdos de esta naturaleza no impiden al tribunal examinar la procedencia del recurso, máxime aún que tampoco causan estado. Es aplicable a lo anterior, por identidad de razón, la jurisprudencia número 2a./J. 222/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 216, de rubro y texto siguientes: “REVISIÓN EN AMPARO. LA ADMISIÓN DEL RECURSO NO CAUSA ESTADO. La admisión del recurso de revisión por parte del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del de una de sus Salas es una determinación que por su naturaleza no causa estado, al ser producto de un examen preliminar del asunto, correspondiendo en todo caso al órgano colegiado el estudio definitivo sobre su procedencia; por tanto, si con posterioridad advierte que el recurso interpuesto es improcedente, debe desecharlo.”¹⁰⁴

En efecto, con independencia de que la sentencia sujeta a revisión cumpla con la cuantía señalada en la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que no habrá cabida a la impugnación extraordinaria si el tribunal de justicia administrativa no resuelve sobre el fondo de las pretensiones deducidas en juicio.¹⁰⁵

Es decir, el tribunal supremo ha estimado que aún cuando el negocio jurídico objeto de la sentencia sea de cuantía determinada debe el tribunal *A quo* resolver declarando sobre un

¹⁰⁴ Recurso de Revisión 40/2014, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

¹⁰⁵ Cfr. Tesis (V Región) 2º.5 A (10ª). En la que se explica que la expresión del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso debe entenderse en el sentido de que la decisión es de fondo, porque se ocupa de la esencia sustancial del acto materia del litigio, que en algunas ocasiones podrá formar parte de la causa de pedir de la pretensión y en otras no, porque el fundamento sea una violación formal.

derecho o la exigibilidad de obligaciones, en caso contrario determina que es improcedente el medio de defensa.

Por lo que, siendo que el recurso de revisión es un medio extraordinario de defensa el criterio actual de procedencia es que la causa de nulidad no sea formal sino sustantiva, por lo tanto, con independencia de que se configure la cuantía y el negocio jurídico verse sobre alguna de las materias señaladas en las diferentes fracciones del artículo 63, si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa declara la nulidad de la resolución impugnada por vicios de forma resulta improcedente su impugnación.

Lo anterior pone de relieve que aún y cuando se supere la *summa gravaminis*, si fue declarada la nulidad del acto impugnado por violaciones de forma, no procede el recurso de revisión.

De ahí, que sirva que se especifique la fracción I, ya que de cumplir con la cuantía y con la importancia y trascendencia ayudaría eliminar obstáculos para que proceda el recurso de revisión.

Por lo que si bien, como se ha comentado en la actualidad prevalece el criterio que sostiene que la cuantía del negocio jurídico no determina por si misma la procedencia del recurso de revisión, sin embargo, cuando no se cumple con ella, es decir cuando el acto impugnado ante el *A quo* no importa directamente un valor económico, aún y cuando tenga repercusiones económicas graves la nulidad declarada por el tribunal de justicia administrativa se desecha el recurso de revisión, por no colmarse con los supuestos.

Ahora bien, tampoco los tribunales colegiados dan a conocer a las autoridades administrativas de forma específica las razones por las que se desecha un recurso de revisión, ya que en muchos acuerdos de desechamiento se señalan únicamente que no se colman los supuestos de procedencia, que la autoridad no justifica la importancia del asunto, cuantía, etc.

Pero sin abordar, en específico el tema de la cuantía, o las implicaciones económicas de la sentencia del tribunal que, aunque puedan ser observables para los tribunales colegiados, muchas veces la autoridad administrativa no sabe las razones del porque se desecha un recurso y en otras no sabe por qué se admite en asuntos en los que no se actualizan las materias específicas establecidas en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora bien, retomando las violaciones de forma que tornan improcedente el recurso de revisión *per se*, si bien es cierto que el Poder Judicial de la Federación debe determinar derivado de la interpretación que realice de la norma el alcance de lo que debe entenderse por importancia y trascendencia, tratándose de un negocio de cuantía determinada debería ser suficiente para declarar la procedencia la acreditación del valor económico de la contienda, pues para ello el legislador estableció la *summa gravaminis* como requisito de procedencia sin matizarlo a determinados supuestos.

Lo anterior tomando en cuenta los antecedentes legislativos del recurso de revisión, el cual al ser un medio de defensa cuyo fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 104, fracción III, mismo que establece lo siguiente:

“Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:

- III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y la BASE PRIMERA, fracción V, inciso n) y BASE QUINTA del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

...”

Precisamente, dado que los Tribunales de la Federación –actualmente Tribunales Colegiados de Circuito- conocerán de los recursos de revisión, “sólo en los casos que señalen las leyes”, es que se considera que el recurso de revisión fiscal tiene una naturaleza excepcional, de ahí que su procedencia debe preverse de manera estricta y no analógicamente.

Así, lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia número 2ª./J.205/2004 de rubro: *“REVISIÓN FISCAL. DADA SU NATURALEZA EXCEPCIONAL, ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PLENO O LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN EJERCICIO DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA”*, en la que en esencia señala que, dada la naturaleza excepcional del recurso de revisión, su procedencia debe preverse de manera estricta.

En ese sentido, como ya hemos visto es en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo donde se establecen los supuestos de procedencia del citado recurso.

En el cual se señala que la autoridad puede interponer el recurso de revisión dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los supuestos previstos en las distintas fracciones del mismo.

Es decir, no obstante que estamos en presencia de un medio de defensa de naturaleza excepcional y –por ello- hay distintos supuestos específicos para la procedencia del recurso, parecería que para la autoridad es relativamente fácil acceder a ese medio de defensa, más aún si se toma en consideración que el primer párrafo del artículo en comentario establece que será procedente el recurso siempre que se refiera a “cualquiera” de los supuestos previstos en sus distintas fracciones.

En otros términos, en principio basta que la autoridad justifique encontrarse, indistintamente, en cualquiera de las fracciones previstas en el citado artículo 63, para acceder al recurso de revisión. Esa situación ha sido confirmada por la Suprema Corte de

Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia número 60/2011 de rubro: “*REVISIÓN FISCAL. EL SUPUESTO DE PROCEDENCIA EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, NO EXCLUYE LA POSIBILIDAD DE QUE, RESPECTO DE RESOLUCIONES EN MATERIA FISCAL, SE ACTUALICE ATENDIENDO A LA CUANTÍA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO*”.

Sin embargo, existen casos en los cuales podría resultar improcedente el citado recurso, no obstante que la autoridad justifique plenamente encontrarse en alguno de los supuestos de procedencia establecidos en dicho numeral.

Efectivamente, la Corte Suprema ha establecido que en los casos en los cuales las sentencias que se pretenden recurrir decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales -como es la falta o indebida fundamentación y motivación-, la revisión fiscal resultará improcedente por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo, al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, sino sólo evidenciarse la carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal.¹⁰⁶

Cabe señalar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 256/2010 de la que derivó la tesis de rubro: “*REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN*”, de la cual derivó la jurisprudencia 2ª./J.150/2010 antes transcrita, analizó todos los casos en los que la nulidad derivara de vicios formales, con independencia de la materia del asunto, por lo cual puede decirse que el referido criterio jurisprudencial, relativo a la improcedencia del recurso, resulta aplicable para todos los supuestos previstos en el señalado artículo 63, cuando se declare la nulidad de una resolución impugnada por vicios formales.

Es decir, conforme al criterio antes mencionado, si una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa decreta la nulidad de un acto administrativo por vicios formales y, por ende, no entra al estudio del fondo del asunto, el recurso de revisión fiscal será improcedente en todos los casos.

Posteriormente, la Segunda Sala de la Corte estableció una nueva jurisprudencia en la cual, con base en los precedentes jurisprudenciales antes mencionados, establece un supuesto específico de improcedencia para el caso de que la sentencia que se pretenda recurrir declare la nulidad del acto administrativo impugnado por haber operado la caducidad del procedimiento origen.

¹⁰⁶ Debiéndose valorar que la Suprema Corte determina la improcedencia del recurso de revisión al no dictarse una sentencia en la que se satisfaga la pretensión intentada por el particular; ya que finalmente cuando se declara la nulidad de un acto administrativo por vicios de forma en el fallo no existe un pronunciamiento respecto del contenido material de la pretensión deducida en juicio. Cfr. Ramírez, Arcila, Carlos, Derecho Procesal, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 2001, p. 252: “La pretensión es un acto, no un poder; algo que alguien hace, no que alguien tiene; una manifestación, no una superioridad de la voluntad. No solo la pretensión es un acto y, por tanto, una manifestación de voluntad, sino uno de aquellos actos que se denominan declaración de voluntad.”

Es decir, nuevamente estamos ante un caso de improcedencia del recurso de revisión, por no resolverse dentro de la sentencia respectiva el contenido material de la pretensión planteada y, por ende, no existir un pronunciamiento de fondo que declare un derecho o exija el cumplimiento de una obligación.¹⁰⁷

En la Jurisprudencia antes referida, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reitera el criterio en el sentido de que cuando en una sentencia no se emita un pronunciamiento de fondo en el que se declare un derecho o se exija el cumplimiento de una obligación, sino que la nulidad se decreta por vicios formales (incluida la caducidad), al margen de la materia del asunto, el recurso de revisión fiscal resultará improcedente.

Pues bien, si se realiza una interpretación literal del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se podrá observar que existen dos requisitos *sine qua non* que deben cumplirse como es la cuantía determinada y la importancia y trascendencia, habiendo sido ya criterio sostenido por diversos tribunales colegiados sin que constituya jurisprudencia, que sólo tratándose de asuntos de cuantía indeterminada debería el recurrente acreditar la importancia y trascendencia.

En ese mismo sentido se ha pronunciado la Jurisprudencia número 167631, de rubro: “*REVISIÓN FISCAL. CONDICIONES QUE DEBEN COLMARSE PARA LA PROCEDENCIA DE DICHO RECURSO CONFORME AL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*”, que en esencia determina lo siguiente:

- Que el recurso de revisión fiscal tiene un carácter restrictivo, excepcional y selectivo, siendo sus reglas de procedencia establecidas en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las cuales deben interpretarse y aplicarse integralmente.
- Que dicha interpretación debe implicar la totalidad de los supuestos que consigna, de ahí que para que se actualice las hipótesis contenidas en sus diferentes fracciones, deben colmarse dos condiciones de manera concurrente y total:
 - I. **La primera**, de carácter universal (aplicable a cualquier hipótesis), estimando que el asunto en litigio no debe ser trivial; estableciendo dos condiciones que lo garanticen tales como:
 - Si el asunto tiene una cuantía determinada o determinable, la fracción I del propio numeral establece el mínimo del carácter cuantitativo que debe satisfacer y,

¹⁰⁷ Contradicción de Tesis número 209/2012, estableciendo la jurisprudencia 2ª./J.118/2012 de rubro: *REVISIÓN FISCAL ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR HABER OPERADO LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN.*

- Si la cuantía no alcanza el mínimo previsto, es indeterminada o carece de referentes, el asunto debe ser importante y trascendente, como lo describe su fracción.

II. La segunda, de carácter cualitativo implica que la resolución impugnada sea de las materias descritas en las siguientes fracciones del mencionado artículo.

Cobra relevancia que a pesar de que existe criterio en el sentido de que será procedente el recurso de revisión acreditándose la *summa gravaminis*, sin embargo, debido a que con motivo de la última interpretación del Poder Judicial de la Federación, por violaciones de forma no procede el recurso de revisión, finalmente aún y cuando se cumpla con el valor económico que da acceso al recurso, por una interpretación judicial se desecharán aquellos recursos que no cumplan con lo establecido en la norma y también con lo determinado por el Poder Judicial de la Federación.

De ahí que probablemente una violación de forma no pueda ser revisada ante el tribunal colegiado debido a que si bien el asunto pudiera superar la suma de la fracción I del citado artículo 63, una cuestión que no resuelve el fondo de la controversia no puede estimarse importante y trascendente, y por lo tanto, al no cumplirse con las dos condiciones se torna en consecuencia improcedente el recurso de revisión.¹⁰⁸

Asimismo, debe reflexionarse que a la hora de que el Tribunal Colegiado valora la procedencia del recurso de revisión, analiza dos aspectos de la contienda sometida a su consideración, el aspecto económico y el cualitativo, tomando como referencia la legislación y la interpretación judicial.

Dicho análisis tratándose del aspecto económico, queda limitado por lo establecido en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el que acota la procedencia del recurso a un valor económico y a ciertas materias o tipo de resoluciones impugnadas ante el Tribunal *A quo*.

Sin embargo, dicho numeral nada se dice respecto a cómo se puede llegar a esa cuantía, y de que medios puede valerse el juzgador para determinarla.

Así, en general el tribunal de revisión toma en cuenta en su conjunto todos los requisitos establecidos tanto en el citado artículo 63 como en la interpretación del Poder Judicial de la Federación al momento de calificar la procedencia del recurso; ya que de lo contrario se desconocerían aspectos de procedencia de necesaria apreciación sistémica, con lo que se estaría fragmentando y descontextualizando la singularidad o la excepcionalidad del caso, bien sea por su aspecto cuantitativo o por otras razones cualitativas que lo hagan ser importante y trascendente.

¹⁰⁸ Farrando (h), Ismael y R. Martínez, Patricia, Manual de derecho administrativo, Buenos Aires, Depalma, 1996, p. 668, en donde señala el autor que: "...la necesidad del control judicial como característica del Estado de derecho. El Poder Judicial es el guardián de la Constitución, intérprete final de sus reglas, doctrinas y poderes. No debe proceder de oficio sino en causas, en casos concretos".

Por lo que, tanto la cuantía como la importancia son requisitos independientes y disyuntivos los cuáles a propósito de estar previstos en las fracciones I y II del referido artículo 63 de la citada ley, califican cualquiera de las materias de procedencia del recurso previstas en el resto de las fracciones.

En ese contexto, del criterio sostenido en la Jurisprudencia 2a. /J. 88/2011 de rubro: “REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”, tenemos que lo determinante para el acceso al recurso es la importancia y trascendencia del negocio jurídico, concepto éste último imposible de delimitar con la actual redacción del artículo 63, provocando con ello que un sin número de asuntos que aún alcanzando la cuantía señalada en la fracción I, en razón a la causa que originó la nulidad declarada por el *A quo*, no puedan ser revisados en segunda instancia.

Por lo tanto, si acogiéramos totalmente el referido criterio jurisprudencial sería tanto como aceptar que no existe una *summa gravaminis*, ya que el único aspecto que se puede considerar a efecto de que se admita el recurso, es la calificación cualitativa que haga el tribunal colegiado del negocio sin posibilidad de impugnación, ya que en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no existe un recurso al alcance de la autoridad administrativa que se pueda interponer ante el desechamiento del recurso.

En ese contexto, resulta lógico sostener que conforme a la jurisprudencia en mención no es la cuantía del negocio jurídico la que determina la procedencia de éste, sino la calificación que realice el *Ad quem* respecto a la trascendencia del asunto.

De ahí que el valor económico de la contienda sea un elemento secundario respecto de la procedencia del recurso, ya que finalmente siempre y en todos los casos el asunto debe revestir importancia y trascendencia con lo que en definitiva se logra restringir aún más el acceso al recurso.

No obstante que toda sentencia debiera tener la oportunidad de ser revisada en una segunda instancia a efecto de evitar errores o indebidas aplicaciones de la ley.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Rocco, Ugo, Derecho procesal civil, México, volumen 1, Editorial Jurídica Universitaria, 2002, p.381, en donde el autor respecto de la impugnabilidad de las sentencias señala que: “Otra distinción de las sentencias parte del criterio de su impugnabilidad, o sea, de la posibilidad o no de obtener, en medida más o menos amplia, un nuevo examen acerca de la cuestión decidida. A este respecto hay que observar que la impugnabilidad es algo diferente de la retractabilidad, que consiste en la facultad del mismo órgano que ha emitido una decisión, de desdecirse a instancia del interesado, lo cual se verifica en los llamados medios extraordinarios de impugnación. La sentencia, como lo hemos visto, es impugnabile si todavía se admite contra ella un medio de impugnación ordinario (apelación, casación); no impugnabile, si no se admiten, es decir, no se reconocen, vías de recurso, o no se pueden ejercer, por ejemplo, porque han transcurrido los términos para recurrir en vía de apelación o de casación”.

Por lo tanto, no obsta a lo anterior que pudiera existir una sentencia dictada con errores de hecho y derecho por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que finalmente de no satisfacerse tanto la cuantía como la relevancia del asunto, esta se torna inimpugnabile y con ello sin duda se negaría la posibilidad a la autoridad demandada en juicio de defensa ante lo injusto.

En efecto, tal y como se expuso en otros capítulos del presente trabajo, al negarse la revisión de las sentencias del tribunal conlleva a aceptar como la “verdad jurídica absoluta”, lo resuelto en primera y transformada en única instancia ante la improcedencia del recurso, lo que se reconoce obedece a la excepcionalidad con la que fue diseñado el mismo.

No obstante lo anterior, en numerosos expedientes cuando los tribunales colegiados desechan los recursos de revisión, sus acuerdos no son tan exhaustivos y muchas veces las autoridades administrativas no entienden el porque del desechamiento, ya que de forma genérica señalan únicamente que no se colman los supuestos de procedencia y que la autoridad omite demostrar o bien justificar la importancia y trascendencia, y cuando admiten ni siquiera señalan la fracción que le da entrada al recurso, como se observa en los siguientes asuntos:

- LA QUE DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA CONSISTENTE EN LA DETERMINACION DE DIVERSOS CRÉDITOS A CARGO DEL HOY OPOSITOR.

Núm. de Expediente: 5/2015 Fecha del Auto: 19/01/2015 Fecha de publicación: 21/01/2015
Síntesis:

SE ADMITE EL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL... EN SU OPORTUNIDAD, TÚRNESE EL PRESENTE ASUNTO AL MAGISTRADO RELATOR QUE CORRESPONDA, PARA QUE FORMULE EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN QUE EN DERECHO PROCEDA... NOTIFÍQUESE.

- LA QUE DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA CONSISTENTE EN LA NEGATIVA DE INCREMENTO DE LA CUOTA PENSIONARIA.

Núm. de Expediente: 4/2015 Fecha del Auto: 19/01/2015 Fecha de publicación: 21/01/2015
Síntesis:

SE ADMITE EL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL... EN SU OPORTUNIDAD, TÚRNESE EL PRESENTE ASUNTO AL MAGISTRADO RELATOR QUE CORRESPONDA, PARA QUE FORMULE EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN QUE EN DERECHO PROCEDA... NOTIFÍQUESE.

- LA QUE DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA CONSISTENTE EN LA DETERMINACION DE DIVERSOS CRÉDITOS A CARGO DEL HOY OPOSITOR.

Núm. de Expediente: 2/2015 Fecha del Auto: 19/01/2015 Fecha de publicación: 21/01/2015
Síntesis:

SE ADMITE EL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL... EN SU OPORTUNIDAD, TÚRNESE EL PRESENTE ASUNTO AL MAGISTRADO RELATOR QUE CONOZCA DEL R.F. 1/2015, PARA QUE FORMULE LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN QUE EN DERECHO PROCEDAN Y ESTOS SEAN RESUELTOS EN LA MISMA SESIÓN... NOTIFÍQUESE.

- LA QUE DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA CONSISTENTE EN LA DETERMINACION DE DIVERSOS CRÉDITOS A CARGO DEL HOY OPOSITOR.

Núm. de Expediente: 1/2015 Fecha del Auto: 19/01/2015 Fecha de publicación: 21/01/2015
Síntesis:

SE ADMITE EL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL... EN SU OPORTUNIDAD, TÚRNESE EL PRESENTE ASUNTO AL MAGISTRADO RELATOR QUE CONOZCA DEL R.F. 2/2015, PARA QUE FORMULE LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN QUE EN DERECHO PROCEDAN Y ESTOS SEAN RESUELTOS EN LA MISMA SESIÓN... NOTIFÍQUESE.

- LA QUE DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA CONSISTENTE EN LA DETERMINACION DE LA SANCION ADMINISTRATIVA IMPUESTA.

Núm. de Expediente: 3/2015 Fecha del Auto: 19/01/2015 Fecha de publicación: 21/01/2015
Síntesis:

SE DESECHA POR IMPROCEDENTE EL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL... DEVUELVANSE LOS AUTOS DEL JUICIO DE NULIDAD A LA SALA DE ORIGEN... NOTIFÍQUESE.

Como se observa de las síntesis de los acuerdos referidos los tribunales colegiados no fundamentan en rigor la admisión y el desechamiento del recurso de revisión, lo que impide conocer en no pocos casos cuáles fueron aquellas fracciones del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso que se valoraron.

Ya que finalmente la autoridad demandada en la mayoría de los casos en su escrito de interposición del recurso precisa la fracción que considera le da entrada al recurso, sin embargo, el tribunal colegiado en algunos casos simplemente como se ha expresado anteriormente desecha o admite, sin dar a conocer los supuestos de procedencia que se están o no se están actualizando en el caso en específico.

Así también, en diversos expedientes electrónicos de diferentes tribunales colegiados consultados vía internet a través de la página web del Consejo de la Judicatura Federal, en su mayoría el tribunal colegiado en turno únicamente fundamenta su decisión en el supuesto que se deseche el recurso de revisión, sin embargo, cuando admite no precisa la fracción del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se actualiza.

Asimismo, de un análisis a dichos expedientes electrónicos se observó que se admite en algunos casos y en otros se desecha el recurso contra resoluciones de la misma naturaleza, sin conocer los motivos ni el fundamento, ya que como se ha mencionado cuando el tribunal

colegiado admite el recurso en la mayoría de los casos no precisa la fracción que se actualiza del señalado artículo, sobre todo tratándose de asuntos respecto de los cuales valore exclusivamente la importancia y trascendencia y no sean de los llamados “fiscales”.

Lo anterior, ocurre así ya que las decisiones de los tribunales colegiados tratándose del recurso de revisión son inimpugnables, lo que impide la revisión de estos acuerdos propiciando que resulte innecesaria la justificación de las mismas.

Cobrando relevancia que gramaticalmente el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, podría ser muy claro respecto a los supuestos de procedencia, sin embargo, la interpretación del Poder Judicial Federal torna esos supuestos aún en el caso que se actualicen en inalcanzables; ya que ha agregado mayores requisitos de procedencia a los determinados por el legislador, los cuales ha obtenido de la interpretación realizada en ciertos asuntos en la que se ha cuidado conservar la naturaleza excepcional como medio de impugnación.¹¹⁰

Ahora bien, con el afán de reducir el número de recursos de revisión intentados por las autoridades administrativas en contra de los fallos dictados por el Tribunal de Justicia Administrativa la Suprema Corte de Justicia de la Nación con su jurisprudencia ha estrechado aún más su admisión al cumplimiento de determinados requisitos que no obstante no estén legislados, apoyada en la interpretación que realiza impone los mismos a las autoridades recurrentes como exigencias para admitir la segunda instancia en materia contenciosa administrativa.

Por lo que, si bien existe una *summa gravaminis* establecida en la fracción I del mencionado artículo 63, al imponer el Poder Judicial de la Federación para que se admita el recurso de revisión la condición de que la nulidad del acto administrativo producida sea por un vicio de fondo, ello se traduce en que la importancia y trascendencia sea la condición determinante

¹¹⁰ Finalmente, el hecho de que sean los Tribunales Colegiados de Circuito los que revisen las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, resta eficacia jurídica a éstas, tal y como lo menciona Estada Lara, Juan M., en su libro de título “La Defensa Fiscal conceptos, teorías y procedimientos, México, Editorial Pac, 1999, p. 98, al decir que: “En el contencioso administrativo francés las resoluciones de los tribunales administrativos se impugnan en definitiva ante las Cortes de Apelación o ante el Consejo de Estado, pero siempre en la esfera administrativa. En cambio, en el contencioso administrativo mexicano las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se impugnan en definitiva ante el Poder Judicial Federal, vía juicio de amparo directo por el particular o vía recurso de revisión por la autoridad, lo cual le resta eficacia a las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, pues siempre que la cuantía sea considerable las resoluciones del mismo se impugnan ante los Tribunales Colegiados de Circuito, y en definitiva éstos resuelven las controversias fiscales. Lo anterior no es ninguna novedad, de ahí que en el medio jurídico se cuestione no sólo la eficacia del Tribunal Fiscal de la Federación, sino también su ubicación. Pues no pocos especialistas consideran que el referido Tribunal debe ubicarse en la esfera de competencia del Poder Judicial Federal, lo cual desde la perspectiva de este Poder tiene sus ventajas, ya que tendría mayor presencia política y sobre todo mayor presupuesto, pero desde la perspectiva del particular no tendría ningún beneficio, toda vez que sería lo mismo acudir al Tribunal Fiscal de la Federación que acudir ante un juzgado de distrito, incluso, en este último caso tendría que agotar el recurso de revisión antes de acudir al juicio de garantías. Quizá lo mejor sería determinar la improcedencia del amparo en contra de resoluciones administrativas o fiscales, siguiendo el modelo francés. Y así evitar la controversia del principio de la división de poderes, pues el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no prevé que el Poder Judicial Federal deba resolver controversias entre las autoridades administrativas y los particulares.

de admisión de la segunda instancia, la cual no es cuantitativa sino siempre y en todos los casos cualitativa, debido a que la Corte ha sostenido reiteradamente que la admisión de este medio de defensa depende de la causa de nulidad del acto administrativo controvertido.

Resulta ejemplificativa la siguiente resolución en la que se desecha un recurso de revisión no obstante que se actualizó la *summa gravaminis* establecida en el referido artículo 63, ya que la Sala no entró al fondo del asunto, pronunciándose sobre un aspecto formal como lo es la falta de fundamentación y motivación del acto impugnado:

“...La autoridad afirma que se actualiza el supuesto de procedencia establecido en la fracción I del precepto transcrito, ya que en el fallo impugnado se declaró la nulidad de la resolución administrativa originalmente recurrida, en que se determinó a cargo de la actora un crédito fiscal cuya suma asciende a \$34'921,339.91 (treinta y cuatro millones novecientos veintiún mil trescientos treinta y nueve pesos, noventa y un centavos). Asimismo, alega que se configura la hipótesis de procedencia contenida en la fracción II del precepto referido, en virtud de que la sala reconoció a favor de la demandante el derecho subjetivo a la indemnización prevista en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Sostiene que se surte el supuesto contenido en la fracción III, incisos a), e) y f), del mencionado artículo 63, ya que la *a quo* interpretó incorrectamente el diverso 6 del propio ordenamiento, aunado a que la decisión asumida por la juzgadora afecta al erario público federal, dado que no le permitir recaudar las contribuciones que le corresponden. Finalmente, expone que cobra vigencia la hipótesis de la fracción VIII del multicitado artículo 63, en razón de que la resolutora reconoció a la promovente del juicio el derecho subjetivo para reclamar de la enjuiciada el pago de la indemnización prevista en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Para decidir si el medio de defensa es procedente en los términos que aduce la autoridad, es necesario tener en cuenta que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 256/2010, sostuvo, entre otros aspectos, lo siguiente: Que el recurso de revisión fue creado con la intención de que esa instancia fuera procedente sólo en casos excepcionales, por lo que, en los supuestos en que las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa adviertan como causa de nulidad la carencia de fundamentación y motivación del acto impugnado, tal medio de defensa será improcedente. Que, en esos casos, las salas no emiten pronunciamiento alguno que implique el reconocimiento de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación, ya que no resuelven respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino que solamente se limitan al análisis de la posible ausencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación. Que, por tanto, se reserva a los tribunales federales el conocimiento de aquellos asuntos en que, por su importancia y trascendencia, lo resuelto tenga un impacto en las materias que el legislador consideró importantes, de acuerdo con el catálogo a que se contrae el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. ☐ Que, si se declara la nulidad de una resolución por carecer de fundamentación y motivación, no puede considerarse satisfecha la presunción de importancia y

trascendencia que justifique la procedencia de dicho medio de impugnación. Estas consideraciones dieron origen a la tesis de jurisprudencia 2a. /J. 150/2010, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 694, cuyo contenido es: *REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dado el carácter excepcional de ese medio de defensa, en los casos en los que dichas sentencias decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por falta de fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmarse presuntivamente los requisitos de importancia y trascendencia que deben caracterizar a ese tipo de resoluciones, pues la intención del legislador fue autorizar la apertura de una instancia adicional en aras de que el pronunciamiento que hiciese el revisor contuviera una decisión de fondo y siendo evidente que el examen de dichas causas de anulación no conduce a la declaración de un derecho ni a la inexigibilidad de una obligación, ya que no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino que sólo se limita al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación, aspectos cuyo estudio corresponde plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin necesidad de una revisión posterior, al ser previsible que sólo se redundaría en lo resuelto.* Por otro lado, la propia Segunda Sala del alto tribunal, al resolver la contradicción de tesis 136/2011, precisó los alcances de la tesis jurisprudencial antes reproducida y definió lo siguiente: ☐ Que aun cuando el tema a dilucidar en la contradicción de tesis 256/2010 se construyó a determinar si era o no procedente el recurso de revisión interpuesto contra una sentencia que declaró la nulidad de una resolución dictada en materia de aportaciones de seguridad social por vicios formales, como es la indebida fundamentación y motivación de la competencia de la autoridad emisora, la decisión adoptada no se limitó a resolver ese problema en particular. ☐ Que el criterio que de esa controversia emanó es general y aplicable a todos los casos en que se recurra un fallo dictado en un juicio contencioso administrativo por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que anule la resolución impugnada por vicios formales, como es la indebida o insuficiente fundamentación y motivación de la competencia material de la autoridad que la emitió, al margen de la materia de que trate la resolución relativa. Que hizo referencia al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en todas sus fracciones, que establecen los supuestos en que resulta procedente el recurso de revisión, y precisó, en abstracto, que la intención del legislador fue dotar a dicho medio de defensa de un carácter excepcional en cuanto a su procedencia, reservándola únicamente a ciertos casos que, por su cuantía, o bien, por la importancia y trascendencia que revistan los asuntos que se pretenden revisar a través de su interposición, ameriten la instauración de una instancia adicional.

Que en esa sentencia precisó que el estudio de tales aspectos debe confiarse al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin necesidad de una

revisión posterior, al ser previsible que sólo se redundaría en lo ya resuelto, por lo que se reservaba a los tribunales colegiados el conocimiento de los asuntos en que, por su importancia y trascendencia, lo decidido tenga impacto en las materias que el legislador consideró relevantes, de acuerdo con el catálogo a que se contrae el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Que había sostenido que si bien es cierto que el referido precepto, en relación con la procedencia del recurso de revisión, no distingue en cuanto a que si la resolución recurrida debe consistir en un pronunciamiento de fondo del asunto, o si basta con que la resolución se hubiere declarado nula por carecer de fundamentación y motivación, también lo es que en este último supuesto no se puede considerar satisfecha la presunción de importancia y trascendencia que justifique la procedencia de tal medio de impugnación.

Que, por tanto, dado que en dicho fallo el alto tribunal no se constriñó a resolver la problemática sometida a su consideración, sino que el criterio que emitió comprendió todos los casos en que se declare la nulidad de una resolución por vicios formales con independencia de su materia, es evidente que la jurisprudencia de que se trata no es aplicable únicamente tratándose de aportaciones de seguridad social, sino en todos los supuestos previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en que se declare la nulidad de la resolución impugnada en un juicio contencioso administrativo por vicios formales, es decir, por razones que no entrañan un pronunciamiento de fondo, porque en esa hipótesis no se está ante un caso importante y trascendente.

Estas consideraciones, a su vez, originaron la jurisprudencia 2a./J. 88/2011, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 383, cuyos rubro y texto son: *REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010)*. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la indicada jurisprudencia, sostuvo que conforme al citado numeral, en los casos en los que las sentencias recurridas decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, como es la falta o indebida fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo, al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, sino sólo evidenciarse la carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal. Ahora bien, como en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 256/2010 de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 150/2010, la Segunda Sala, en uso de sus facultades legales, abarcó todos los casos en los que la anulación derive de vicios formales, al margen de la materia del asunto, es evidente que el referido criterio jurisprudencial es aplicable en todos los supuestos materiales previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en los que se declare la nulidad de una resolución impugnada por vicios meramente formales.

De las resoluciones recaídas a las contradicciones de tesis 256/2010 y 136/2011, así como de las jurisprudencias que de éstas emanaron, se advierte que en todos los casos en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa haya declarado la nulidad de una resolución por aspectos formales, como son la falta, indebida o insuficiente fundamentación y motivación de los actos controvertidos, no podrá considerarse que se actualice alguna de las hipótesis previstas por el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y, por ende, el recurso que se interponga en esos casos será improcedente.

Dicho en otras palabras, como el recurso de revisión administrativa es un medio excepcional de defensa, su procedencia estará sujeta a que lo resuelto por el tribunal contencioso administrativo impacte en alguna de las materias o supuestos establecidos en las fracciones del mencionado precepto, aspecto que no acontece en los casos en que aquél resuelva sobre elementos fundamentales que todo acto de autoridad debe revestir, tales como la fundamentación y motivación.

Pues bien, en el caso, la accionante combatió en la vía anulatoria la resolución contenida en el oficio 900 04 01-2009-5751, de treinta de septiembre de dos mil nueve, dictada en el expediente relativo al recurso de revocación 38/09, mediante la cual el Administrador de lo

Contencioso de Grandes Contribuyentes "1" de la Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria confirmó el diverso 900 10-2008-31542, de cuatro de diciembre de dos mil ocho, en que el Administrador Central de Fiscalización de Comercio Exterior de ese órgano desconcentrado le determinó un crédito fiscal en cantidad de \$34'921,339.91 (treinta y cuatro millones novecientos veintiún mil trescientos treinta y nueve pesos, noventa y un centavos), por concepto de impuestos general de importación y al valor agregado, cuota compensatoria, actualización, recargos y multas.

Por otro lado, la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declaró la nulidad lisa y llana de los actos cuestionados al estimar que la demandada fundó indebidamente su competencia material para emitir el oficio 330-SAT-VII-4790, de nueve de noviembre de dos mil seis, a través del cual solicitó a la empresa diversa información con la finalidad de comprobar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en materia de comercio exterior, y que sirvió de base a la autoridad hacendaria para efectuar la liquidación contenida en la resolución originalmente recurrida.

La juzgadora precisó que en el mencionado oficio el Administrador Central de Auditoría Fiscal Internacional debió citar la fracción XXXV del artículo 19 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, que es la norma que lo faculta para requerir información y documentación a un contribuyente que dictamina sus estados financieros, lo que no aconteció.

Consecuentemente, al resultar ilegal el oficio de requerimiento, por virtud del cual inició el ejercicio de las facultades de comprobación del fisco federal, declaró la nulidad lisa y llana tanto de la resolución recurrida como de la impugnada, al constituir frutos de un acto viciado, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 51, fracción IV, en relación con el diverso 52, fracción II, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Asimismo, con base en tales consideraciones, la juzgadora calificó de fundado el argumento en que la actora afirmó que tiene derecho a la indemnización establecida por el artículo 6 del ordenamiento invocado.

Al respecto, definió que como quedó acreditado que el oficio de requerimiento 330-SAT-VII-4790 se encuentra indebidamente fundado, es patente que la demandada incurrió en falta grave al contravenir el criterio jurisprudencial 2a./J. 115/2005 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulado: COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE. De lo anterior se desprende que la sala del conocimiento se ocupó de un aspecto formal, como es el relativo a la fundamentación de la competencia de la autoridad emisora del oficio 330-SAT-VII-4790, mediante el cual solicitó a la accionante diversa información con la finalidad de comprobar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en materia de comercio exterior. En ese contexto, si la juzgadora decidió sobre un aspecto formal y no material de la resolución administrativa impugnada, puesto que no existió pronunciamiento de fondo respecto de la legalidad del adeudo por la suma de \$34'921.339.91 (treinta y cuatro millones novecientos veintiún mil trescientos treinta y nueve pesos, noventa y un centavos), de conformidad con las tesis jurisprudenciales 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, antes invocadas, se concluye que el recurso de revisión de que se trata es improcedente."¹¹¹

De dicha resolución, se desprende con toda claridad que aún en el supuesto en que el negocio jurídico tenga un valor económico que supere la cuantía precisada en la fracción I del referido artículo 63, si la Sala no resuelve sobre el fondo de las prestaciones deducidas en juicio se torna improcedente el recurso por ser un asunto trivial sin importancia según lo ha sostenido el más alto tribunal.

Criterio que es recogido en la sentencia de rubro: *"REVISIÓN FISCAL. CONTRA LA SENTENCIA QUE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO POR EL SOLO HECHO DE ACTUALIZARSE LA PRESCRIPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN [APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA 2a. /J. 118/2012 (10a.)]."*

Conforme a la cual es improcedente el recurso de revisión fiscal interpuesto contra la sentencia que declara la nulidad del acto administrativo por caducidad o prescripción, toda vez que en ese supuesto el Tribunal *A quo* no hace una declaración de un derecho ni la

¹¹¹ Recurso de Revisión Fiscal 2/2013-12194, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

exigibilidad de una obligación, esto es, no se emite una resolución sobre el fondo del asunto.¹¹²

Por lo tanto, si los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación han tratado de erigir a la importancia y trascendencia del asunto como la característica esencial que debe revestir la sentencia para que se tenga acceso al recurso de revisión, no así la cuantía o la materia, debiera entonces derogarse la primera fracción del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que establece la *summa gravaminis*.

En efecto, pareciera que la cuantía establecida en la primera fracción del artículo 63 no tuviera gran relevancia a la hora de que el Tribunal Colegiado analiza la procedencia del recurso, ya que conforme a las jurisprudencias en cita el objeto de la revisión debe ser trascendente en el ámbito jurídico no importando su impacto económico para las partes.

De otro lado, con independencia de la poca importancia que tiene la cuantía del negocio a la hora de analizar la procedencia del recurso de revisión, la aplicación de la citada fracción resulta un tanto ambigua, ya que en el texto de la misma no se establecen los parámetros que puedan servir a los tribunales colegiados a fin de obtener el valor económico de la sentencia impugnada.

¹¹² Tesis: 2012956: *REVISIÓN FISCAL. CONTRA LA SENTENCIA QUE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO POR EL SOLO HECHO DE ACTUALIZARSE LA PRESCRIPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN [APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 118/2012 (10a.)]*. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 209/2012, determinó que tratándose de la sentencia que declara la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, por actualizarse la caducidad prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y sin hacer un pronunciamiento en torno a la legalidad o ilegalidad del procedimiento administrativo, el recurso de revisión fiscal interpuesto en su contra es improcedente, por no colmarse los requisitos de importancia y trascendencia, en virtud de que la actualización de la caducidad no implica la declaración de un derecho ni la exigibilidad de una obligación, ya que no se resolvió sobre el contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, esto es, no se emitió una resolución de fondo, al advertirse una violación cometida en el procedimiento administrativo de origen; criterio que quedó reflejado en la jurisprudencia 2a./J. 118/2012 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, página 1487, de rubro: *REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR HABER OPERADO LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN*. Consecuentemente, cuando la Sala Fiscal declara la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, por el solo hecho de actualizarse la prescripción prevista en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, procede la aplicación analógica del citado criterio jurisprudencial obligatorio, para concluir que el recurso de revisión fiscal interpuesto contra la sentencia relativa es improcedente, sin que sea óbice que las figuras de caducidad y de prescripción tengan naturaleza y génesis distintas, pues al margen de ello, ambas hacen incobrable el crédito, y en las sentencias que sólo determinen la configuración de una u otra no se hace la declaración de un derecho ni la exigibilidad de una obligación, esto es, no se emite una resolución sobre el fondo del asunto, como lo precisa la ejecutoria de la contradicción de tesis aludida.

En efecto, la cuantía se fija en salarios mínimos –ahora Unidad de Medida y Actualización- y de esto se deben desprender todos los elementos de la misma, incluyendo por supuesto el relativo a la fuente.

Ahora bien, a fin de hacer más aplicable o menos imprecisa la cuantía del recurso de revisión, podríamos tomar como referencia para proponer adiciones a la citada fracción que faciliten su aplicación, lo resuelto en la jurisprudencia de rubro “*APELACIÓN EN MATERIA MERCANTIL. PARA SU PROCEDENCIA, LA CUANTÍA DEL NEGOCIO DEBE TENER COMO BASE LAS PRESTACIONES RECLAMADAS EN LA DEMANDA INICIAL Y QUE SEAN DETERMINABLES MEDIANTE UNA OPERACIÓN ARITMÉTICA*”, en la que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que la cuantía o valor de un negocio, se debe determinar a partir de lo reclamado por la parte actora en su escrito inicial de demanda, que es el que contiene las prestaciones demandadas y no a partir de lo condenado en la sentencia definitiva, pues de considerarlo así, podría darse el caso de que las resoluciones emitidas durante el transcurso del procedimiento hasta antes del dictado de la sentencia definitiva fueran apelables, y esta última, así como las resoluciones posteriores no lo fueran con motivo del monto de la condena que se hiciera en tal sentencia, lo que además de ser un contrasentido, implicaría la inseguridad jurídica para las partes.

Por lo que, bien podría considerarse a efecto de evitarle a la autoridad demandada incertidumbre¹¹³ y al Tribunal Colegiado la carga de interpretar el alcance de la citada fracción I, añadirle a ésta la mención de que dicho valor económico se debiera obtener de las prestaciones reclamadas en juicio, esto es, del escrito inicial de demanda y de la contestación a ésta producida por la dependencia demandada.

Sin tomar en cuenta los accesorios de la suerte principal como son las multas y demás actualizaciones, aportando así mayor precisión respecto de la suma que da entrada al recurso de revisión.

Lo anterior, ya que del texto actual surgen muchas preguntas para ambas partes, es decir tanto para el particular como para la autoridad, ya que la fracción I produce cierta incertidumbre respecto a la definitividad de una sentencia dictada por el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que si bien es cierto dicha sentencia puede ser impugnada por las partes, cuando el actor no interpone en su contra el amparo tiene que esperar los plazos para que se interponga la revisión o bien su desechamiento, para poder considerar dicha sentencia firme y todo ello derivado de la imprecisión de la citada fracción I, ya que muchas veces las autoridades demandadas intentan el recurso de revisión dilatando su conclusión por considerar que se cumple con la cuantía, sin tomar en cuenta que finalmente es la importancia y la trascendencia que a juicio del Poder Judicial pueda tener el asunto lo que determina el acceso a esa instancia.

¹¹³ Son numerosos los recursos de revisión que son desechados por los Tribunales Colegiados por no actualizarse los supuestos de su procedencia, de lo que claramente se puede advertir que la autoridad enjuiciada interpone ese medio de defensa aún en los supuestos en que no procede, la pregunta obligada sería por qué son tantos los recursos de revisión desechados, que le falta a la norma o bien a la ley por definir que produzca mayor certidumbre a las partes y sobre todo proporcione a la autoridad mayor claridad en cuanto a los supuestos de procedencia.

Ahora bien, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto en la jurisprudencia de rubro: “*REVISIÓN FISCAL. BASES PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA, POR RAZON DE CUANTÍA*”¹¹⁴, la forma en que se podrá determinar la cuantía del recurso de revisión.

De dicho criterio se desprende que la Corte ha determinado que, para efectos de determinar la cuantía del recurso, se toma en cuenta lo resuelto en la sentencia y el importe de los actos administrativos impugnados en juicio en lo individual.

Sin que, con ello se dé plena certeza a la autoridad administrativa, ya que dicha jurisprudencia está referida exclusivamente a los créditos fiscales, por lo que respecto del resto de asuntos en los que no se haya impugnado un crédito fiscal, en la actualidad no existe un criterio que sirva para dilucidar la fuente y los elementos de la cuantía del recurso a que se refiere la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En efecto, la naturaleza de los actos administrativos impugnados a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es diversa y no siempre importan un valor económico evidente que se pueda obtener de forma directa de la sentencia que se dicte.

Como ejemplo de ese tipo de asuntos no fiscales tenemos la materia de obra pública, en la cual se impugnan ante el referido tribunal resoluciones que dan por rescindidos contratos celebrados con la administración pública, los cuales no determinan un crédito fiscal y por lo tanto no puede aplicarse para este tipo de actos el criterio jurisprudencial en cita para determinar su cuantía.

Ello, ya que una resolución de rescisión administrativa resuelve el incumplimiento del contratista y ordena iniciar el trámite ante la Tesorería de la Federación para el cobro de la póliza de fianza respectiva que se haya exhibido para garantizar el cumplimiento del contrato.

Lo que sin duda revela el valor económico de este tipo de resoluciones, pero que al no liquidarse a través de ellas un crédito fiscal, en muchos casos los Tribunales Colegiados deciden desechar el recurso ya que desestiman el impacto patrimonial que tendría no cobrar una garantía como son las pólizas de fianza otorgadas a favor de la Federación en relaciones de coordinación con el Estado como la contratación pública.

Con todo ello se provoca una indefinición, ya que si el acto impugnado ante el Tribunal *A quo* ahora de Justicia Administrativa tiene efectos económicos como en materia de obra pública, pero debido a que con él no se requiere pago a la contratista, los tribunales lo desechan por considerar que no se actualiza la fracción I del mencionado numeral¹¹⁵, es decir, por ser un asunto de cuantía indeterminada.

¹¹⁴ Jurisprudencia 2a./J.36/95, Semanario Judicial de la Federación.

¹¹⁵ Sirve de apoyo, la jurisprudencia 2a./J.36/95, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro siguiente: *REVISIÓN FISCAL. BASES PARA DETERMINAR SU*

Ya que, si bien existe un criterio que interpreta la norma tratando de establecer la fuente y los elementos de la cuantía del recurso de revisión, al estar acotado exclusivamente a los créditos fiscales, pierde aplicación en general a la materia administrativa no fiscal, ya que el valor económico en este tipo de asuntos bien puede desprenderse tanto del escrito inicial de demanda como de la contestación a ésta, e inclusive de las pruebas y de los alegatos presentados durante el juicio, y no forzosamente de la sentencia.

Lo anterior, ya que al no fincarse un crédito fiscal con la resolución administrativa, el valor económico de la contienda sólo puede obtenerse de lo dicho por las partes durante el juicio, esto es, tanto de las pretensiones del actor como de la defensa de la autoridad, lo que en ningún caso debiera ser ignorado por los Tribunales Colegiados, sobre todo tratándose de la autoridad ya que si ésta ha expresado el impacto económico o bien el daño, perjuicio o bien menoscabo sufrido por una sentencia desfavorable, debe ser valorado y contextualizado a fin de evitar injusticias, ya que también la autoridad tiene derecho a un juicio justo más aún cuando su patrimonio se integra en gran medida con las contribuciones de los particulares.

En ese sentido, resulta indispensable que el legislador precise de forma que calce a todo tipo de actos administrativos la fuente de la cuantía que permita el acceso al recurso de revisión, ya que de lo contrario deberá el Poder Judicial de la Federación emitir para cada tipo de acto administrativo tantos criterios como recursos de revisión se interpongan.

Así, las lagunas a integrar que surgen de la aplicación de la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo son:

- Si la cuantía se determina por el valor económico principal incluyendo sus accesorios.

PROCEDENCIA, POR RAZON DE CUANTÍA. De lo dispuesto por el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación se advierte que, para determinar la cuantía de un asunto, como requisito para la procedencia del recurso de revisión fiscal, habrá que atender a dos datos: uno, concerniente a la cuantía que la ley señala como necesaria para la procedencia del recurso, y otro, relativo a la cuantía propia del negocio, con miras a establecer si supera o no la que la ley exige. En ambos casos es necesario atender a la sentencia recurrida, dictada por alguna de las Salas, Superior o Regionales, del Tribunal Fiscal de la Federación, dado que el recurso de revisión procede precisamente en contra del fallo y no en contra de los créditos fiscales impugnados en el juicio anulatorio. De lo anterior se deriva que cuando el precepto citado menciona el salario mínimo "vigente en el momento de su emisión", como factor para determinar el requisito de la cuantía legal, es claro que se refiere a la fecha en que fue dictada la sentencia recurrida, y no a la fecha del crédito fiscal impugnado. Por tanto, el salario mínimo que se debe tener en cuenta para la determinación del primero de esos requisitos, es el que corresponde a la fecha de la sentencia. Por otra parte, cabe considerar que, si la finalidad de la reforma de que fue objeto el indicado artículo 248, fue la de establecer criterios de selectividad, desde el punto de vista económico, que eviten la concentración excesiva de juicios en los Tribunales Colegiados, forzoso es concluir que para determinar la cuantía de un negocio específico, hay que atender únicamente a los créditos que hayan sido anulados en la sentencia de la Sala Fiscal correspondiente y recurridos, y no al monto total de los créditos impugnados en el juicio anulatorio. Lo anterior es así porque solamente la parte de la sentencia en la que se establece la nulidad de algunos créditos es la que será materia de revisión ante el Tribunal Colegiado correspondiente; y es evidente, que sólo en esa medida se afecta el interés fiscal de la Federación, puesto que aquella otra parte del fallo que reconoce la validez de los créditos, de ningún modo afecta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."¹¹⁵

- Si la cuantía se toma de los actos impugnados en el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es decir, de la causa *pendendi*, del contenido de la demanda, o de lo resuelto en la sentencia.
- Si la cuantía corresponde solo a aquellos actos declarados nulos o válidos o se podría obtener de sus efectos económicos para las partes.
- Si para determinar la cuantía se suman todos los importes impugnados que correspondan a diversos actos administrativos o de forma individual.
- Si la cuantía se puede obtener de lo alegado por las partes en juicio, sobre todo por lo manifestado y probado por la autoridad demandada.

Por lo que, aún y cuando la cuantía de la referida fracción resulte aplicable a aquellos actos administrativos como los créditos fiscales en los que se determina una suma cierta a cargo del contribuyente, para el resto de los actos administrativos que aún y cuando tenga una repercusión económica por no ordenar el pago de cierta suma de dinero, muchas veces por ese solo hecho la autoridad administrativa no puede acudir al recurso de revisión, por lo que resulta indispensable se reforme la citada fracción pormenorizando aún más la forma en que se puede obtener dicha *summa gravaminis*, tomando en cuenta que no siempre será tan evidente o se reflejará únicamente en la sentencia o en el acto administrativo el valor económico de la contienda.

Como sucede en los procedimientos de rescisión administrativa, que por regla general es la resolución de rescisión la que es impugnada la que no refleja un valor económico evidente, ya que no ordena el cobro de una suma de dinero, sin embargo, siempre que se declare nula una resolución de este tipo, tendrá indefectiblemente repercusiones económicas debido a que la autoridad no podrá cobrar las fianzas que haya otorgado el contratista o cobrar aquellas cantidades que se deriven del finiquito del contrato.

Ya que si se declara nula la resolución del procedimiento, resulta igualmente nulo todo el procedimiento incluyéndose el finiquito, el cual constituye un documento que refleja el estado financiero del contrato, es decir los saldos a favor y en contra de las partes contratantes.¹¹⁶

Por lo que, muchas veces la autoridad administrativa cuando promueve el recurso de revisión en contra de una sentencia que declara nulo un procedimiento como éste, intenta convencer al Tribunal Colegiado sobre su procedencia, argumentando y probando el valor económico de la contienda, precisando las consecuencias económicas para la autoridad demandada en caso de que quedara firme dicha nulidad; las cuales muchas veces son ignoradas y superadas por la importancia y trascendencia que pueda tener el asunto conforme a los criterios jurisprudenciales existentes en ese momento.

¹¹⁶ Como ejemplo de actos administrativos no fiscales tenemos las rescisiones administrativas, que son los medios con los que cuentan las dependencias para concluir de forma unilateral con un contrato por causas imputables al contratista, tal y como lo prevé el artículo 54 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el cual establece el procedimiento de rescisión de los contratos celebrados con las dependencias.

Así, aún y cuando el monto y finiquito del contrato sea de sumas muy superiores a la cuantía precisada en la referida fracción I, el Tribunal Colegiado sólo observa el origen de la nulidad, es decir analiza si es de fondo o de forma, y de esto último es de lo que dependerá que se admita o no el recurso.

Consecuentemente, no siempre del contenido de la resolución impugnada o de la sentencia se podrá apreciar la cuantía del negocio, resultando por ello indispensable que la fracción I del citado artículo establezca la posibilidad de ubicar la fuente de la cuantía en lo manifestado y probado por las partes en juicio, ya que en la actualidad asuntos de fuerte impacto económico para las dependencias no pueden ser revisados por el Poder Judicial de la Federación por no tratarse de asuntos fiscales y no ser tan evidente su valor económico.

Capítulo V. Regulación de la cuantía en el Derecho Comparado.

Pues bien, como se expresó líneas atrás es necesario una regulación más a detalle que le permita conocer a las autoridades demandadas en los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a los Tribunales Colegiados cuáles son los supuestos de procedencia del recurso, para así evitar interposiciones improcedentes con las que se cargue de trabajo al Poder Judicial de la Federación, ya que muchas veces en asuntos no fiscales la autoridad interpone dicho recurso si no existe jurisprudencia que se lo impida, a fin de agotar todos los medios de defensa a su disposición y evitar el cuestionamiento relativo a la no interposición del recurso.

Por lo que, a fin de robustecer la propuesta de reforma que se presenta con este trabajo de investigación, se expone brevemente a continuación la regulación que sobre los medios de defensa en contra de las sentencias dictadas en los procesos contenciosos administrativos existe en España:

1. España.

El artículo 9.1 de la constitución española de 1978 consagra la creación de un estado social y democrático de Derecho que dice se garantiza a través del sometimiento a la ley de todos los ciudadanos y poderes públicos, los cuales señala “están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico” (artículo 9.1 CE 1978).¹¹⁷

El poder ejecutivo en ese país es el que tiene mayor capacidad para incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos a través de sus decisiones y actos de la Administración Pública.

Así, el sometimiento a la ley y al derecho, no sería real sin un control eficaz de los actos de la Administración.

¹¹⁷ Cosculluela Montaner, Luis, Manual de derecho administrativo, Madrid, Civitas, 2004, p. 22-29.

Es la propia Constitución Española la que articula los mecanismos para garantizar plenamente los postulados del Estado de Derecho frente a los posibles abusos del poder ejecutivo destacando entre ellos:

- La tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos. (Artículo 24 CE).
- Principio de legalidad. (Artículo 103.1 CE)
- El control por parte de los tribunales de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación de la Administración. (Artículo 106 CE)
- Los tribunales competentes para ejercer dicho control sobre la actuación de la Administración Pública constituyen la llamada Jurisdicción Contencioso-administrativa cuya actuación se regula en la Ley 29/1998, de 13 de julio (LCA).

El procedimiento contencioso-administrativo, se entiende de los ordenamientos citados como un control de la legalidad de los actos de la Administración Pública. Lo que realmente importa y justifica en España la existencia de la Jurisdicción Contencioso-administrativa es asegurar, en beneficio de los intereses particulares y del interés general, el exacto sometimiento de la Administración Pública al derecho en todas las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de las prerrogativas que como tal le concede el ordenamiento Jurídico.

El origen de esta jurisdicción lo encontramos en los postulados de legalidad y libertad consagrados por la Revolución francesa de 1789, sin embargo, la evolución en los distintos países europeos desarrolló 3 modelos o formas distintas de entender el control al poder ejecutivo:

- **Modelo francés:**

La radical concepción del principio de división de poderes de los revolucionarios franceses, les llevó a establecer un sistema de control de los actos de la Administración que excluía a los jueces y tribunales. Que el poder judicial anulase o modificase actos de las administraciones públicas, para ellos suponía una injerencia inadmisibles en el poder ejecutivo. De esta forma en Francia se consagró un sistema de control de los actos del poder ejecutivo ejercido por el propio poder ejecutivo a través del Consejo de Estado y de los tribunales administrativos y de apelación dependientes de él.

- **Modelos mixtos:**

Sistema Italiano atribuye el control de legalidad de los actos de la Administración a los tribunales ordinarios u órganos administrativos en función de la acción a enjuiciar: si la acción afecta a los derechos subjetivos se interpondrá frente a los tribunales ordinarios, si afecta a intereses legítimos, se interpondrá frente a los tribunales administrativos regionales o frente al Consejo de Estado.¹¹⁸

¹¹⁸ Los derechos subjetivos son las facultades o potestades jurídicas inherentes a las personas por razón de naturaleza, contrato u otra causa admisible en Derecho. Por su parte, el interés legítimo es una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí otorga al interesado la facultad

Ahora bien, el sistema armónico establecido en España en 1888 buscaba conciliar el modelo francés establecido en España desde 1845 y el modelo judicial que fugazmente se instauró con la Constitución de Cádiz y en la liberal de 1969. Este sistema atribuía la competencia de control a la Administración a un órgano de composición mixta integrado en parte por jueces y en parte por miembros de la propia administración.

El Modelo judicial vinculado en España a los periodos de vigencia del liberalismo, se instauró por primera vez y sin demasiada trascendencia en la Constitución de Cádiz de 1812, pero no fue hasta 1956 cuando fue adoptado de forma definitiva como modelo de control de la actuación del poder ejecutivo.

2. Principios que rigen la jurisdicción contenciosa administrativa en España:

Supone la consolidación del modelo judicial, ya que la jurisdicción contencioso – administrativa es un orden jurisdiccional encargado del control de los actos de la administración.

Tras la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 en España la especialización de los jueces y magistrados se ha impuesto en todo el poder judicial a través de la creación de salas de lo civil, penal, social, militar o contencioso-administrativo, entre otras. Supone únicamente atribuir la competencia para enjuiciar las diferentes causas a distintas salas dentro de los juzgados y los tribunales, en función de su contenido.

La vía contencioso administrativa supone un verdadero procedimiento judicial. El control por parte de los tribunales de los actos de la Administración se realiza a través de un verdadero proceso informado por los principios que rigen cualquier procedimiento judicial: dualidad de las partes, contradicción, *Iura Novit Curia*, congruencia etc.

3. Estructura:

El orden jurisdiccional contencioso- administrativo se halla integrado por los siguientes órganos:

de exigir el respeto del ordenamiento jurídico, y en su caso de exigir una reparación por los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven. En otras palabras, existe interés legítimo en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo a efecto de defender esa situación de interés, Tesis aislada número I.13°.A.43ª, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2002, pág. 1367, rubro: *INTERÉS LEGÍTIMO, CONCEPTO DE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.*

- a) Juzgados de lo Contencioso-administrativo.
- b) Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo.
- c) Salas de lo Contencioso -administrativo de los Tribunales superiores de justicia.
- d) Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.
- e) Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

En su artículo 1, la ley 29/1998, de 13 de julio, utiliza el sistema de la Cláusula General, que supone incluir en el ámbito de conocimiento de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, todos los actos de la Administración Pública sometidos al derecho Administrativo. Este principio es incompatible con el reconocimiento de existencia de una categoría de actos de autoridad, llamados actos políticos, excluidos por su propia naturaleza del control jurisdiccional.

4. Teoría de los actos políticos.

Desde mediados del Siglo XIX, en la práctica totalidad de ordenamientos jurídicos, recogían determinados actos que por su propia naturaleza no podían ser nunca controlados por el poder judicial. Se trataba de actos puros de Gobierno o de dirección política.

Con la llegada del Estado de Derecho la existencia de actos de poder exentos de control, donde los derechos de los ciudadanos puedan ser vulnerados impunemente, desaparece al consagrarse el derecho a la tutela judicial efectiva.

La cláusula general del control jurisdiccional no es más que una consecuencia directa de ese derecho constitucional a la tutela judicial.

En la actual regulación española todavía se encuentran ciertas reminiscencias de aquella teoría de los actos políticos, en la existencia de algunas actuaciones del Poder Ejecutivo, que, entendidas como actos de Gobierno, no están sometidas al Derecho Administrativo y por lo tanto no son controlados por esta Jurisdicción Contencioso-administrativa, sino directamente por las Cortes Generales. Sin embargo la principal diferencia con aquellos sistemas la encontramos en que actualmente dichos actos de Gobierno siempre son susceptibles de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por lo que el derecho a la tutela judicial, continúa garantizado.

La cláusula general establece por tanto que la Jurisdicción Contencioso-administrativa conocerá de todos los actos de la Administración Pública sometidos al derecho Administrativo. Por tanto, se excluyen de su jurisdicción sólo los actos que corresponden a otros órdenes jurisdiccionales (civil, penal, social etc.) así como los actos de Gobierno sometidos directamente a la Constitución y no al Derecho Administrativo.

5. Delimitación subjetiva.

A la hora de determinar el alcance de la actuación de la jurisdicción contencioso-administrativa, es preciso definir previamente qué entendemos por Administración Pública.

En España en el artículo 1.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece que se entenderá por Administraciones Públicas, a saber:

- La Administración General del Estado.
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- Las Entidades que integran la Administración Local.
- Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas. al Estado, Comunidades Autónomas o Entidades Locales.
- Consejo General del Poder Judicial y órganos de gobierno de Juzgados y Tribunales, respecto de los actos y disposiciones emanados de ellos en los términos que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- La Administración Electoral, en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

6. El recurso contencioso-administrativo.

Los recursos interpuestos ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, se resuelven a través de un proceso judicial regulado en la Ley 29/1998. Junto al procedimiento general llamado de primera instancia o instancia única, la ley regula el procedimiento abreviado, para los asuntos de menor cuantía o más urgencia, y los procedimientos especiales: Procedimiento para la protección especial de los derechos de las personas, procedimientos en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos y las cuestiones de ilegalidad.

7. Las partes.

Las partes en el procedimiento son dos: parte demandante y parte demandada. En alguna de las dos posiciones, o en ambas, puede existir pluralidad de partes.

- a) Parte demandada. (Art. 21 de Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.)

La parte demandada es siempre la Administración Pública, contra cuya actividad se dirija el recurso. También serán parte demandada los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, cuando

el recurso se dirija contra sus actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público.¹¹⁹

8. El objeto del recurso.

La Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa, supera la tradicional concepción del recurso contencioso-administrativo como la revisión de un “acto” de la Administración Pública, y consagra la idea de que el verdadero objeto del recurso son las pretensiones de las partes en el mismo.

De esta forma el orden jurisdiccional contencioso administrativo aparece como un sistema para obtener justicia ante cualquier acto ilícito de las administraciones.¹²⁰

Siguiendo el anterior planteamiento la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa destina el capítulo I del título III a enumerar la actividad administrativa impugnabile para posteriormente detallar cuales son las pretensiones de las partes en el procedimiento.

9. Actividad administrativa impugnabile.

Los actos impugnables conforme a la referida ley son los siguientes:

- Disposiciones de carácter general (reglamentos o decretos legislativos).
- Actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el

¹¹⁹ Finalmente, la Administración Pública dentro del juicio es parte, y con ello sus limitaciones son las mismas que las que el particular tiene frente a la administración de justicia. Cfr. Devis Echandía, Hernando, Teoría General del Proceso, Bogotá, Temis, 2012, p. 287. “Todos los autores distinguen, con mayor o menor claridad, las relaciones extraprocesales y las procesales, para a su vez separar la noción de parte aplicada a cada una. Cuando se trata de relaciones procesales el concepto de parte se refiere a quienes intervienen en el proceso, sin que importe la situación en que se encuentren respecto del derecho sustancial discutido o por satisfacer y del litigio que sobre ese derecho se haya presentado. De esta suerte, puede ser parte en el proceso quien no lo sea en la relación sustancial, ni en el litigio que sobre ella exista, o puede ser parte en dicha relación y en el litigio quien no lo sea en el proceso. Lo primero, porque puede demandarse sin derecho o sin legitimación en la causa e interés sustancial para obrar, ya que estas son cualidades que miran a la relación sustancial y que influyen en la suerte de las pretensiones y en el contenido de la sentencia, pero no presupuestos de la acción ni de la calidad de parte.”

¹²⁰ Escobar Fornos, Iván, Introducción al proceso, Bogotá, Temis, 1990, p. 218, en el que autor clasifica los recursos: “Los recursos se dividen en ordinarios y extraordinarios. Los primeros se caracterizan en que para su interposición no necesitan ser fundados en causales específicas, y el juez o tribunal que los resuelve tiene amplias facultades de conocimiento. De ahí la facilidad para interponerlos. En unos, como la apelación, se interpone el recurso sin necesidad de expresar los agravios en el mismo escrito, lo cual debe hacerse en trámite posterior. En otros, por el contrario, v. gr., la reposición, se interpone el recurso y se expresan los agravios en el mismo escrito. Los segundos, por el contrario, deben ser fundados en las causales establecidas en la ley, y el tribunal tiene límites en el conocimiento de ellos”.

procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

- Inactividad de la Administración.
- Actuaciones materiales de la Administración que constituyan la vía de hecho.

10. Pretensiones de las partes.

Resumiendo, las posibles prestaciones reclamables en este tipo de jurisdicciones, podríamos señalar las siguientes:

Declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación.

- Reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda.
- Cuando el recurso se dirija contra la inactividad de la Administración pública, el demandante podrá pretender del órgano jurisdiccional que condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los términos en que estén establecidas.
- Si el recurso tiene por objeto una actuación material constitutiva de vía de hecho, el demandante podrá pretender que se declare contraria a Derecho, que se ordene el cese de dicha actuación, que se reconozca una situación jurídica o la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda.

Las pretensiones deben concretarse en la demanda del recurso y deben ser congruentes con las formuladas con carácter previo en el correspondiente recurso administrativo.

Los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición.

El demandante podrá acumular en su demanda todas aquellas pretensiones que se deduzcan en relación con un mismo acto, disposición o actuación. Serán también acumulables las que se refieran a varios actos, disposiciones o actuaciones cuando unos sean reproducción, confirmación o ejecución de otros o exista entre ellos cualquier otra conexión directa.

11. Requisitos previos.

Como norma general, el recurso se interpone frente a actos de la Administración que pongan fin a la vía administrativa, dando de esta forma una última opción al órgano administrativo de revisar sus propios actos antes de ser impugnados ante el poder judicial.

12. Plazos.

El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

Si el recurso contencioso-administrativo se dirigiera contra una actuación en vía de hecho, el plazo para interponer el recurso será de veinte días desde que se inició la vía de hecho o de 10 días a partir del requerimiento para que cese la vía de hecho.

13. Procedimiento en primera o única instancia.

- **Interposición del recurso.**

El procedimiento se iniciará a través del escrito de interposición.

Existen distintos modos de terminación de los procedimientos.

- **Sentencia:** Es el modo normal de terminación de los recursos contencioso-administrativos. Es la resolución del Tribunal o Juzgado que pone fin al proceso. Debe contener la relación de los hechos y los fundamentos jurídicos que motivan la decisión. Debe ser congruente con las pretensiones de las partes y resolver todas las cuestiones planteadas,

Se dictará en el plazo de diez días desde que el pleito haya sido declarado concluso y decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso.

Posibles fallos:

- **Inadmisión del recurso:** por falta de jurisdicción del Tribunal, falta de legitimación, que tenga por objeto actos o disposiciones no susceptibles de impugnación, que el recurso recaiga sobre cosa juzgada o que se haya interpuesto fuera de plazo.
- **Estimación del recurso.**
- **Desestimación del recurso.**

La sentencia que declare la inadmisibilidad o desestimación del recurso contencioso-administrativo sólo producirá efectos entre las partes. Igualmente, la estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada sólo producirá efectos entre las partes sin embargo la anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas.

14. Procedimiento abreviado.

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguló como novedad el Procedimiento Abreviado, con el fin de acelerar la tramitación de ciertos recursos considerados “menores” y de los recursos en los que se requiere una urgente actuación. La especialidad de este procedimiento viene definida por la supresión de ciertos trámites y la introducción de la oralidad.

El artículo 78 establece que se conocerán por procedimiento abreviado, los recursos que versen sobre:

- Asuntos de su competencia que se susciten sobre cuestiones de personal al servicio de las administraciones públicas.
- Extranjería.
- Inadmisión de peticiones de asilo político.
- Asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje.
- Asuntos de cuantía no superior a los 13.000 euros.

15. Recursos. Segunda Instancia.

Contra las sentencias emitidas por los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, caben los siguientes recursos:

- **Recurso de Apelación:** Son susceptibles de recurso en apelación las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo salvo que se hubieran dictado en los asuntos siguientes:¹²¹
 - Aquellos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros.
 - Los relativos a materia electoral.

También serán siempre susceptibles de apelación las sentencias siguientes:

- Las que declaren la inadmisibilidad del recurso en el caso de la letra a) del apartado anterior.
- Las dictadas en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona.
- Las que resuelvan litigios entre Administraciones públicas.
- Las que resuelvan impugnaciones indirectas de disposiciones generales.

Igualmente, el recurso de casación procede contra las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y las dictadas en única instancia o en apelación por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por las

¹²¹ Artículo 81 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.¹²²

En el caso de las sentencias dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, únicamente serán susceptibles de recurso las sentencias que contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos.

Quedando fuera de impugnación las sentencias dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión y en los procesos contencioso-electorales.

Ahora bien, las sentencias que, siendo susceptibles de casación, hayan sido dictadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia sólo serán recurribles ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora.

Así, el acceso al recurso de casación en ese país es limitado por materia y cuantía, estableciéndose con toda claridad el supuesto de procedencia, así como la *summa gravaminis*, teniendo acceso a él las partes en el proceso sin restricción derivada de su naturaleza, es decir, tanto autoridades como los particulares pueden interponerlo.

Ahora bien, son criterios reiterados en las sentencias emitidas por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en España¹²³ los siguientes:

- El establecimiento de una "*summa gravaminis*" para el acceso a ésta casación tiene su fundamento en el designio del legislador de agilizar la actuación jurisdiccional en todos los órdenes para procurar que la justicia se imparta de la forma más rápida y eficaz posible, de acuerdo con las exigencias del art. 24 de la Constitución.¹²⁴
- El valor de la pretensión del juicio se toma en lo individual por parte y por acto.¹²⁵

De las que se desprende con toda claridad que el Tribunal Supremo confirma el carácter excepcional del recurso en cuanto únicamente a su objeto, ya que tanto el administrado como la administración pueden interponerlo.

Igualmente, podría servir de referencia a efecto de reformar el actual artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la regulación del recurso contencioso-administrativo existente en la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa respecto a la forma en que se determina la cuantía

¹²² Artículo 86 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

¹²³ El Tribunal Supremo constituye la cúpula del sistema de impugnaciones y es, por tanto, el máximo responsable de la unidad de interpretación de la jurisprudencia en España. Se ocupa, entre otras cuestiones, de decidir los recursos de casación, revisión y otros extraordinarios, del enjuiciamiento de los miembros de altos órganos del Estado y de los procesos de declaración de ilegalización de partidos políticos.

¹²⁴ Recurso de casación para la unificación de doctrina nº 2576/2013.

¹²⁵ Sentencia STS 4859/2014, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Madrid, España.

del recurso contencioso-administrativo, la cual en sus artículos 40, 41 y 42 señala la fuente y la forma de determinar el valor económico de la contienda:

- Se precisa que la cuantía del recurso contencioso-administrativo vendrá determinada por el valor económico de la pretensión objeto del mismo.
- Que cuando existan varios demandantes, se atenderá al valor económico de la pretensión deducida por cada uno de ellos, y no a la suma de todos.
- Asimismo, en los supuestos de acumulación o de ampliación, la cuantía vendrá determinada por la suma del valor económico de las pretensiones objeto de aquéllas, pero no comunicará a las de cuantía inferior la posibilidad de casación o apelación.
- Igualmente, se prevé que para fijar el valor económico de la pretensión se tendrán en cuenta las normas de la legislación procesal civil, con las especialidades siguientes:

a) Cuando el demandante solicite solamente la anulación del acto, se atenderá al contenido económico del mismo, para lo cual se tendrá en cuenta el débito principal, pero no los recargos, las costas ni cualquier otra clase de responsabilidad, salvo que cualquiera de éstos fuera de importe superior a aquél.

b) Cuando el demandante solicite, además de la anulación, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, o cuando solicite el cumplimiento de una obligación administrativa, la cuantía vendrá determinada:

- Por el valor económico total del objeto de la reclamación, si la Administración pública hubiere denegado totalmente, en vía administrativa, las pretensiones del demandante.
- Por la diferencia de la cuantía entre el objeto de la reclamación y el del acto que motivó el recurso, si la Administración hubiera reconocido parcialmente, en vía administrativa, las pretensiones del demandante.

Asimismo, se define o bien conceptualiza lo que se considera como asuntos de cuantía indeterminada, señalándose aquellos recursos dirigidos a impugnar directamente las disposiciones generales, incluidos los instrumentos normativos de planeamiento urbanístico, los que se refieran a los funcionarios públicos cuando no versen sobre derechos o sanciones susceptibles de valoración económica, así como aquéllos en los que junto a pretensiones evaluables económicamente se acumulen otras no susceptibles de tal valoración.

También se reputarán de cuantía indeterminada los recursos interpuestos contra actos, en materia de Seguridad Social, que tengan por objeto la inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarificación, cobertura de la prestación de incapacidad temporal, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores.

De dichas reglas se desprende con toda claridad que las mismas tienen por objeto el evitar que se omita una correcta cuantificación del valor económico del asunto permitiendo con las mismas que toda contienda pueda ser valuada en dinero, con excepción de los asuntos que por la materia involucrada sean en definitiva incuantificables.

Así, en la tramitación del recurso contencioso se determina la cuantía del asunto con miras a la posible impugnación a través de la apelación o del recurso de casación que se interponga contra la sentencia.

Encontrándose dichos medios de impugnación al alcance tanto del particular como de la autoridad administrativa.

Capítulo VI. Conclusión.

1. Conclusión. Propuesta de reforma del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo tanto, con el presente trabajo se propone la adición de la siguiente regulación para los asuntos de cuantía determinada.

Actualmente el texto es el siguiente:

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

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

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

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

Por lo que, como se observa de la transcripción anterior, únicamente el legislador ha determinado la cuantía mínima que permite el acceso al recurso, sin embargo, no precisa la fuente ni la forma en que el juzgador habrá de valorarla para determinarla, ni a qué órgano jurisdiccional le correspondería dicha valoración.

La forma de determinar la cuantía es trascendente, así como también la determinación que de ella debiera hacer el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con lo que se evitaría sobrecargar de asuntos a los Tribunales Colegiados Administrativos, los cuales deberían conocer de aquellos asuntos relevantes conforme a lo estrictamente establecido en el artículo 63.

Por lo que, a fin de evitar que el Poder Judicial de la Federación resuelva sobre asuntos de reducida relevancia, ya sea por su materia o cuantía, buscando un necesario equilibrio que evitase los riesgos de masificación y su colapso, debiera el Tribunal Federal de Justicia Administrativa determinar provisionalmente desde el acuerdo admisorio de demanda el valor económico de la contienda.

En específico, buscando que no sea el Tribunal Colegiado en turno el que tenga que valorar la existencia o no de la cuantía del asunto, debiera contemplarse en el artículo 63 la obligación para las Salas de determinar el valor económico del asunto, evitando con ello que asuntos de un valor económico no tan evidente como aquellos que no deriven de la impugnación de créditos fiscales, puedan ser analizados con todas sus implicaciones y sobre todo las de orden económico de afectación para las partes, con miras a la admisión por cuantía de la revisión ante el Tribunal Colegiado.

De ahí, que resulte indispensable que sea el legislador el que provea de los criterios que deban servir a los tribunales a efecto de conocer y resolver sobre si un recurso de revisión cumple o no con la *summa gravaminis*, con independencia de que su admisión dependa de otros requisitos en cuanto al fondo.

a) **Cuantía determinada.**

Ahora bien, por lo que respecta, a la cuantía determinada se proponen las siguientes adiciones a la fracción I del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

TEXTO PROPUESTO

I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas Unidades de Medida y Actualización, vigentes al momento de la emisión de la sentencia. (texto modificado)

La cuantía que da acceso al recurso será determinada por el valor económico de la pretensión objeto del juicio o por el valor de la resolución impugnada, el que resulte mayor. (Adición)

Cuando existan varios demandantes o se impugnen simultáneamente varios actos, se atenderá al valor económico de la pretensión deducida en juicio por cada uno de ellos, y no a la suma de todos. (Adición)

En los supuestos de acumulación, la cuantía vendrá determinada por la suma del valor económico de las pretensiones objeto de aquéllas, pero no comunicará a las de cuantía inferior la posibilidad del recurso. (Adición)

Cuando el demandante solicite solamente la anulación del acto, se atenderá al contenido económico del mismo, para lo cual se tendrá en cuenta el débito principal, pero no los accesorios, salvo que estos últimos fueran de importe superior a aquél. (Adición)

Cuando el demandante solicite, además de la anulación, la indemnización a que se refiere esta ley o cuando solicite el cumplimiento de una obligación administrativa, la cuantía será determinada: (Adición)

a) Por el valor económico total del objeto de la pretensión en juicio. (Adición)

b) Por la diferencia de la cuantía entre el objeto de la pretensión en juicio y la de la resolución administrativa. (Adición)

Las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deberán en el acuerdo admisorio de demanda realizarán una precalificación de la cuantía del asunto, de la cual darán vista a las partes a fin de que manifiesten lo que a su derecho convenga y oídas que sean se dictará un acuerdo en el que se determinará, la cuantía de las pretensiones deducidas en juicio y la cuantía de la resolución impugnada, dicha determinación será inatacable.

La propuesta responde a la necesidad de evitar que la autoridad demandada recurra cada sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que le sea adversa, por estimar que cumple con la cuantía fijada en la fracción I del señalado artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Así, al existir una regulación más clara respecto a la cuantía con la que debe cumplirse a fin de acceder al recurso como excepción al principio general de inmutabilidad de la decisión

judicial, se lograría optimizar la función judicial eliminando la posibilidad del error en la apreciación de aquellos casos que sí cumplan con la *summa gravaminis*.

Bibliografía.

1. Acuerdo General número 9/2015, de 8 de junio de 2015, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo, el cual fue publicado el 12 de junio de 2015 en el Diario Oficial de la Federación.
2. Angeletti, Adolfo, La justicia administrativa en Italia, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1986.
3. Alessi, Renato, Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano, Milano, Giuffré, 1953.
4. Betti, Emilio, Teoria générale della interpretazione, Milán, 1955, t. I.
5. Calamandrei, Piero, Instituciones de Derecho Procesal Civil, traducción de Santiago Sentís Melendo, EJE, volumen I, 1973.
6. Carnelutti, Francesco, Sistema de derecho procesal civil, Volumen III, trad. De N. Alcalá-Zamora y Castillo, Buenos Aires, UTEHA.
7. Carbonell Sánchez, Miguel en un artículo publicado la Revista Ars Iuris número 24 de la Universidad Panamericana.
8. Carrillo Flores, Antonio, La justicia federal y la administración pública, 2ª. Ed. de La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México, México, Ed. Porrúa, 1973.
9. Chiarloni, Sergio, La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador de derecho, T.X, tutela judicial y derecho procesal, Giusto processo, garanzie processuali, giustizia della decisione, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008.
10. Chiovenda, Giuseppe, Instituciones de derecho procesal civil, trad.de E. Gómez Obaneja, México, Editorial Jurídica Universitaria, 2002.
11. Coviello, Nicolás, Doctrina general del derecho civil, México, 1938.
12. Couture, J., Eduardo, Naturaleza de la sentencia de segunda instancia, <http://www.revistas.usp.br>.
13. Codice processo amministrativo aggiornato a novembre 2014 a cura di R. de Nictolis.
14. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) San José Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969.

15. Cosculluela Montaner, Luis, Manual de derecho administrativo, Madrid, Civitas, 2004.
16. Corso, Guido, La giustizia amministrativa, 2ª, ed., Bologna, Il Mulino, 2005.
17. De Ángelis, Barrios, Introducción al estudio del proceso, Buenos Aires, Depalma, 1983.
18. Díaz, Clemente, Instituciones de Derecho Procesal, Parte General, Abeledo-Perrot, tomo I, 1968.
19. Dioguardi, Juana, Teoría general del proceso, Buenos Aires, LexisNexis Argentina, 2004.
20. Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano.
21. Devis Echandía, Hernando, Teoría General del Proceso, Bogotá, Temis, 2012.
22. Estrada Lara, Juan M., La defensa fiscal, México, Editorial Pac, S.A. de C.V., 1999.
23. Emilio Betti, Teoria Generale della interpretazione, Milán, 1955, Tomo I.
24. Escobar Fornos, Iván, Introducción al proceso, Bogotá, Temis, 1990.
25. F. Caringella, Diritto amministrativo, XVIII ed., Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2001.
26. Fix-Zamudio, Héctor, Derecho procesal, México, UNAM, 1991.
27. Fernández Galiano, Antonio y De Castro Benito, Lecciones de teoría del derecho y derecho natural, Madrid, Universitas, 1993.
28. Fraga, Gabino, Derecho administrativo, México, Porrúa, 1969.
29. Farrando (h), Ismael y R. Martínez, Patricia, Manual de derecho administrativo, Buenos Aires, Depalma, 1996.
30. González, Pérez, Jesús, La justicia administrativa en México, en Revista de Derecho Procesal Iberoamericana, Madrid, núm. 4.
31. Gabolde, Christian, La procédure des tribunaux administratifs. Troisième édition, París, Dalloz, 1981.
32. González Pérez, Jesús, Derecho procesal administrativo, 2ª. Ed., Madrid, t. I, Instituto de Estudios Políticos, 1964.
33. Giannini, Massimo Severo, Comparación entre los sistemas del contencioso administrativo, en Revista de la Facultad de Derecho, Caracas, núm. 33, marzo de 1966.

34. Guasp, Jaime, Derecho Procesal Civil, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968, tomo I.
35. Gómez Lara, Cipriano, Derecho procesal civil, México, HARLA, 1991.
36. González Pérez, Jesús, Derecho procesal administrativo hispanoamericano, Bogotá, Temis, 1985.
37. Iturbe Rivas, Arturo, Elementos de derecho procesal administrativo, México, Porrúa, 2004.
38. Lara, Juan M., en su libro de título “La Defensa Fiscal conceptos, teorías y procedimientos, México, Editorial Pac, 1999.
39. Linares Quintana, Segundo V., Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado, tomo IV.
40. Martínez Morales, Rafael, Diccionario jurídico general, México, IURE editores, 2006.
41. Maior Borges, José Souto, El contradictorio en el proceso judicial, trad. de Juan Carlos Panes Solórzano, Perú, Ara Editores, 2014.
42. Merkl, Adolfo, Teoría del derecho administrativo, México, Editora Nacional, 1975.
43. Morón Palomino, Manuel, Derecho procesal civil, cuestiones fundamentales, Madrid, Marcial Pons, 1993.
44. Nigro, Mario, Giustizia amministrativa, Bologna, Il Mulino, 1976.
45. Ortega Carreón, Carlos Alberto, Derecho procesal fiscal, México, Porrúa, 2007.
46. Ovalle Favela, José, Teoría General del Proceso, México, Harla, 1996.
47. P. Singh, Mahendra, German administrative law in common law perspective, Germany, Springer, 2001.
48. Prieto Castro y Ferrandiz, Leonardo, Derecho Procesal Civil, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, Volumen I, 1968.
49. Pallares, Eduardo, Diccionario de derecho procesal civil, México, Porrúa,
50. Ramírez Chavero, Iván, El proceso contencioso administrativo federal, México, Flores Editor y Distribuidor, S.A. de C.V., 2014.
51. Rico Puerta, Teoría General del Proceso, 2ed., Colombia, Leyer.
52. Remington, Michael J., “The tribunaux administratifs; protectors of the French citizen”, en Tulane Law Review, Nueva Orleans, v. 51, núm. 1, diciembre de 1976.

53. Rocco, Ugo, Derecho procesal civil, México, volumen 1, Editorial Jurídica Universitaria, 2002.
54. Rouault, Marie-Christine, Droit administratif, 3ª. Ed., Paris, Gualino éditeur, 2005.
Sánchez Rubio, Aquilina, Anuario de la facultad de derecho, México, España, Vol. XXI, 2003.
55. Sayagues Lasso, Enrique, El tribunal de lo contencioso-administrativo, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, núm. 1, enero de 1952.
56. Soriano García, José Eugenio, Los fundamentos históricos del derecho administrativo en Francia y Alemania, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1994.
57. Sorace, Domenico, Diritto delle amministrazioni pubbliche, una introduzione, ea. Ed., Bologna, Il Mulino Strumenti, 2005.
58. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Kaufman c/ Bélgica no: 5362/72 CD 145 (1972) y caso Bendenouc/Francia, A 284, párrafos 52 (1994).
59. Terence, Irwin, I principi primi di Aristotele, trad, Largo. A. Gemelli, Milano, Vita e Pensiero, 1996.