

**ARTÍCULO 104.** Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

- I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;
- I-B. De los recursos de remisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;
- II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;
- III. De aquellas en que la Federación fuese parte;
- IV. De las que se susciten entre dos o más Estados o un Estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado;
- V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y
- VI. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

**COMENTARIO:** Este precepto se inspiró en la competencia de los tribunales federales de los Estados Unidos, de acuerdo con lo establecido por el artículo III, sección II, de la carta federal de 1787, el cual dispone que el Poder Judicial federal conocerá de todos los casos que deriven de la aplicación de la Constitución, de leyes federales y tratados; los que afecten a embajadores y cónsules; sobre almirantazgo; en aquellos en que la Federación es parte; entre dos o más estados; entre un estado y los ciudadanos de otro estado; correspondiendo a la Suprema Corte federal el conocimiento en única instancia de las controversias en las cuales intervinieran representantes extranjeros.

De acuerdo con este modelo, el artículo 137, fracciones I, II, V, incisos quinto y sexto, de la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, atribuyó a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las controversias entre los estados de la Federación y las suscitadas entre un estado y uno o más vecinos de otro; la resolución de conflictos sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes; de los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República; de las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación; de los empleados de hacienda y justicia de la Federación, y de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según fuese previsto por la ley.

A su vez, el artículo 143 de dicha Constitución atribuyó parte de estas controversias, en primer grado, a los tribunales de circuito introducidos por la misma Constitución, de acuerdo con el sistema norteamericano de tribunales federales.

Debe destacarse que la disposición final del inciso sexto del artículo 137, fracción V, de la citada Constitución Federal de 1824 sobre el conocimiento de las infracciones a la ley suprema, pudo fundamentar el control judicial de la constitucionalidad de las leyes que se desarrolló en los Estados Unidos con apoyo en un precepto similar; pero al no expedirse la ley reglamentaria respectiva, la Suprema Corte se negó a conocer de estos problemas, en los pocos casos planteados.

No obstante que las leyes constitucionales de 1836 establecieron un sistema centralista de organización política, el artículo 12 de la quinta de dichas leyes confirió a la Suprema Corte de Justicia en sus fracciones VI, VIII, IX, XI y XX, una competencia similar a la que se le había otorgado en la Constitución Federal de 1824, y en el mismo sentido quedó en las fracciones III a VII del artículo 118 de las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, sustituyendo sólo la denominación de estados por la de departamentos.

El precedente inmediato se encuentra en el artículo 97 de la Constitución federal de 5 de febrero de 1857, el cual confirió a los tribunales federales la competencia para conocer de todas las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; de las que versaren sobre derecho marítimo; de aquellas en que la Federación fuere parte; de las que se suscitaren entre dos o más estados o entre un estado y uno o más vecinos de otro; de las del orden civil o criminal que se plantearan a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras, y de los casos concernientes a los agentes diplomáticos y consulares.

La reforma de 29 de mayo de 1884 a la fracción I del citado artículo 97, introdujo el principio de la jurisdicción concurrente, es decir que, cuando las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales afectaran intereses particulares, la competencia correspondía a los jueces y tribunales del orden común de los estados, del Distrito Federal y del entonces territorio de Baja California, indistintamente.

El actual artículo 104 de la Constitución federal, con reformas publicadas

los días 18 de enero de 1934; 30 de diciembre de 1946; 25 de octubre de 1967; 8 de octubre de 1974 y 29 de julio de 1987, comprende varias instituciones que deben examinarse por separado. En efecto, en dicho precepto se regulan: A) en primer término, la competencia de los tribunales de la Federación para conocer de las controversias sobre aplicación de las leyes federales, así como la jurisdicción concurrente con los tribunales locales, cuando dicha aplicación sólo afecte intereses particulares; B) la regulación del recurso de revisión fiscal, y C) finalmente, la competencia de los propios tribunales federales para conocer de cierto tipo de controversias que se le han atribuido tradicionalmente de acuerdo con el modelo estadounidense.

A) *Controversias sobre aplicación y cumplimiento de leyes federales o tratados internacionales y la jurisdicción concurrente.* Las citadas controversias no ofrecen ningún problema, puesto que resulta lógico que si tenemos, de acuerdo con el modelo norteamericano, dos órdenes de tribunales, a los de carácter federal corresponde la competencia para resolver los conflictos derivados de la aplicación de leyes de carácter también federal, así como de los tratados internacionales, que cuando han sido ratificados por el Senado de la República forman parte de la Ley Suprema de la Unión, de acuerdo con el diverso artículo 133 de la carta federal.

Por el contrario, la jurisdicción concurrente introducida en la reforma de 29 de mayo de 1884 al artículo 97 de la Constitución federal de 1857, ha tenido por objeto evitar el rezago de los tribunales federales, al encomendar a los de carácter local el conocimiento de la controversia en las cuales sólo se afecten intereses particulares, en aquel precepto, de manera obligatoria, pero en la carta vigente, sólo de manera potestativa, a elección del actor.

De acuerdo con la práctica que se inició con la mencionada modificación de 1884, las controversias mercantiles, que en nuestro ordenamiento tienen carácter federal, se someten a los jueces y tribunales locales. Lo mismo ocurre con algunas de naturaleza civil, las que teóricamente y a elección del demandante, pueden plantearse ante los tribunales federales, pero esta situación se presenta rara vez en la realidad.

El citado precepto constitucional dispone, además, que las sentencias de primera instancia en estas controversias federales serán apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. Lo anterior significa que dicha apelación debe interponerse ante el Tribunal Unitario de Circuito, o ante la Sala respectiva del Tribunal Superior de Justicia del estado respectivo o del Distrito Federal, según si el fallo se pronuncie por un juez de distrito en el primer supuesto, o por un juez local, en el segundo.

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

Este recurso de súplica fue reglamentado por la Ley de Amparo de 20 de oc-

tubre de 1919, en su título II, artículos 131-146, y por ello dicho ordenamiento recibió la denominación de "Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal". La propia súplica se regulaba como una instancia en controversias federales, pero era la única opción respecto de las autoridades que intervenían como partes en dichos conflictos.

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

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

La Secretaría de Hacienda insistió en su argumento de que la supresión de la antigua súplica dejaba a las autoridades tributarias en condiciones de desigualdad procesal frente a los particulares, razonamiento que sirvió de apoyo a la reforma constitucional al propio artículo 104, fracción I, de la Constitución federal por decreto de 30 de diciembre de 1946, en el cual se restableció en el fondo la antigua súplica, pero calificada ahora de revisión fiscal, es decir como apelación federal limitada exclusivamente a la materia tributaria. Esta disposición constitucional fue reglamentada por dos leyes, la primera relativa a la materia federal promulgada en la misma fecha, es decir, 30 de diciembre de 1946, reformada posteriormente por decreto de 30 de diciembre de 1949, y la segunda se refirió a los asuntos relacionados con la hacienda pública del Distrito Federal (que en esa época se encomendaban también al citado Tribunal Fiscal Federal), de fecha 28 de diciembre de 1948, reformada a su vez el 30 de diciembre de 1950.

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

Este fue el sistema acogido por la reforma constitucional al propio artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, de 25 de octubre de 1967, en cuanto

adicionó los párrafos tercero y cuarto en los cuales se dispuso que procedía el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos, en los casos señalados por las leyes federales, y siempre que dichas resoluciones hubiesen sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa. Este medio de impugnación ante la Corte se sujetaba a las disposiciones de la Ley de Amparo en cuanto a la tramitación de la segunda instancia del propio amparo, y la resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte esta sujeta a las disposiciones que regulaban el cumplimiento de las sentencias de amparo.

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

En la reforma constitucional a este y otros preceptos constitucionales promulgada el 29 de julio de 1987 y publicada el 10 de agosto siguiente, congruente con el propósito esencial de la misma de conferir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una competencia predominante sobre las cuestiones estrictamente constitucionales y remitir las controversias sobre problemas de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, modificó el sistema anterior y otorgó el conocimiento de la revisión fiscal y de otras posibles revisiones similares, de acuerdo con el texto vigente de la fracción I-B del artículo 104 que se comenta, a los propios Tribunales Colegiados de Circuito, cuyas resoluciones son firmes, puesto que no pueden ser combatidas por medio de algún instrumento de impugnación.

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

En efecto, el precepto introducido en las reformas de 25 de octubre de 1967, disponía que: "Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Esta disposición tuvo origen en el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, cuya constitucionalidad fue discutida por la doctrina por carecer de sustento expreso en la ley fundamental. Dicho organismo surgió como tribunal de jurisdicción delegada, es decir, que dictaba su resolución en representación del Ejecutivo federal; pero en su Ley Orgánica que entró en vigor el primero de abril de 1967 (sustituida por la actual de 2 de febrero de 1978), se le otorgó *plena autonomía para dictar sus fallos*, que se mantiene en la ley vigente.

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

Con apoyo en ese texto anterior, se expidió la Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, promulgada el 28 de enero de 1971.

C) Finalmente las fracciones II a VI del artículo 104 de la Constitución federal que estamos examinando, confieren a los tribunales federales el conocimiento de otras *controversias de trascendencia nacional*, y que como lo hemos señalado en la parte relativa a antecedentes, se les ha atribuido tradicionalmente. Al respecto, dichos preceptos señalan como controversias sometidas a los tribunales federales, las que versen sobre derecho marítimo; aquellas en que la Federación fuese parte; las que se susciten entre dos o más estados o un estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación y un estado; de las planteadas entre un estado y uno o más vecinos de otro, y de los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.

Siguiendo el modelo de la Constitución federal de los Estados Unidos, el artículo 105 de nuestra ley fundamental atribuye directamente a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las calificadas como *controversias constitucionales*, es decir aquellas que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como aquellas en que la Federación sea parte. De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación las citadas controversias constitucionales deben ser resueltas por el Pleno de la propia Suprema Corte de Justicia.

La competencia de la Suprema Corte de Justicia que ha provocado mayor debate es la relativa al conocimiento de los conflictos en los que la Federación sea parte, puesto que la jurisprudencia es incierta en cuanto su delimitación, y que en alguna época consideró suficiente que una autoridad federal figurase como parte en un proceso ordinario federal, y en otras ocasiones, se exigió que la controversia tuviese trascendencia nacional. Se impuso el segundo criterio a través de la adición a la parte final del artículo 105 de la Constitución federal

por decreto de 25 de octubre de 1967, con una referencia a la ley respectiva, y con este fundamento, la fracción IV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal dispone que sólo se considera que la Federación es parte, cuando a juicio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, la controversia respectiva se considere de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo el parecer del procurador general de la República.

**BIBLIOGRAFÍA:** Armienta Calderón, Gonzalo. *El proceso tributario en el derecho mexicano*. México, Textos Universitarios, 1977; Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial Federal mexicano y el Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968, pp. 11-198; Carrillo Flores, Antonio, "La Suprema Corte como tribunal ordinario. Un testimonio". *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, pp. 257-276; Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 77-127; Pallares, Jacinto, *El Poder Judicial*, México, Imprenta del Comercio, de Nabor Chávez, 1874, pp. 405-714.

Héctor FIX-ZAMUDIO