



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

790
re

NATURALEZA JURIDICA Y FORMA DE EJECUCION
DE LOS FALLOS DEL TRIBUNAL FISCAL
DE LA FEDERACION

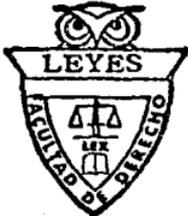
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALEJANDRO RAMIREZ RICO



MEXICO, D. F.



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

CAPITULO I .- NATURALEZA JURIDICA DE LA SENTENCIA.

1.- GENERALIDADES SOBRE LA SENTENCIA	1
A. ACEPCION.	1
a) Significado.	1
1. Etimológico	1
2. Gramatical.	1
b) Concepto	1
1. Doctrinario	1
2. Legal	4
B. REQUISITOS.	6
a) Formales	6
b) Substanciales.	9
C. CLASIFICACION	12
a) Por los efectos substanciales.	12
1. Declarativas.	12
2. Condenatorias	14
3. Constitutivas	15
b) Por la naturaleza de la relación jurídica que se resuelve	17
1. Que resuelve una relación jurídica material	17
2. Que resuelve una relación jurídica procesal	17
c) Por el momento procesal en que se pronuncian	17
1. Sentencias finales.	18
2. Sentencias interlocutorias.	18
d) Por su impugnabilidad.	18
1. Impugnables	18

2. No impugnables	19
D. NATURALEZA JURIDICA	19
a) Como juicio lógico	19
b) Como acto de voluntad	20
c) Como hecho jurídico	22
d) Como acto jurídico	23
e) Como documento	24
E. EFECTOS	25
a) Extinción de la jurisdicción	25
b) Declaración del derecho	26
c) Retroactividad	27
1. En las declarativas	27
2. En las condenatorias	28
3. En las constitutivas	29
d) Ejecución	29
e) Cosa juzgada	30
1. Aceptión	30
2. Naturaleza jurídica	32
3. Justificación	33
4. Requisitos	36
5. Límites	39
5.1. Subjetivos	39
5.2. Objetivos	40
5.2.1. Objeto	42
5.2.2. Causa	43
5.3. Aspecto legal	43

2.- SENTENCIA ADMINISTRATIVA	45
A. ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN SU NATURALEZA.	45
a) Por el acto o resolución que se juzga.	50
b) Por el órgano jurisdiccional que la emite.	56
c) Por las partes contendientes en el proceso	62

CAPITULO II .- SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

A. FORMACION	65
a) Deliberación y votación.	65
b) Redacción y firma.	69
B. CONTENIDO	73
a) Legalidad.	74
b) Exhaustividad.	75
c) Prohibición de suplir la deficiencia de la instan- cia.	79
C. CLASES.	82
a) Por la Sala que la emite	82
1. De la Sala Regional	82
2. De la Sala Superior	84
b) Por el lugar que ocupan en el proceso.	86
1. Definitivas	86
2. Interlocutorias	87
D. MODIFICACION.	88
a) Por Recurso de Revisión.	88
b) Por Amparo	93
E. ALCANCE	95

a) Reconociendo la validez.	95
b) Declarando la nulidad.	95
c) Declarando la nulidad para determinados efectos.	101

CAPITULO III .- CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL -
DE LA FEDERACION.

1.- NOCIONES GENERALES	106
A. ACEPCION.	106
a) Ejecución de sentencia	106
b) Procedimiento de ejecución	116
B. NATURALEZA JURIDICA	117
a) De la ejecución en general	117
b) De la ejecución de la sentencia.	123
c) De la ejecución de sentencia administrativa.	128
2.- DEL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION	134
A. FORMA DE CUMPLIMIENTO	134
a) De sentencia que reconoce la validez	135
b) De sentencia que declara la nulidad.	138
c) De sentencia que declara la nulidad para determina dos efectos.	151
B. INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA	172
a) Por indebida repetición de un acto	174
b) Por exceso o defecto en el cumplimiento.	177
c) Por simple incumplimiento.	179
C. MEDIOS PARA VENCER LA RESISTENCIA DE LA AUTORIDAD	180

a) Instancia de queja	182
b) Amparo	188
D. RESPONSABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA	202
a) Responsabilidad civil	203
b) Responsabilidad penal	212
c) Responsabilidad administrativa	217

CONCLUSIONES	223
------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	228
------------------------	-----

LEGISLACION	231
-----------------------	-----

CAPITULO PRIMERO
NATURALEZA JURIDICA DE LA SENTENCIA

I.- GENERALIDADES SOBRE LA SENTENCIA.

A. ACEPCION.

a) Significado.

1. Etimológico.

La palabra sentencia, tiene su origen del "Latin *sententia* 'parecer, juicio, dictamen, expresión de la opinión, opinión, modo de pensar o de sentir' de *sentent*, tema de *sentens*, participio activo irregular (el regular es *sentiens*) de *sentire* 'sentir'".¹

2. Gramatical.

El significado de esta palabra, según el Diccionario de la Academia, es el de "Sentencia. (Del Lat. *sententia*.) f. Dictamen o parecer que uno tiene o sigue. II 2. Dicho grave y sucinto que encierra doctrina o moralidad. II 3. Declaración del juicio y resolución del juez".²

b) Concepto.

1. Doctrinario.

Al investigar lo que han dicho al respecto los estudiosos del Derecho Procesal, se observa que no existe un criterio unificado --

¹ Góez de Silva, G. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española, Fondo de Cultura Económica, la - relapr., México, 1969, p. 634.

² Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Espasa-Calpe, 19a ed., Madrid, 1970, p. 1192.

acerca de cuales deben ser los elementos que integren el concepto de sentencia, originando con esto en consecuencia, el surgimiento de diferentes definiciones con distintos resultados cada una, como se aprecia a continuación en los siguientes razonamientos.

Sentencia, para Alfredo Rocco, es "el acto por el cual el Estado, por medio del órgano de la jurisdicción destinado para ello - (juez), aplicando la norma al caso concreto, indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés".³

Chiovenda considera que "La sentencia, en general, 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".⁴

En cambio, Couture le da un doble tratamiento al manifestar - que, "El vocablo sentencia sirve para denotar, a un mismo tiempo, un acto jurídico procesal y el documento en que él se consigna.

Como acto, la sentencia es aquel que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometidos a su conocimiento. Como documento, la sentencia es la pieza escri-

³ Rocco, Alfredo. La Sentencia Civil, s.e., México, s.f., p. 51.

⁴ Chiovenda, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Revista de Derecho Privado, 2a ed., Madrid, 1948, t. I, p. 164.

ta, emanada del Tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida".⁶

Jaime Guasp, opina que, "La sentencia es, pues, aquel acto del órgano jurisdiccional en que éste emite su juicio sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión de la parte con el derecho objetivo y, en consecuencia, actúa o se niega a actuar dicha pretensión, satisfaciéndola en su caso."⁷

Por otro lado, también existen definiciones que ofrecen algunos juristas mexicanos; como Adolfo Maldonado, que expresa "La sentencia judicial es el acto de voluntad neutral y soberana del órgano - jurisdiccional, mediante el cual cumple el Estado su función de establecer la seguridad jurídica, estatuyendo, congruentemente con - los extremos del debate, cuál es el derecho actualizado en el caso, que el Estado reconoce, y que si fuere necesario, hará cumplir coactivamente".⁸

De su parte, Pallares declara que "Sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso".⁹

⁶ Couture, Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Depalma, 14a reimp., Buenos Aires, 1968, - p. 277.

⁷ Guasp, Jaime. Derecho Procesal Civil, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, p. 549.

⁸ Maldonado, Adolfo. Derecho Procesal Civil, Rubro, 1a ed., México, 1947, p. 87.

⁹ Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Parrúa, 6a ed., México, 1970, p. 721.

Fix Zamudio, manifiesta que se trata de "la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso".⁹

Se aprecia en las definiciones anteriores, que la noción de sentencia es tan amplia y compleja, que cuando se la trata de explicar, parece que se está hablando solo de cierto aspectos, más no de su totalidad esencial, y esto debido a que cada autor abarca aquello que más llama su atención, como el mecanismo mental que se realiza, el procedimiento lógico operado, el fin jurídico que se produce, los elementos procesales que intervienen y otros más. Lo que obliga, al hablar de sentencia, a no olvidar todos sus elementos para así tener una idea general y completa de ella.

2. Legal.

La investigación de esta cuestión en la Constitución Política de nuestro país, descubre la existencia de varios artículos que hacen referencia a la sentencia, como único medio de establecer en concreto las situaciones jurídicas que prevalecerán después de seguido el proceso legal correspondiente, así como también los lineamientos que deben observarse para dictar tales fallos como en el artículo 14; o bien la forma de su ejecución en algún otro estado de

⁹ Fix Zamudio, Hector. Sentencia. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1984, VIII, p. 105.

la República, como en el 121; pero en ninguno de estos, ni en algún otro, se define con precisión lo que es una sentencia.

Ahora, en este punto, las leyes procesales son verdaderamente restringidas ya que se limitan a dar una brevísima explicación de la ubicación de la sentencia dentro del proceso, lo cual no favorece mucho a la comprensión de la figura.

Está el caso, del Código Federal de Procedimientos Civiles, en donde únicamente se indica en el artículo 220, que la sentencia se encuentra dentro de la categoría de las resoluciones judiciales y que tiene por objeto decidir el fondo del negocio. De esta manera se advierte que no se trata de una definición en sí, a pesar de que muestra la diferencia existente frente a los otros tipos de resoluciones como lo son los autos y los decretos.

Por otro lado, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, señala expresamente la existencia de dos especies de sentencias: las interlocutorias y las definitivas (Artículo 79 - - fracciones V y VI). A las primeras se las describe como las decisiones que resuelven cualquier incidente promovido antes o después de la sentencia definitiva; a las segundas en cambio no se les da ningún tipo de explicación y tan sólo se les indica como pertenecientes al Capítulo de las resoluciones judiciales.

Existen además, otros ordenamientos como el Código Federal de -

Procedimientos Penales, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, la Ley Federal del Trabajo, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Código de Comercio, entre otros, que en sus normas procesales y con términos análogos a los anteriores hacen un intento por definir y clasificar a la sentencia.

B. REQUISITOS.

a) Formales.

Son conocidos también, como externos o de estructura, porque determinan la configuración que va a presentar la sentencia, precisando las secciones en que deben dividirse, así como el contenido de cada una de ellas. Son en sí los que "se refieren a la sentencia como documento".¹⁰

Dichos requisitos los contempla entre otros el Código Federal de Procedimientos Civiles cuando establece en su artículo 219 que - "En los casos en que no haya prevención especial de la ley, las resoluciones judiciales solo expresarán el tribunal que las dicte, el lugar, la fecha y sus fundamentos legales, con la mayor brevedad y la determinación judicial, y se firmarán por el juez, magistrados o ministros, que la pronuncien, siendo autorizadas, en todo caso, por el secretario". También en su numeral 222 prescribe: "Las sentencias contendrán además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de -

¹⁰ Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil, Haris, 3a ed., México, 1969, p. 204.

las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse".

Con base en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, los autores Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga - enumeran los requisitos necesarios para la sentencia, del siguiente modo: "a) Estar redactada como todos los documentos y resoluciones judiciales, en español (artículo 56). b) Contener la indicación del lugar, fecha y juez o tribunal que la dicte; los nombres de las partes contendientes y el carácter con que litigan, y el objeto del pleito (artículo 86). c) Llevar las fechas en cantidades escritas - con letra (artículo 56). d) No contener raspaduras ni enmiendas, poniéndose sobre las frases equivocadas una línea delgada que permita su lectura, salvándose el error al final con toda precisión (artículo 57). e) Estar autorizadas con la firma entera del juez o magistrado que dictaron la sentencia (artículo 80)".¹¹

Ahora bien, de acuerdo al artículo 82 del mismo ordenamiento, - las antiguas fórmulas de las sentencias de la legislación de 1884 - que consistían según nos explica Eduardo Pallares¹² en dividir la -

11 De Pina Vara, Rafael y Castillo Larrañaga, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Porrúa, 16a - ed., México, 1984, p. 335.

12 Pallares, op. cit., p. 721.

sentencia en secciones, de identificación del juicio, de resultados, de considerandos y por último de pronunciamientos del juez: - quedaron abolidas. Pero no obstante esta abolición, actualmente las sentencias presentan las mismas cuatro partes, que tal y como las - detalla Gómez Lara¹³ son las de: I PREAMBULO, en donde se vacian - "todos aquellos datos que sirven para identificar plenamente el - asunto"; II RESULTANDOS, son las "simples consideraciones de tipo - histórico descriptivo, en el que se relatan los antecedentes de todo el asunto"; III CONSIDERANDOS, es la sección que presenta "las - conclusiones y opiniones del tribunal" respecto de "las pretensiones y resistencias de las partes", así como de "las pruebas aportadas"; y IV PUNTOS RESOLUTIVOS, es "la parte final" en la que se encuentran "en forma muy concreta si el sentido de la resolución es - favorable al actor o al reo; si existe condena y a cuánto monta ésta, se precisan los plazos para que se cumpla la propia sentencia - y, en resumen, se resuelve el asunto".

No obstante lo anterior, es conveniente apuntar que también en nuestro medio legal se adopta el sistema que bien podría llamarse - informal, pues para las sentencias no se exige formalidad alguna, - como se indica también en el artículo 79 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Sin embargo los códigos procesales de nuestro país han implantado formas que ahora son aún en el caso apuntado, imperativas por tradición.

13 Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, UNAM, 6a ed., México, 1983, p. 320.

b) Substanciales.

Estos son los que a juicio de Ovalle Favela conciernen "ya no al documento, sino al acto mismo de la sentencia",¹⁴ es decir que son los que disponen el modo en que debe expresarse la decisión (de manera lógica y con apego a la ley).

Igualmente De Pina y Castillo Larrañaga, indican que los requisitos internos o esenciales de la sentencia son los de: "a) Congruencia, b) Motivación y c) Exhaustividad".¹⁵

En el aspecto más simple, Gómez Lara ha entendido la congruencia como "la correspondencia o relación entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal".¹⁶

Pero revisando más a fondo este concepto, se contempla que -- Jaime Guasp¹⁷ ha dicho que la congruencia supone tres aspectos, de los cuales el primero es, que "el fallo no contenga más de lo pedido por las partes: 'ne eat iudex ultra petita partium', pues si así lo hiciera incurriría en incongruencia positiva, la que existe cuando la sentencia concede o niega lo que nadie ha pedido, dando o rechazando más, cuantitativa o cualitativamente, de lo que se reclama"; el segundo es de que el "fallo no contenga menos de lo pedido

14 Ovalle Favela, op. cit., p. 205.

15 De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José, op. cit., p. 336.

16 Gómez Lara, Cipriano, op. cit., p. 323.

17 Guasp, Jaime, op. cit., p. 356.

por las partes: 'ne eat iudex citra petita partium', pues si así lo hiciera incurriría en incongruencia negativa, la que se da cuando - se omite decidir sobre alguna de las pretensiones procesales" lo que en principio "podría ocurrir tanto cualitativa como cuantitativamente"; y el tercero es que "el fallo no contenga algo distinto - de lo pedido por las partes: 'ne eat iudex extra petita partium', - pues si así lo hiciera incurriría en incongruencia mixta, combinación de la positiva y la negativa, lo que sucede cuando las sentencias fallan sobre objeto diferente al pretendido".

Por otra parte Ovalle Favela, agrega¹⁸ que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha distinguido entre congruencia interna y congruencia externa, al decir que "El principio de congruencia de las sentencias estriba en que estas deben dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formulada por las partes, y - que no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo la interna".¹⁹

Dicho principio no se encuentra regulado expresamente en el Código Federal de Procedimientos Civiles, aunque sí se concede una - instancia de aclaración en el artículo 222, para el caso de que en el fallo exista "...contradicción, ambigüedad u oscuridad". Además en el artículo 349 se hace una limitación para que la sentencia se

¹⁸ Ovalle Favela, José, op. cit., p. 205.

¹⁹ Citado por Ovalle, op. cit., p. 205.

ocupe "exclusivamente de las personas, cosas, acciones y excepciones que hayan sido materia del juicio", lo que en sí, comprende propiamente el referido principio.

Por su lado el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en la primera parte de su artículo 81, indica que las - "las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito,...".

Pasando ahora al requisito de la motivación, se observa que - - Burgoa la define como "la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico",²⁰ asimismo apunta que tales motivos "deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de - dicho caso para que este se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente".

Eduardo Couture explica que a esta operación se le llama en la doctrina moderna "subsunción", y se trata del "enlace lógico de una situación particular, específica y concreta con la previsión abstracta genérica e hipotética contenida en la ley".²¹

Tanto el requisito anterior como el de fundamentación consisten

20 Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, Porrúa, 20a ed., México, 1986, p. 598.

21 Couture, Eduardo. op. cit., p. 235.

te en citar con precisión la ley y los preceptos con los que se pretende sustentar el fallo, son mandatos que se establecen directamente en los artículos 14 y 16 constitucionales.

En lo que respecta al tercer requisito se tiene que la exhaustividad es por un lado, según sostiene de Pina y Castillo Larrañaga,²² la limitación que se impone al juzgador de resolver "solo sobre los puntos sujetos a debate"; y por el otro, la obligación que tiene de "decir sobre todos y cada uno de ellos". Tales afirmaciones las concuerdan los autores por lo que se desprende de los artículos 81 - del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en lo relativo a la parte que ordena que las sentencias deberán decidir sobre "todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate", y del 83, al prescribir que los jueces y tribunales no podrán "negar las resoluciones de las cuestiones que hayan sido discutidas en el pleito".

C. CLASIFICACION.

a) Por los efectos substanciales.

1. Declarativas.

Son el tipo de sentencias de las que Alfredo Rocco ha dicho, - "se limitan a declarar la existencia o no existencia de una relación o de un hecho jurídico, y ni contienen orden de prestación ni

²² De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. op., cit., p. 337.

implican de modo alguno la obligación de una prestación por parte - del demandado".²³

A su vez Couture afirma que la especie de sentencias de mera declaración, no pueden ir más allá de esa declaración.²⁴

A la función que desempeña esta clase de sentencias, Rocco, le da una connotación interesante, puesto que advierte "Toda declaración de una pretensión es declaración de la obligación de satisfacción, por que la pretensión no es más que el lado exterior de del derecho subjetivo, y todo derecho subjetivo implica una obligación; por consiguiente, afirmar la existencia de una pretensión significa afirmar la existencia en otra persona de la obligación de satisfacción".²⁵

Pero lo anterior, señala el mismo Rocco, no implica que de la - sentencia declarativa pueda derivarse una ejecución forzosa, ya que precisamente la distinción entre sentencia declarativa y sentencia de condena se establece en relación con la ejecución, y esto en virtud de que la primera es puro juicio lógico sobre la existencia o - no existencia de una relación jurídica o de un estado jurídico, y - la segunda contiene una específica conminatoria de ejecución forzosa dirigida al obligado.²⁶

²³ Rocco, Alfredo, op. cit., p. 266.

²⁴ Couture, Eduardo, op. cit., p. 316.

²⁵ Rocco, op. cit., p. 235.

²⁶ Idem., pp. 236, 237 y 239.

En general, se ha entendido que estas sentencias tienen una finalidad autónoma, que como ya lo había manifestado de Pina y - - - Castillo Larrañaga,²⁷ es la de declarar la certeza de la protección jurídica, lo cual señala Chiovenda²⁸ tiene ventajas inmediatas, ya sea que se trate de una declaración positiva, en la que se afirme - la voluntad de la ley garantizándonos un bien o de una declaración negativa en la que se niegue la existencia de la voluntad de la ley que garantiza a otros un bien respecto de nosotros, con lo que nos procura un bien consistente en la certeza de no estar sujetos a la pretensión o al poder del adversario.

2. Condenatorias.

Couture define estas sentencias como "aquellas que imponen el - cumplimiento de una prestación, ya sea en sentido positivo (dar, hacer), ya sea en sentido negativo (no hacer, abstenerse)".²⁹

Dada la definición anterior, es fácil percatarse que acertadamente Alfredo Rocco³⁰ supone que en este tipo de sentencias concurren dos elementos: primero, el de la declaración de existencia o - inexistencia de una relación o de un hecho jurídico, presente en toda decisión; y segundo, el de una orden que es la precisa e individual conminatoria de ejecución forzosa en caso de inobservancia.

27 De Pina y Castillo Larrañaga, op. cit., p. 338.

28 Chiovenda, José. Principios de Derecho Procesal Civil, p.318.

29 Couture, op. cit., p. 318.

30 Rocco, op. cit., pp. 206, 207, 238 y 239.

Por otra parte, Chioyenda³¹ considera que esta especie de sentencias tienen su base en los siguientes presupuestos: "a) la existencia de una voluntad de la ley que garantice un bien o alguien imponiendo al demandado la obligación de una prestación" y "b) La convicción del juez de que basándose en la sentencia puédase, sin más, inmediatamente o después de un cierto tiempo, proceder por los órganos del estado a los actos posteriores para la consecución efectiva del bien garantizado por la ley (ejecución)".

3. Constitutivas.

Este género de sentencias es en opinión de Zafra Valverde³² la que "conteniendo como todas las demás, un juicio lógico y un imperativo de voluntad, satisface positivamente la pretensión en que se solicita del Organó jurisdiccional que, mediante un acto declarativo de voluntad, produzca uno de los tres momentos existenciales en una determinada situación jurídica: su nacimiento - o constitución estricta -, su modificación o su extinción".

Ampliando este panorama, Couture³³ agrega, que es por medio - - de estas sentencias que se consiguen resultados que de otra manera no podrían obtenerse a través de una mera declaración o de una condena.

³¹ Chioyenda, José, op. cit., I, p. 203.

³² Zafra Valverde, José. Sentencia Constitutiva y Sentencia Dispositiva, Ediciones Rialp, Madrid, 1962, - p. 74.

³³ Couture, op. cit., p. 319.

Es conveniente aclarar que no todos los autores están de acuerdo en la existencia de las sentencias constitutivas y uno de ellos es indudablemente Alfredo Rocco que abiertamente rechaza la idea de que subsista "el concepto de una categoría de sentencias, cuya función no consiste en la declaración del derecho, sino en el cambio de relaciones jurídicas existentes".³⁴

Lo que realmente sucede, replica Rocco, es que la sentencia que han denominado constitutiva, pertenece al concepto general de sentencia, como acto de declaración de una relación jurídica concreta y lo que en ella es diverso es solamente el objeto de la decisión, puesto que también se trata de una relación a la que se le podría llamar latente, por que existe antes de la sentencia, en grado tal que el interesado puede hacerla valer siempre que le plazca, teniendo la necesidad para su actuación voluntaria o forzosa de una previa declaración judicial.³⁵

Desde otro punto de vista, Chiovenda considera que la sentencia constitutiva también actúa mediante la declaración de una preexistente voluntad de la ley, produciendo un cambio en la situación jurídica, pero que este efecto jurídico se realiza en virtud de que es la misma ley la que condiciona el porvenir del cambio de esa declaración.³⁶ Además, añade que la diferencia entre sentencia constitutiva y sentencia declarativa reside en que esta última solo hace

³⁴ Rocco, op. cit., p. 212.

³⁵ Idem., p. 219.

³⁶ Chiovenda, José, op. cit., p. 231.

la declaración de una voluntad de la ley preexistente sin tener - - otro efecto que el de hacer cesar la incertidumbre del derecho; y - en cambio la sentencia constitutiva aparte de declarar la voluntad de la ley (voluntad de que se produzca un cambio jurídico), lleva - tras de sí ese mismo cambio.³⁷

b) Por la naturaleza de la relación jurídica que se resuelve.

1. Que resuelve una relación jurídica material.

Dentro de esta clasificación se encuentran las sentencias que - comunmente se les conoce como de fondo, ya que el juzgador al poner fin al proceso, resuelve el asunto con base en las cuestiones controvertidas originadas por relaciones jurídicas de derecho sustantivo.³⁸

2. Que resuelve una relación jurídica procesal.

Son las también llamadas sentencias de forma, y se caracterizan por solucionar el asunto con base en las cuestiones controvertidas surgidas a propósito del proceso, es decir, de conflictos originados de las relaciones jurídicas procesales de derecho adjetivo.³⁹

c) Por el momento procesal en que se pronuncian.

37 *Idea.*, p. 233.

38 *Gómez Lara*, *op. cit.*, p. 319. *Rocca*, *op. cit.*, p. 240.

39 *Loc. cit.*

1. Sentencias finales.

Son aquellas que ponen fin al proceso y despejan el conflicto - de una de las dos siguientes maneras: a) decidiendo definitivamente la relación jurídica sustancial que les ha sido sometida; o b) decidiendo únicamente sobre la relación jurídica procesal, dejando - imprejuzada la relación jurídica material.⁴⁰

2. Sentencias interlocutorias.

Son las que resuelven una cuestión intermedia surgida en el curso del procedimiento y tienen por objeto eliminar del juicio todas las cuestiones accesorias que impidan se dicte una solución sobre el fondo. Aunque normalmente estas sentencias fallan sobre una relación de derecho procesal, también pueden resolver una cuestión de - derecho sustancial.⁴¹

d) Por su impugnabilidad.

1. Impugnables.

Son todas aquellas en contra de las que todavía cabe la posibilidad de examinar nuevamente la cuestión ya decidida, a través de - algún recurso o proceso impugnativo por el cual se modifique, revoque, anule o se confirme la resolución controvertida.⁴²

40 Rocca, op. cit., p. 241

41 Couture, op. cit., pp. 301 y 302. Rocca, op. cit., pp. 241 y 242.

42 Rocca, op. cit., pp 244 y 245. Ovalle, op. cit., p 203.

2. No impugnables.

Son lo opuesto de las anteriores, por que en contra de ellas ya no cabe la posibilidad de un nuevo exámen por ningún medio de impugnación, constituyendo en su caso la fuerza legal formal (la eficacia obligatoria de la sentencia respecto al procedimiento de que forma parte), o la fuerza legal material (la eficacia obligatoria de la sentencia respecto de otro procedimiento).⁴³

D. NATURALEZA JURIDICA.

a) Como juicio lógico.

Comunmente se ha concebido a la sentencia como a un juicio lógico, en razón de que el procedimiento seguido para llegar a la solución del conflicto, reviste la estructura de un silogismo, en el -- que la premisa mayor la constituye la norma jurídica; la premisa menor los elementos de hecho, y la conclusión el resultado derivado de la subsunción establecida entre las dos primeras.⁴⁴

Pero en la actualidad, el considerar que la sentencia es tan solo un silogismo judicial, representa una cuestión muy debatida dentro de la doctrina, dado que existen algunos autores que piensan que la sentencia no nada más es un juicio lógico, sino que también es un acto de voluntad del juez.

43 Loc. cit.

44 Alsina, Hugo. Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial, Ediar, Buenos Aires, pp. 58 a 60. Busso, op. cit., p. 350.

Alfredo Rocco que es uno de los autores que sustentan la opinión de que la sentencia es un puro juicio lógico, basando sus afirmaciones en los siguientes argumentos:⁴⁵

Asegura que la sentencia consiste básicamente en una pura operación lógica y esto se confirma por el hecho de que aun cuando existen decisiones en las que se manifiestan elementos que constituyen actos de voluntad del juez, también hay fallos en los que se prescinde de dicho elemento volitivo, por lo cual resulta evidente que el principio lógico conforma lo esencial y característico del concepto de sentencia.

Otra idea fundamental que maneja Rocco, es la de que en la sentencia no existe otra voluntad que la del órgano legislativo manifestada a través de la ley, y que es precisamente en esa voluntad en la que el juzgador se basa para emitir una decisión y aplicarla al caso concreto resultando esto último el producto de la actividad intelectual del Juez y no de un acto de voluntad propia. Por lo que en conclusión, la única voluntad declarada en la sentencia es la de la ley.

b) Como acto de voluntad.

Son varios los autores⁴⁶ que estiman que la naturaleza jurídi-

⁴⁵ Rocco, op. cit., pp. 52 a 56.

⁴⁶ Alsina, op. cit., pp. 63 y ss. Couture, op. cit., pp. 280 y ss. Busp, op. cit., pp. 550 a 552

ca de la sentencia no puede reducirse a una simple operación lógica, ya que dentro del proceso que se sigue para llegar a una decisión, participan muchas circunstancias que impiden que el conflicto pueda ser resuelto a base de puros silogismos. Además se ha reflexionado intensamente sobre el papel que juega el juez como ser humano y como sujetos de voliciones; al respecto Couture ha contestado que "ni el juez es una maquina de razonar ni la sentencia es una cadena de silogismos".⁴⁷

Apoyados en las ideas anteriores, los tratadistas juzgaron que lo esencial en la sentencia se constituye tanto por juicios lógicos, como por actos de voluntad de parte del juzgador, y lo concibieron así porque observaron que en los conflictos aparecían circunstancias que hacían forzosa la participación de la voluntad del juez; tales circunstancias podían ser tanto las aspiraciones del juzgador por hacer una obra de justicia en vez de una simple obra de legalidad formal; como también las convicciones surgidas en él por las comparaciones hechas entre las pretensiones de las partes y del derecho objetivo; o bien por las decisiones que tiene que tomar al dictar una sentencia constitutiva en la que establece una nueva situación jurídica para las partes contendientes; o igualmente cuando por falta de texto expreso de la ley se ve obligado a escoger de entre los principios generales del derecho, de la doctrina o de otros más la solución adecuada al problema jurídico que se le presenta.

⁴⁷ Couture, op. cit., p. 288.

Jaime Guasp⁴⁸ agrega que la expresión de voluntad comprendida dentro de la sentencia, no proviene directamente de la ley, como lo han considerado algunos autores, sino que realmente proviene del juez y esto en virtud de que sostiene que "si metafóricamente se ha hablado de la Mens legis o pensamiento de la ley, la ficción resulta excesiva aplicada a la voluntad",⁴⁹ resultando entonces que el acto de voluntad que se contiene en una sentencia es, pues, un acto de voluntad del juez".⁵⁰

c) Como hecho Jurídico.

A continuación, se refieren algunas reflexiones que hizo Couture respecto de ciertos aspectos de la naturaleza jurídica de la sentencia.⁵¹

En primer lugar, se propuso determinar que era lo que la sentencia tenía de simple hecho jurídico, y comenzó por precisar que según un criterio ya establecido, "hecho es todo fenómeno, resultante de una actividad del hombre o de la naturaleza";⁵² y como la sentencia es el producto de una serie de actuaciones del juez a las que la ley atribuye consecuencias de derecho, resulta entonces que efectivamente la sentencia se encuentra dentro de esta descripción.

48 Guasp, op. cit., p. 351.

49 Loc. cit.

50 Loc. cit.

51 Couture, op. cit., pp 278 y ss.

52 Calasandrei, citado por Couture, op. cit., p 278.

Una vez establecido este enfoque, indicó la importancia que reviste ese aspecto de la sentencia, puesto que señala que en algunas ocasiones las circunstancias orillan al derecho a conceder efectos jurídicos sólo a la actividad del juez considerada aisladamente, - sin tomar en cuenta para ello, ni el contenido ni la voluntad del fallo; todo lo cual hace que la sentencia también sea de interés - tan solo como simple hecho.

d) Como acto jurídico.

Para este tema, Couture añade a las explicaciones anteriores - que el derecho a veces ciertamente llega a interesarse por la sentencia únicamente en su calidad de simple acontecimiento humano, pero que en la mayoría de los casos lo que realmente le importa es el carácter que se desprende de la sentencia como hecho jurídico voluntario, es decir, como acto jurídico; por tanto considera que el verdadero valor del fallo, se deriva precisamente de la decisión que - emite el juez con la voluntad de producir determinadas consecuencias de derecho.

De esta manera, el mismo autor al aclarar este punto, pasa al - análisis de la sentencia como acto jurídico y explica que "es en sí misma un juicio; una operación de carácter crítico", en la que "el juez elige entre la tesis del actor y la del demandado (o eventualmente una tercera) la solución que le parece ajustada a derecho y -

a la justicia".⁵³ Todo lo cual lo lleva a estudiar lo que llama la formación o génesis lógica de la sentencia en la que concluye que - esta supone como operación intelectual que es "un largo proceso crítico en el cual la lógica juega un papel altamente significativo, pero que culmina necesariamente en actos de voluntad",⁵⁴ indicando así su inclinación por la teoría que considera que la sentencia también contiene actos de voluntad del juez.

e) Como documento.

Couture declara que la sentencia se puede observar desde tres - puntos de vista diferentes, en virtud de que este es el medio por - el cual la voluntad del juez representada y reflejada en la sentencia, puede ser conocida y percibida exteriormente, así como también permite que los efectos jurídicos sean manifestados al mundo jurídico.

Así pues, resulta indispensable para el surgimiento de la sentencia a la vida jurídica, el que esta se encuentre contemplada dentro del instrumento respectivo, ya que aun cuando la decisión del juez existe con anterioridad a la pieza escrita, es necesario que - esta se suscriba al documento.

Pero Couture vuelve al punto inicial de su exposición en el que especifica que la sentencia es a la vez acto y documento, para mos-

⁵³ Couture, op. cit., p. 279.

⁵⁴ *Idea*, p. 269.

trar que así como el fallo necesita del documento, el documento necesita a su vez de la voluntad del juez exteriorizada y manifestada a través de su firma para que pueda ser reconocido como sentencia; y por tanto concluye que es indispensable para la existencia de la decisión la concurrencia de dichos elementos.

E. EFECTOS.

a) Extinción de la Jurisdicción.

Este es uno de los efectos que Hugo Alsina⁵⁵ considera se producen al ponerse fin al pronunciamiento y notificación del fallo ya - que después de esto conforme lo señala el artículo 222 del Código - Procesal Argentino, la jurisdicción del juez respecto del pleito - concluye y no puede hacerse en ella variación y modificación alguna salvo que alguna de las partes pida la corrección de un error material o la aclaración de algún concepto obscuro, todo esto sin alterar lo sustancial.

Lo cual dice no es impedimento para que el juez siga actuando - en diligencias ulteriores de ese mismo proceso en razón de que la - extinción de la jurisdicción solo atañe a la cuestión decidida.

En el Derecho Procesal Mexicano se puede observar que se da este mismo efecto a pesar de que la Ley no explica expresamente que - la jurisdicción del juez termina al pronunciarse la sentencia, pero

⁵⁵ Alsina, op. cit., pp. 111 y 112.

en cambio sí se encuentra en el artículo 84 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, la prescripción que ordena que los Jueces y Tribunales no pueden variar ni modificar sus sentencias o autos después de firmados, salvo para aclarar algún concepto o suplir cualquier omisión, todo lo cual implica que con esto se termina en definitiva con la cuestión litigiosa y por ende con la jurisdicción, es decir con el poder de seguir juzgando sobre ese asunto.

b) Declaración del derecho.

Otro de los efectos que Alsina⁹⁶ estima se produce con la emisión de la sentencia, es el declarativo, porque o bien se reconoce el derecho que tenía el actor antes de la demanda, o bien establece que el demandado no se encuentra sometido al poder jurídico del actor. Pero en todo caso, siempre existe una declaración de derecho productora de consecuencias jurídicas, ya sea que se trate de una sentencia declarativa, en la que el interés del actor quede satisfecho con la mera declaración contenida en el fallo, o que se trate de una sentencia de condena en donde además de la declaración sea necesaria la imposición de una prestación a cargo del demandado, o que sea una sentencia constitutiva en la que la declaración importe la formación de un nuevo estado jurídico.

⁹⁶ Ídem., pp. 113, 114 y 115.

c) Retroactividad.

Este t3pico, trata de los efectos que produce la sentencia en el tiempo, ya que conforme se ha visto,⁵⁷ estos pueden proyectarse tanto hacia el pasado como hacia el futuro dependiendo de la clase de fallo emitido en relaci3n con la naturaleza de la acci3n ejercida.

1. En las declarativas.

Asi se tiene por ejemplo, que las sentencias declarativas tal y como lo ha apuntado Couture⁵⁸, los efectos producidos se proyectan retroactivamente en el tiempo de una manera que puede considerarse total, ya que como estos fallos se limitan a declarar un derecho preexistente, lo 3nico que hacen es dar certidumbre a ese derecho sin afectarlo en ning3n sentido, con la 3nica variante de que le otorga la condici3n de indiscutible.

Pero aun cuando aparezca que el efecto retroactivo solo se extiende hasta el d3a de la demanda por ser este el d3a en que el actor evidenci3 y reclam3 su derecho, lo cierto es que "La retroactividad de la sentencia declaratoria, en cuanto declaraci3n, es, - - pues, absoluta, con relaci3n al instante de adquisici3n del derecho declarado".⁵⁹

57 Id., pp. 115 y ss. Couture, op, cit., pp. 327 y ss.

58 Couture, op, cit., p. 328.

59 Idem., p. 329.

2. En las condenatorias.

En el caso de la sentencia de condena, Coutura asevera⁶⁰ que la proyección de los efectos hacia el pasado debería ser completa, por que solo en esta forma al reintegrarse el derecho lesionado a la parte afectada, no sufriría una merma en su patrimonio.

Pero esto normalmente no es así, ya que las disposiciones legales por lo regular, "Dan como preferencia al día de la demanda como punto de partida de la reparación"; con lo cual queda sin cubrirse un periodo de tiempo que comprende desde el día que se dejó de cumplir con la obligación hasta el día que se interpuso la demanda, resultando en consecuencia que el deudor se enriquece a costa del acreedor.

En el Derecho mexicano se configura una situación parecida, ya que el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal - dispone en la fracción V del artículo 259, que los efectos del emplazamiento son: "Originar el interés legal en las obligaciones pecuniarias sin causa de réditos". Igualmente, en el Código Federal de Procedimientos Civiles existe una disposición semejante en la -- fracción IV del artículo 328, en el que se dice que los efectos del emplazamiento son: "Producir todas las consecuencias de la interpe- lación judicial"; con lo que se aprecia que los efectos de la conde- na pueden abarcar solamente hasta ese día.

60 Id., pp. 330, 331 y 332.

3. En las constitutivas.

Finalmente, en este punto Couture afirma que las sentencias -- constitutivas siempre proyectan sus efectos hacia lo futuro y no hacia el pasado, y esto es así porque "en las sentencias constitutivas el estado jurídico nace en función de la sentencia y es a partir de ella que surgen los efectos".⁶¹

Pero aclara que a veces se confunden los efectos producidos -- por determinadas decisiones en virtud de que en ellas también se encuentran incluidas partes declarativas, las cuales sí proyectan efectos hacia el pasado, y las hace ver como sentencias que contienen efectos retroactivos, por lo que recomienda tener cuidado en distinguir que parte es constitutiva o declarativa o de condena.

d) ejecución.

La posibilidad que surge de hacer ejecutar coactivamente la decisión emitida en la sentencia, es también uno de los efectos que -- algunos autores⁶² juzgan se produce con la aparición del fallo.

Así pues, se piensa que con la certeza de la decisión judicial, nace a favor de la parte vencedora, una facultad o poder jurídico -- que le permite conseguir mediante una posterior actuación judicial,

61 Id., p. 332.

62 Chiovenda, José, op. cit., t. II, p. 45. De Pina y Castillo Larrañaga, op. cit., p. 339. Padetti J. Ralro. Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral, Editorial Ediar, 2a ed., Buenos Aires, 1968, t. VII, p. 254.

la ejecución forzosa de la sentencia en caso de que ésta no sea cumplida voluntariamente por la parte vencida.

Para Podetti⁶³, esta facultad constituye algo semejante a un título ejecutivo al que denomina en particular "título ejecutorio" - con el cual dice él, se otorga al vencedor para "obtener que el órgano jurisdiccional disponga la ejecución coactiva de la sentencia".

e) Cosa Juzgada.

1. Aceptación.

Realmente uno de los efectos más importantes que se producen a raíz de la sentencia es el conocido con el nombre de cosa juzgada y que por su complejidad ha sido materia de diferentes interpretaciones, puesto que como acertadamente lo advierte Couture,⁶⁴ se trata de una institución que varía tanto en el tiempo como en el espacio, haciendo de ella una figura difícil de explicar.

Por estas razones primero se hace referencia a dos conceptos de tipo general que de esta noción han elaborado los juristas Eduardo J. Couture y Jaime Guasp.

El primero precisa, que la cosa juzgada es "la autoridad y efi-

⁶³ Podetti, op. cit., p. 254.

⁶⁴ Couture, op. cit., p. 401.

cacia de una sentencia judicial cuando no existen contra ella medios de impugnación que permitan modificarla".⁶⁵

En cambio, el segundo sostiene que es la fuerza que el Derecho atribuye normalmente a los resultados procesales y que "se traduce en un necesario respeto y subordinación a lo dicho y hecho en el proceso".⁶⁶

Como las definiciones anteriores son de carácter general, deben entenderse en sentido amplio, puesto que el efecto de cosa juzgada se manifiesta de dos formas, orillando con esto a los tratadistas a hacer necesariamente una distinción de cada uno de estos aspectos.

Así, por una parte, se presenta la llamada cosa juzgada formal, que consiste en la imposibilidad de atacar una decisión procesal de manera directa, es decir en la imposibilidad de reabrir la discusión en el mismo juicio, por haber devenido inimpugnabile la sentencia en razón de que las partes consintieron o agotaron los recursos ordinarios o extraordinarios procedentes.⁶⁷

Por la otra parte, se encuentra la cosa juzgada material, que es la imposibilidad total de atacar directa o indirectamente la resolución procesal, lo cual significa que se cierran las posibilida-

65 Loc. cit.

66 Buzop, op. cit., p. 568.

67 Loc. cit. Alsina, op. cit., p. 124.

des de impugnar la sentencia tanto por la vía de los recursos en el mismo proceso, como por la vía de un nuevo juicio, teniendo como consecuencia el no poder dictar ninguna nueva decisión que se oponga o contradiga el fallo anterior; es por esto que los autores han denominado a esta cualidad la inmutabilidad.⁶⁸

2. Naturaleza Jurídica.

Al iniciarse este tema, debe insistirse en no confundir la naturaleza jurídica de la cosa juzgada con su justificación, dado que la primera corresponde a la pregunta "Qué es", y la segunda a la pregunta "Por qué existe".

Una vez aclarado este punto, hay que observar lo dicho por Jaime Guasp al respecto.

Afirma que la naturaleza jurídica de la cosa juzgada es en realidad un "auténtico efecto del proceso; de la decisión, en primer término, pero que se convierte en efecto del proceso, por ser la decisión la que dota al proceso de su resultado definitivo"⁶⁹; tal efecto agrega Guasp, no es una cuestión de orden material sino de orden procesal, el cual no añade nada interno a la decisión, excepto la circunstancia exterior de cerrar otros procesos que afecte la decisión tomada, por lo que finalmente concluye que la cosa juzgada tiene una naturaleza "neta y estrictamente jurídica", por ser esta

⁶⁸ Alsina, op. cit., p. 124. Couture, op. cit., pp. 418 y 419. Guasp, op. cit., p. 594.
⁶⁹ Guasp, op. cit., p. 590.

una "creación del ordenamiento jurídico que, como tal, tiene solo - validez y vigencia dentro del ámbito de éste".⁷⁰

Otra opinión vertida en relación a este tema es la manifestada por Couture, en la que explica que existen dos soluciones opuestas a la interrogante: ¿Qué es la cosa juzgada?

La primera, concibe esta institución como el mismo derecho substancial que existía antes del proceso y que ha sido actualizado y hecho indiscutible en el caso juzgado, revistiendo por tanto un carácter obligatorio y vinculativo frente al juez de cualquier otro litigio futuro que pudiera provocarse por el mismo tema.⁷¹

La segunda solución considera a la cosa juzgada como un derecho nuevo, independientemente del anterior, que ha nacido en función del proceso y de la sentencia, creando así, un poder vinculatorio a partir de sí mismo y no de una norma precedente.⁷²

3. Justificación.

Existen varias teorías acerca del fundamento que se da a la eficacia de la cosa juzgada, y que a juicio de Couture, resulta poco - menos que imposible enumerarlas, sin contar además, las nuevas que se siguen formulando que discuten la necesidad de esta institución.

70 *Ibid.*, p. 395.

71 Couture, *op. cit.*, pp. 404 y 410.

72 *Loc. cit.*

En este sentido, se observa que ya los romanos entendían al concepto que corresponde al de cosa juzgada como "una exigencia práctica para asegurar la certidumbre en el goce de los bienes";⁷³ posteriormente, en la Edad Media la calificaron como "una presunción de verdad, lo cual se explica fácilmente, por que, fundándose la sentencia en una inspiración divina, el juez no podía equivocarse".⁷⁴ En contra de la idea anterior reaccionó Savigny aseverando que para él, "la fuerza legal de la sentencia se funda en una ficción de verdad, creada por la necesidad de dar estabilidad a las relaciones jurídicas".⁷⁵

Estas son pues, las teorías fundamentales de las que se derivan otras más, que de acuerdo a la corriente jurídica a la que pertenecen y al autor que las expone, obtienen un matiz diferente.

De cualquier manera, estas conjeturas han sido objeto de fuertes críticas, como la que Couture hace a la de la presunción legal, de la que dice, sigue siendo la doctrina dominante porque "tiene su apoyo, más que en deducciones de carácter lógico, en la subsistencia de los textos legales que la establecen";⁷⁶ textos que por cierto son erróneos ya que "ni la cosa juzgada es una presunción, ni las presunciones son medio de prueba como dice el Código Napoleón".⁷⁷

73 Alsina, op. cit., p. 130.

74 Loc. cit.

75 Id., p. 131.

76 Couture, op. cit., p. 409.

77 Loc. cit.

Por otra parte, y en oposición a la doctrina de la ficción de verdad de Savigny, se haya que Alsina asegura que, "esta es sólo una aplicación política, y que importa una contradicción hablar de ficción y de verdad, porque la ficción parte de un supuesto conceptualmente falso; y la verdad, por el contrario, se funda en una relación de conformidad entre la proposición y el hecho".⁷⁸

Chiovenda también critica las opiniones que definen la cosa juzgada como "ficción de verdad" o como "verdad formal" o como "presunción de verdad", explicando que no son más que una justificación social de la institución, pero que jurídicamente hablando, "la cosa juzgada no hace referencia a la afirmación de la verdad de los hechos, sino a la existencia de una voluntad de la ley en el caso concreto";⁷⁹ por lo que concluye que "la sentencia es únicamente la afirmación de una voluntad del estado que garantiza a alguien un bien de la vida en el caso concreto, y sólo esto puede extenderse a la autoridad del juzgado; con la sentencia se llega únicamente a la certeza de la existencia de una tal voluntad";⁸⁰ siendo todo esto una vuelta a los principios romanos.

En cambio Jaime Guasp⁸¹ juzga que si debe existir un momento en que la decisión de un litigio se considere como verdadera con el objeto de lograr la seguridad jurídica necesaria para evitar que las situaciones jurídicas nunca queden aclaradas y si en trance de per-

78 Alsina, op. cit., p. 131.

79 Chiovenda, José, op. cit., p. 463.

80 Idem., p. 464.

81 Guasp, op. cit., pp. 591, 597.

petua revisión. Además afirma que "la cosa juzgada no es una mera - derivación contingente en el proceso, sino que, admitida la contingencia inicial del proceso en su totalidad, es efecto necesario del proceso mismo";⁸² y es efecto necesario, dado que el proceso es una institución creada para la satisfacción de las pretensiones que se le presentan, lo cual sólo se logra de dos maneras: actuando o desestimando la pretensión según sea el caso, quedando así objetivamente satisfecha la pretensión, por lo que "Cuando el derecho del - proceso otorga fuerza a una decisión judicial es porque entiende - que con ella la finalidad peculiar del proceso, la satisfacción de pretensiones, a quedado alcanzada."⁸³

Por último apunta que "La cosa juzgada no es, por ello, un mero refinamiento artificial del proceso, si no una consecuencia imprescindible de la idea básica de la institución procesal".⁸⁴

4. Requisitos.

Es necesario para que la eficacia de la cosa juzgada surja a la vida jurídica que se cumplan con una serie de condiciones que permitan a la decisión emitida en la sentencia adquirir la calidad de - inimpugnabile o de inmutable. Tales condiciones, revela Guasp, varían según se trate de la cosa juzgado formal o de la cosa juzgada material.

82 *Ibid.*, p. 577.

83 *Id.*, p. 578.

84 *Loc. cit.*

De este modo, especifica que para que se de la cosa juzgada formal, es indispensable, se satisfaga algunos de los siguientes requisitos:

El primer requisito lo determina "la naturaleza de la resolución, que no admita contra ella recurso alguno".⁸⁵ En este caso no es posible dar una definición en la que con una fórmula general se distinga a priori que clase de sentencias tienen esa naturaleza, - por lo que siempre será necesario acudir al texto legal correspondiente que de la respuesta.

El segundo requisito alternativo, es el de la preclusión de las impugnaciones, por no haber sido utilizadas por las partes, lo cual supone un sometimiento al fallo y en consecuencia al consentimiento del mismo.

Guasp en esta ocasión prefiere sustituir lo que él llama fundamento subjetivo (consentimiento), por un fundamento objetivo basado en la necesidad de dotar a la resolución de la cualidad de inimpugnabile en algún momento; por lo que establece que "para que la cosa juzgada formal se produzca en esta hipótesis, basta con el transcurso de los plazos señalados para la interposición de cualquier recurso sin haberlos utilizado".⁸⁶

85 Id., p. 591.

86 Id., p. 592.

Ahora, se estudiarán los requisitos que Guasp indica se precisa observar para que la cosa juzgada material pueda tener existencia.

El primero de ellos consiste, en que el proceso del cual surja la decisión sea de los que tienen la posibilidad de producir el efecto de cosa juzgada pues existen ciertos procesos que por su naturaleza jurídica no pueden producir el susodicho efecto.

El segundo requisito, exige que el fallo "recaiga de modo efectivo sobre el fondo del litigio planteado esto es, que examine la pretensión en cuanto a sus últimos fundamentos";⁸⁷ lo cual significa que debe resolver las cuestiones de derecho sustancial que originaron el conflicto.

Finalmente se requiere que "la decisión no sea susceptible de impugnación inmediata por vía de recurso, sino que esté cerrada a este tipo de discusiones en razón de su firmeza";⁸⁸ o lo que es lo mismo que revista el carácter de cosa juzgada formal.

Es por esto que varios autores⁸⁹ han visto a la cosa juzgada formal como presupuesto de la cosa juzgada material ya que dicen que a la inimpugnabilidad de la primera, se agrega inmutabilidad para formar la segunda, siendo así que puede haber cosa juzgada formal sin haber cosa juzgada material, pero no a la inversa.

87 Id., p. 599.

88 Lx. cit.

89 Lx. cit., Alsina, op, cit., p. , Couture, op, cit., p. 418. Chivenda, José, op, cit., p. 466.

5. Límites.

La función esencial de la cosa juzgada es como se ha podido - - apreciar, el evitar que la decisión emitida en un juicio pueda ser nuevamente discutida en otros posteriores, pero ésta función es - - eficaz sólo dentro de ciertos límites en virtud de que hay circunstancias que deben respetarse para no afectar otras relaciones jurídicas. Dichos límites son las condiciones que debe reunir la cosa - juzgada en relación al otro juicio para poder oponerse como excepción. En suma, estas son las de ser: a) las mismas personas, b) el mismo objeto y c) la misma causa.⁹⁰

5.1 Subjetivos.

Aquí, la condición impuesta es la de identidad de las partes. - Lo cual quiere decir que para que la cosa juzgada opere frente a - otros juicios, es necesario que los sujetos que tomaron parte en el juicio y los sujetos que formen parte del juicio posterior sean los mismos.

Al hablar de este tema Guasp señala que teóricamente se exige - "una identidad física: las mismas personas, y una identidad jurídica; la misma calidad jurídica entre las partes de uno y otro proceso";⁹¹ pero que realmente basta con que se de la identidad jurídica sin la identidad física con lo cual "se explica la extensión de la cosa juzgada a quienes, sin haber litigado materialmente en el pro-

⁹⁰ Alsina, op, cit., pp. 134 y 135. Couture, op, cit., p. 414. Guasp, op, cit., p. 600.

⁹¹ Guasp, op, cit., p. 601.

ceso anterior, estén vinculados a tales litigantes por una participación: solidaridad o indivisibilidad, o por una transmisión".⁷²

De esta manera, se advierte que el requisito anterior tiene como objeto evitar que los terceros que no hayan sido parte en el juicio, no se vean perjudicados por la decisión que en este se tome y puedan por tanto discutir nuevamente el conflicto si es que se ven afectados por este.

Sin embargo hay casos excepcionales en los que como menciona Guasp, "la cosa juzgada opera sin límites subjetivos, esto es, goza de eficacia inmutable erga omnes".⁷³

5.2 Objetivos.

De la misma forma que en la condición anterior, aquí también se pide una identidad, pero en este caso es el objeto.

Objeto que a juicio de Couture⁷⁴ se manifiesta en dos diferentes sentidos: en el procesal (lo decidido) y en lo sustancial (la materia del litigio).

Luego entonces, el límite objetivo en sentido procesal consiste en la localización de la parte que va a ser materia de la cosa juz-

⁷² *Ibid.*, pp. 601 y 602.

⁷³ *Ibid.*, p. 602.

⁷⁴ Couture, *op. cit.*, p. 426.

gada para saber con certeza si sólo el capítulo dispositivo constituirá cosa juzgada o si también lo serán así los fundamentos sin motivos.

Couture⁹⁵ aclara que para Savigny la sentencia era un todo único e inseparable y que los fundamentos y lo dispositivo no podían ser desmembrados para que no se desnaturalizara la unidad lógica y jurídica de la decisión. Pero, Couture por su parte concluye que "en principio, las premisas o considerandos del fallo no hacen cosa juzgada. Pero por excepción adquieren esa autoridad cuando lo dispositivo se remite a ellos en forma expresa o cuando constituye un antecedente lógico absolutamente inseparable (Cuestión prejudicial) - de lo dispositivo".⁹⁶

En tanto que, Chiovenda considera que "la exclusión de los motivos de la sentencia por la cosa juzgada no debe entenderse, en sentido formalista, que pase como cosa juzgada sólo lo que ha sido escrito en la parte dispositiva de la sentencia. Por que al contrario para determinar el alcance de la cosa juzgada es necesario, generalmente remontarse a los motivos para poder identificar la acción con la busca de la causa petendi"⁹⁷ pero a pesar de esto explica que sólo "es objeto de la sentencia la conclusión última de los razonamientos del juez y no sus promesas, el último e inmediato resultado de la decisión y no la serie de hechos, de relaciones o de estados

⁹⁵ *Idee*, p. 427.

⁹⁶ *Id.*, pp. 431 y 432.

⁹⁷ Chiovenda, José, *op. cit.*, p. 474.

Jurídicos que en la mente del juez constituyeron los presupuestos - de aquellos resultados".⁹⁸

Alsina en cambio afirma que en una sentencia "El razonamiento - puede ser equivocado y la solución exacta, como puede ser exacto el razonamiento y equivocada la solución; pero, en presencia de una decisión expresa sólo debe atenderse a sus términos por que, de lo - contrario, se destruiría el fundamento de la cosa juzgada".⁹⁹

Finalmente, Guasp responde categóricamente diciendo que la cosa juzgada se extiende únicamente "a los pronunciamientos que integran el fallo estricto dentro de la sentencia y no a sus motivaciones".¹⁰⁰

Por lo que toca al límite objetivo en sentido sustancial, - - - Couture aclara, que es lo que ha sido materia del juicio es decir - el objeto y la causa.

5.2.1 Objeto.

Los juristas han entendido que el objeto consiste en aquel bien de la vida que se reclama en el juicio, pudiendo ser éste, una cosa corporea o incorporea, sea especie, género o estado de derecho.¹⁰¹

Ahora, de acuerdo con esto, si dicho bien de la vida es el mis-

⁹⁸ Loc. cit.

⁹⁹ Alsina, op. cit., p. 170.

¹⁰⁰ Guasp, op. cit., p. 604.

¹⁰¹ Couture, op. cit., pp. 432 y 433. Guasp, op. cit., p. 602.

mo que se reclama en cualquier otro juicio ulterior, entonces estará respecto de este elemento en condiciones de oponer la excepción de cosa juzgada.

5.2.2 Causa.

Este punto se apoya en la definición de Guasp para explicar que la causa es "La invocación de ciertos acaecimientos que delimitan - la petición del actor, acaecimientos puramente de hecho, pues los - supuestos normativos que sirven para valorarla, o fundamentos de derecho, no contribuyen a la individualización de la pretensión".¹⁰² -
O como diría Couture "Es la razón de la pretensión aducida".¹⁰³

Así, al igual que las condiciones anteriores se requiere que - las causas entre los juicios anterior y ulterior sean idénticas para poder alegar la cosa juzgada.

5.3 Aspecto Legal.

Sobre estos puntos en el derecho procesal mexicano se encuentran circunstancias similares, para que pueda operar plenamente la excepción de cosa juzgada frente a cualquier otro juicio posterior. Así, se tiene que el artículo 422 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, determina: "Para que la presunción de cosa juzgada surta efecto en otro juicio, es necesario que entre el caso resuelto por la sentencia y aquél en que éste sea invocada, -

¹⁰² Guasp, op, cit., p. 603.

¹⁰³ Couture, op, cit., p. 431.

concurra identidad en las cosas, las causas, las personas de los litigantes y la calidad con que lo fueron". De la misma manera se encuentra la tesis jurisprudencial¹⁰⁴ que establece que "Para que la sentencia ejecutoria dictada en juicio, surta efectos de cosa juzgada en diverso juicio, es necesario que haya resuelto el mismo fondo substancial controvertido nuevamente en el juicio donde se opone la excepción perentoria. Para ello es necesario que concurren identidad en las cosas, en las causas, en las personas y en las calidades con que estas intervinieron"; pero en lo que toca al Código Federal de Procedimientos Civiles no hay una disposición semejante que aclare esta situación específica, ya que tan sólo se limita a preceptuar en el artículo 71 que un litigio será solucionado "en tanto egte no haya sido resuelto por sentencia irrevocable".

Otro aspecto de interés que se presenta en el derecho mexicano, es la crítica que hace Ovalle Favela al artículo 426 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en el que se dispone que:

"Hay cosa juzgada cuando la sentencia causa ejecutoria.

Causan ejecutoria por ministerio de ley.

"I. Las sentencias pronunciadas en juicio cuyo interés no pase de ciento ochenta y dos veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, a excepción de las dictadas en las controversias en materia de arrendamiento de fincas urbanas

¹⁰⁴ Tesis 538 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Segunda Parte, Volumen II, México, - - 1969, p. 922.

destinadas a habitación;

"II. Las sentencias de segunda instancia;

"III. Las que resuelvan una queja;

"IV. Las que dirimen o resuelven una competencia, y

"V. Las demás que se declaran irrevocables por prevención expresa de la ley, así como aquellas de las que se dispone que no haya mas recurso que el de responsabilidad".

Consistiendo la crítica en tachar de erróneo a este artículo, - por la defectuosa forma en que se legisla la llamada cosa juzgada - por ministerio de ley, ya que se trata de decisiones que todavía - son susceptibles de ser impugnadas ante los tribunales federales mediante el juicio de amparo, y por tanto dicho Código "carece de razón al considerar que tales resoluciones adquieren la autoridad de la cosa juzgada, es decir, la cualidad de inmutables";¹⁰⁵ puesto - que cae en contradicción al declarar inmutables fallos que normalmente son todavía atacables.

2.- SENTENCIA ADMINISTRATIVA

A. Elementos que caracterizan su naturaleza.

Al hablar de sentencia administrativa se comprende que se está haciendo referencia a un tipo específico de resolución jurisdiccional, ya que el adjetivo que la califica indica que se trata de una

¹⁰⁵ Ovalle Favela, op. cit., p. 212.

decisión diferente a las surgidas en otras materias: civiles, penales, mercantiles, laborales y otras.

Ahora bien, para resolver qué es lo que la hace distinta de las demás es necesario determinar cuales son los elementos que caracterizan su naturaleza y para esto hay que atender diversos criterios que puntualizan sus peculiaridades.

En primer lugar se debe mencionar que al igual que cualquier sentencia de cualquier otra materia, la sentencia administrativa es un acto jurídico emanado de un órgano del Estado con atribuciones para desarrollar la función jurisdiccional; y que de acuerdo al concepto del maestro Gabino Fraga,¹⁰⁶ constituye una autentica función del orden jurídico, lo cual viene a significar que la sentencia del acto jurídico, conforma un acto de voluntad a través del cual se producen efectos de derecho que crean o modifican el orden jurídico existente, cumpliendo así con la finalidad para la que fue creada - la función jurisdiccional, es decir, para mantener "el orden jurídico y para dar estabilidad a la situación de derecho (Const. Fed., - Art. 17)".¹⁰⁷

Eso explica el tipo de acto que es la sentencia en cuanto a su naturaleza y frente a otros que también realiza el estado en ejercicio de funciones diferentes como la administrativa y legislativa.

106 Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 16a ed., México, 1975, p. 49.

107 Fraga, op. cit., p. 52.

Y en lo que se refiere al calificativo de "administrativa", se observa que debe su nombre a la materia de la cual surge. Es decir de la materia actualmente conocida como contenciosa administrativa.

Pero dado que existen varias acepciones de contencioso administrativo, es preciso acudir a alguna de ellas para formarse una idea más clara acerca de lo que se está tratando.

Así, se encuentra que el maestro Nava Negrete, señala que del bagaje de literatura jurídica formada en torno a esta institución, se distinguen dos grandes directrices o puntos de vista: el sustantivo o administrativo y el adjetivo o procesal, entendiéndose que "Dentro de la postura primera se concibe el contencioso administrativo como una contienda o litigio administrativo. En la postura procesal existen sus variantes: como acción o pretensión procesal; recurso o proceso administrativo".¹⁰⁸

Pero concluye que "el contencioso administrativo aparece como un proceso administrativo promovido por los administrados o la Administración Pública y contra actos de esta última ante órganos jurisdiccionales. Luego es juicio de contienda administrativa, defensa de los derechos e intereses de los particulares y control jurisdiccional de los actos administrativos. De él conoce latu sensu la jurisdicción administrativa, sean tribunales administrativos o poder

¹⁰⁸ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Porrúa, México, 1939, p. 112.

Judicial. Su misión suprema es matener incólume el Derecho Administrativo en las relaciones jurídicas y procurar su desarrollo".¹⁰⁷

En la doctrina francesa se hayan definiciones como la de - - - Hauriou en la que comenta que se entiende por contencioso administrativo, "al conjunto de reglas relativas a los litigios que suscita la actividad de personas administrativas, en tanto que estas reglas se aparten del derecho común".¹¹⁰

También se cuenta con la explicación de los autores M. Auby y R. Drago, en la que expresa que "El término contencioso administrativo, tomado en sentido amplio y en su acepción etimológica, señala - los litigios que puedan nacer de la actividad de las administraciones públicas así como los procedimientos que permiten la solución - de tales litigios".¹¹¹

Idea semejante a la anterior, es la que maneja el jurista argentino Rafael Bielsa, al considerar que "en sentido amplio la expresión 'contencioso administrativo' se refiere a la materia objeto - del litigio, y en sentido restringido sólo significa un sistema especial, organizado para resolver conflictos entre los derechos del particular y los de la Administración Pública. Pero si atribuye la

107 Nava Negrete, op. cit., p. 116

110 Hauriou, Maurice. Précis de Droit Administratif, L. Larose & Forcel, Paris, 1962, p. 697.

111 Auby, M. et Drago, R. Traité de Contentieux Administratif, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1962, p. 1.

potestad de conocer y decidir a órganos que forman parte de esta, - lo que entonces hay es jurisdicción contenciosoadministrativa".¹¹²

Por otro lado la noción de Manuel J. Argañarás aprecia que "La materia contencioso administrativa está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agraviar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido - - aquella, de algún modo, la norma legal que regla su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses".¹¹³

Por último es importante examinar la interesante opinión del maestro Gabino Fraga, en la que dice que el contencioso administrativo - puede ser definido desde dos puntos de vista: el formal y el material.

En el primero el contencioso administrativo se define "en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos".¹¹⁴

Al segundo lo entiende como aquel contencioso que "surge cuando

112 Bielsa, Rafael. Principios de Derecho Administrativo, Depalca, 3a ed., Buenos Aires, 1966, p. 202.

113 Argañarás, Manuel J. Tratado de lo Contencioso Administrativo, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955, p. 13.

114 Fraga, op. cit., p. 448.

hay controversia con motivo de un acto administrativo entre un particular afectado por él, y la Administración que lo ha realizado".¹¹⁵

De esta forma se aprecia que de las definiciones anteriores se desprenden una serie de elementos constantes, que fijan la materia contenciosa administrativa. Dichos elementos son: a) El acto de Autoridad Administrativa que origina el conflicto; b) El Organo Jurisdiccional especial que dirime la controversia y c) Las partes entre las que se genera el problema.

Son pues estos mismos principios, los que caracterizan a la sentencia administrativa, ya que como se dijo anteriormente, se trata de una resolución que deriva de un proceso contencioso administrativo.

Luego entonces, sólo resta ver como se conforma la naturaleza jurídica de la sentencia administrativa en función de esos elementos.

a) Por el acto o resolución que se juzga.

Según lo previamente mencionado, objeto primordial de una sentencia administrativa, lo es un acto administrativo, que tal y como lo define Manuel María Díez, "es una declaración concreta y unilat

¹¹⁵ Ídem., p. 449.

ral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa".¹¹⁶

Precisamente esta es la idea que presenta Argañarás acerca de los actos que generan la contienda administrativa, puesto que advierte que "Solo son residenciables ante el tribunal de lo contencioso, los actos administrativos; es decir, los que emanan de la autoridad pública (poder central o entidad autárquica) en el desenvolvimiento de su gestión administrativa, y no los que correspondan a la actividad política o de gobierno. Ni tampoco los de actividad privada, que sólo pueden generar, en principio, al menos, el contencioso ante los tribunales ordinarios".¹¹⁷

Pero la doctrina señala que para el acto de autoridad derivado de la Administración Pública puede ser objeto del contencioso administrativo debe reunir además ciertos caracteres especiales.

Tales caracteres estriban primeramente, en lo que el maestro Fraga concibe como "definitividad del acto administrativo", que consiste en que "el acto tenga, respecto a la Administración, el carácter definitivo, es decir, que ya se haya agotado la vía administrativa y que la última autoridad de ese orden haya dictado su resolución".¹¹⁸

¹¹⁶ Díez, Manuel María. El Acto Administrativo, Tipográfica Editora Argentina, 2a ed., Buenos Aires, -- 1961, p. 257.

¹¹⁷ Argañarás, op. cit., p. 14.

¹¹⁸ Fraga, op. cit., p. 449.

Este mismo carácter, es calificado por el maestro Nava Negrete de sistema rígido ya que "se exige que el acto administrativo previo haya causado estado, es decir, que haya ejercitado y agotado en su contra todos los recursos administrativos de impugnación legalmente establecidos".¹¹⁷

Dicha situación es la que prevalece en el juicio fiscal federal, regulada por el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se prevé que:

"Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien - contra las resoluciones definitivas que se indican ...

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

Pero en cambio, frente al sistema anterior se sitúa por oposición el "sistema flexible", seguido en parte por nuestro contencioso administrativo local, puesto que no se requiere "que el acto administrativo previo haya causado estado",¹²⁰ situación que se desprende del primer párrafo del artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la que se establece que:

119 Nava Negrete, op. cit., p. 150.

120 *Idea*, p. 152.

"Las Salas del Tribunal son competentes para conocer;

"I. De los juicios en contra de los actos administrativos que - las Autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, - orden, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares".

Por lo cual como se ve, no se requiere en ningún momento que el acto sea definitivo como en el caso de la segunda fracción del mismo artículo que adoptado el sistema rígido para el contencioso fiscal, precisa la competencia para conocer, "De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del - Distrito Federal, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o"

El artículo 28 de la Ley contenciosa local citada, confirma la concurrencia del sistema flexible en materia administrativa y rígido en materia fiscal, al expresar lo siguiente:

"Cuando las leyes o Reglamentos del Distrito Federal, establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal, o bien, si está haciendo uso de dicho recurso o medio de - defensa, previo desistimiento de los mismos, podrá acudir al - Tribunal. Ejercitando la acción ante éste, se extingue el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario ...

"En materia fiscal deberán agostarse los recursos previstos en la Ley de Hacienda del Distrito Federal".

De igual manera este sistema flexible, es seguido por varios tribunales administrativos de otros estados de la República como el del Estado de México.

El otro carácter especial dispone que el acto administrativo - sea "dictado en uso de una facultad de la Administración ligada por las disposiciones de la ley, es decir que no constituyan un acto - discrecional de la autoridad".¹²¹ Pero esto no implica que un acto dictado en uso de facultades discrecionales no pueda ser juzgado - por violaciones a las limitaciones a que están sujetas dichas facultades.¹²²

Además de estos caracteres especiales es necesario conocer que actos de autoridad administrativa son objeto de control jurisdiccional, de acuerdo al régimen legal existente y esto se consigue sabiendo que sistema ha escogido el legislador para tal efecto.

El maestro Nava Negrete muestra la existencia de tres sistemas. Siendo el primero el de "cláusula general", el cuál se basa en "la elaboración de un principio que declare procedente el contencioso o control jurisdiccional contra todos los actos de la autoridad admi-

¹²¹ Fraga, *op. cit.*, p. 450.
¹²² *Loc. cit.*

nistrativa o contra las resoluciones administrativas, indicándose a su vez las cualidades que han de llenar esos actos o resoluciones; indicación que hará el reglamento si el principio está en la ley o ésta si aquél consta en la Constitución".¹²³

Este principio lo recoge para sí, el Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la ya citada fracción I del artículo 21 de su ley, dado que habla genéricamente de juicios en contra de actos administrativos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, lo cual incluye también a las resoluciones de carácter fiscal.

El segundo sistema es el "enumerativo taxativo o limitativo" - que, "lista los actos (individualizándolos a veces e inclusive designa sus propios autores) que forma la materia contenciosa administrativa. Exclusivamente contra ellos, expresamente consignados en el texto de la ley es posible promover el contencioso".¹²⁴

Por último, se encuentra el sistema "enumerativo enunciativo", el cual estriba en apuntar "los actos de las autoridades administrativas abriendo para el futuro la inscripción de todos aquellos actos que indique el legislador. Con este método ejemplificador, la competencia del órgano jurisdiccional queda repartida en varias leyes, lo que deviene complejo el conocimiento del contencioso".¹²⁵

123 Nava Negrete, op. cit., p. 157.

124 *Ibid.*, p. 160.

125 *Ibid.*

Dicho régimen es el admitido por nuestro Contencioso Fiscal Federal, ya que así lo dispone la fracción IX del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, puesto que prescribe que además de las resoluciones indicadas por las otras fracciones, son también del conocimiento de las Salas, las resoluciones que quedan "señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal".

También, en cuanto a las características que ha de tener el acto administrativo impugnado, puede agregarse que el mismo puede contenerse en una resolución expresa o ficta presunta por la ley; y de igual manera puede ser de efectos jurídicos concretos o particulares o bien generales o abstractos, como se verá oportunamente en este trabajo.

b) Por el órgano jurisdiccional que la emite.

Dada la existencia tanto de tribunales administrativos como de tribunales judiciales con competencia para dirimir controversias administrativas, se puede afirmar que la sentencia administrativa surge igualmente tanto de los primeros como de los segundos.

Es pues indispensable, ver como es que una sentencia administrativa puede provenir indistintamente de cualquiera de ellos.

El maestro Nava Negrete asegura que, cuando a propósito de un -

acto administrativo se desarrolla una función jurisdiccional, los -
órganos que la realizan pertenecen a los llamados tribunales admi-
nistrativos, que son "los encargados de dirimir los negocios conteg-
cioso-administrativos, sea que estén en el Poder Ejecutivo o en el
el Poder Judicial. En el primer caso, el tribunal administrativo es
parte formal del Poder Ejecutivo y no parte funcional de la función
administrativa, en un organismo que está en la zona de la Adminis-
tración y no un órgano de la Administración; en el segundo caso, el
tribunal administrativo puede convivir junto a los otros tribunales
cuyo conjunto integre el Poder Judicial o bien, sin ser un organis-
mo, las funciones de un tribunal administrativo se encarguen a una
sección o a una sala de un tribunal con funciones diversificadas en
varias materias: civil, penal, administrativa, fiscal, etcétera".¹²⁶

Para aclarar lo concerniente a que los tribunales ubicados en -
el Poder Ejecutivo no forman parte funcional de la Administración Pú-
blica, es conveniente examinar la explicación en que Georges Vedel
diferencia entre autoridades administrativas y jurisdicciones admi-
nistrativas.

El asevera que el título "administrativo" puede aplicarse a - -
"dos clases de organismos. Unos tienen la calidad de autoridades ad-
ministrativas y se encargan de desarrollar decisiones no jurisdic-
cionales, decisiones ejecutorias. Los otros son jurisdicciones adm-
nistrativas y emiten actos jurisdiccionales o juicios. El conjunto

¹²⁶ Id., p. 186.

de los primeros forman la Administración activa (órganos de decisión y órganos de consulta); el conjunto de los otros, la jurisdicción administrativa".¹²⁷

Por otra parte el maestro Nava Negrete advierte que, "las facultades jurisdiccionales de las autoridades administrativas no se desarrollan siempre a propósito de un acto administrativo."¹²⁸ ya que existen también tribunales domiciliados en la esfera de la Administración Pública que desarrollan sus actividades jurisdiccionales con motivo de un conflicto laboral, y no de un acto administrativo. Tal es el caso de los tribunales económicos, de trabajo, que por esta razón no pueden ser llamados tribunales administrativos sino, tribunales de la Administración, consiguiéndose con esto una facilidad terminológica que permite separar a estos últimos de los estrictamente administrativos.

Se tiene entonces y atendiendo al elemento tratado, que son - sentencias administrativas las decisiones derivadas de tribunales - administrativos ubicados dentro de la Administración Pública pero - que no forma parte de la Administración activa, y que desarrollan - su función jurisdiccional con motivo de un acto administrativo.

Ahora, para determinar cuales de las sentencias originadas en -

127 Vedel, Georges, Droit Administratif, Presses Universitaires de France, Quatrième éd., Paris, 1968, p. 399.

128 Nava Negrete, op. cit., p. 186.

el Poder Judicial son sentencias administrativas, conviene seguir - el criterio material utilizado por el maestro Fraga en la en la definición del contencioso administrativo.

El manifiesta que en dicho criterio, lo único que se toma en cuenta, es la materia de la controversia, o sea, conflicto provocado con motivo de un acto administrativo entre un particular y la Administración que lo realizó. De esta forma, asegura que "puede llegar a hablarse de contencioso administrativo aún el caso de que la contienda se someta por la ley al conocimiento del Poder Judicial ordinario."¹²⁹ y que por tanto, si el sistema legal adoptado es el de los tribunales ordinarios, estos serán competentes para conocer de la materia contencioso administrativa.

Luego entonces, también son sentencias administrativas, las resoluciones emanadas de órganos del Poder Judicial que tengan facultades para conocer y decir litigios en materia contencioso administrativa; entendiéndose por esto, los conflictos provocados por un acto administrativo entre un particular y la Administración Pública.

El artículo 73, faculta al Congreso en la fracción XXIX-H, "Para expedir leyes que instituyan 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 pa

¹²⁹ Fraga, op, cit; p. 448.

ticulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Para el ámbito estatal, es el artículo 116 fracción IV el que establece que: "Las Constituciones y las leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

En cuanto a los tribunales judiciales, tenemos que los artículos 103 y 107 regulan la competencia de dichos tribunales para conocer el Juicio de Amparo que se interponga en contra actos de autoridad que violen las garantías individuales de los particulares. Por ende, abarca los actos de Administración Pública y de los tribunales administrativos, que afecten las garantías de los administrados.

Así pues, el artículo 103 indica que "Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

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

"III. Por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal".

Por su parte el artículo 107 preceptúa los puntos generales bajo los que se desarrollará el Juicio de Amparo; haciendo una clara referencia a la materia administrativa en las fracciones III, IV, - V, inciso b) y VII de ese mismo artículo.

De acuerdo a lo anterior, el derecho positivo mexicano efectivamente conforma un sistema mixto de control de los actos administrativos, puesto que por una parte se faculta a las legislaciones federal y estatal para estatuir tribunales de lo contencioso administrativo, y por la otra se faculta al Poder Judicial para resolver controversias en materia administrativa a través del Juicio de Amparo.

Con base en esto, a parte del conocido sistema federal de organizaciones de tribunales, en el ámbito local también se repite lo híbrido, pues hay Estados que tienen su tribunal de lo contencioso administrativo, como el de México; y otros que encomiendan este tipo de contiendas a una Sala Administrativa perteneciente al Tribunal Superior de Justicia Local, como el de Chiapas.

Ahora bien, no obstante lo mencionado, el administrativista español Jesús González y Pérez explica con acierto que "En el derecho procesal administrativo mexicano coexisten normas inspiradas en - - principios harto distintos: por un lado, las reguladoras del proce-

so ante tribunales administrativos -bien con jurisdicción general o con jurisdicción limitada a las cuestiones fiscales, más o menos amplias a determinadas materias administrativas-, y por otro, las reguladoras del proceso de amparo, a través del cual se dirimen los litigios administrativos, en tanto no exista una legislación reguladora de un proceso especial con este objeto específico".¹³⁰

De esta forma al retomar la idea inicial de la exposición, se concluye que las sentencias administrativas, surgen tanto de tribunales administrativos, como de tribunales judiciales, siempre y cuando tengan como motivo de litigio un acto administrativo que provoque una contienda entre el administrado y la Autoridad Administrativa que lo dictó.

c) Por las partes contendientes en el proceso.

El otro elemento que caracteriza la naturaleza jurídica de la sentencia administrativa, es, el de las partes entre las que se desarrolla el conflicto materia de la decisión.

Tales partes como quedó establecido en definiciones anteriores, son: por un lado, el particular afectado; y por otro, el órgano de la Administración Pública del que surge del acto administrativo objeto del conflicto. Pudiendo ocupar indistintamente cualquiera de -

¹³⁰ González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Parrua, la ed., México, 1968, p. 37.

ellos, la calidad de actor o demandado en el juicio contencioso administrativo.¹³¹

El particular como lo señala el maestro Nava Negrete, puede ser "una persona física o una persona moral de derecho privado, sean nacionales o extranjeras".¹³², y puede intervenir en el proceso administrativo como "parte principal (actor o demandado) o de parte accesoría (coadyuvante, tercero)";¹³³ según sea el caso.

Ahora bien, para que el particular pueda ser parte en el conflicto, este debe haber sido lesionado de manera personal y directa por el acto administrativo impugnado, ya que en nuestro sistema legal positivo, son excepcionales los casos en los que se otorgan la "acción popular" como vía para remediar las ilegalidades de la administración.¹³⁴

En lo que concierne a la Administración Pública como parte en el proceso contencioso administrativo, es nuevamente el maestro Alfonso Nava el que explica que para estos efectos en el concepto "Administración Pública quedan comprendidos los organismos descentralizados y las comisiones autónomas, que como parte de aquella, sus actos están o deben estar sujetos al régimen de control de los

131 Nava Negrete, op. cit., p. 148.

132 Loc. cit.

133 *Ibid.*, p. 149.

134 Fraja, op. cit., pp. 450 y 451.

recursos administrativos y del proceso contencioso administrativo".¹³³

Así pues, el otro elemento caracterizador de la sentencia administrativa es, el de las partes entre las que se decide el conflicto, puesto que forzosamente siempre se refiere en una sentencia administrativa como contendientes: un particular lesionado por un acto administrativo; y un órgano de la Administración Pública originador de dicho acto. Aunque en el proceso de lesividad es la propia administración pública la afectada por su mismo acto administrativo.

¹³³ Nava Negrete, op. cit., p. 350.

CAPITULO SEGUNDO
SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL
DE LA FEDERACION

A. FORMACION.

a) Deliberación y votación.

La etapa final de emisión de sentencia dentro de un juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se efectúa de distintas maneras, dependiendo del tipo de Sala que la emita y del tipo de conflicto que resuelvan (juicios, recursos e incidentes).

Si se trata de fallos de Sala Superior, entonces, una vez que ha quedado cerrada la instrucción (ya sea que esta se haya hecho en la Sala Superior por tratarse de los anteriores recursos de Queja y de Revisión, o que se haya hecho en una Sala Regional por tratarse de los actuales asuntos de competencia atrayente, de los previstos en el artículo 239 Bis), la formulación del proyecto de sentencia - corresponde al magistrado que fue designado como ponente en el caso respectivo (art. 239-BIS último párrafo CFF), conjuntamente con uno de sus secretarios adscritos quien deberá auxiliario para tal fin - (art. 33 fr. 1. LOTFF). En realidad, en la práctica sucede que normalmente es el secretario quien hace el proyecto y el magistrado - quien lo revisa, corrige, perfecciona o integra, lo cual no impide que a veces sea el mismo magistrado quien lo elabore.

Posteriormente dicho proyecto se somete a consideración de la -

Sala Superior para que en la sesión correspondiente se discuta el asunto y se decida. En tales sesiones, pueden ocurrir que se presenten verdaderas deliberaciones cuando existen opiniones encontradas entre los magistrados, respecto del asunto que se está discutiendo y es así como el magistrado ponente puede defender los argumentos en los que sustentó su proyecto o bien reconsiderar los mismos y aceptar los cambios que los demás magistrados proponen. De igual manera, a raíz de estas discusiones puede suceder que los magistrados que no están de acuerdo con los razonamientos de la mayoría emitan votos particulares (incluyéndose entre estos al magistrado ponente quien puede dejar su proyecto como voto particular). Dicho sea de paso, este procedimiento de emisión de votos particulares de la Sala Superior, no se encuentra en forma alguna regulada en los ordenamientos respectivos, a diferencia del caso de las Salas Regionales en que sí lo están (art. 236 CFF). Además otra cuestión que merece ser señalada, es la de que en la práctica cuando se somete a votación el proyecto de sentencia, los magistrados pueden simplemente votar a favor o en contra del mismo sin expresar los razonamientos por los que lo hacen; o bien pueden exponer tales razonamientos dando pie a verdaderas discusiones que pueden cambiar el sentido original del proyecto en cuestión; también, pueden manifestar que sólo están de acuerdo con los puntos resolutivos o que están parcialmente a favor del proyecto. Finalmente, el proyecto puede aprobarse en los términos en que se presenta por el ponente o engrosarse con las modificaciones que determine la mayoría de los magistrados presentes en la sesión (no menos de seis), para que se emita ya como sen-

tencia. Pero si ocurre que en tal sesión se empata la votación no llegando a ninguna decisión, entonces el asunto se difiere para la próxima sesión, en la que de persistir nuevamente el empate, se tendrá que designar a otro magistrado ponente para que formule un nuevo proyecto de sentencia, que ulteriormente deberá seguir el mismo procedimiento para su aprobación (art. 12 LOTFF).

Por lo que respecta al procedimiento de emisión de sentencias definitivas en las Salas Regionales, este se inicia al cerrarse la instrucción del juicio, ya que a partir de este momento empieza a correr el término de cuarenta y cinco días para que uno de los secretarios del magistrado al que tocó ser instructor en ese asunto, realice el correspondiente proyecto de sentencia (art. 236 CFF. y 34 fr. VI LOTFF), aquí es igualmente aplicable lo dicho anteriormente por lo que respecta a que normalmente es el secretario quien hace el proyecto y el magistrado quien lo revisa y corrige, aún cuando esto no impide que sea el mismo magistrado quien pueda realizar el proyecto; así, una vez que éste ha sido revisado y aprobado por el magistrado instructor, dicho proyecto en la práctica se somete a consideración de la Sala de la siguiente manera: Primero es firmado por el magistrado instructor y el secretario que lo auxilió, después, se pasa a segunda firma con otro de los magistrados que integran la Sala: éste, puede aprobarlo en los términos en que se presenta y en consecuencia firmarlo, o bien puede no estar de acuerdo con el mismo y entonces agregar una nota en la que explique las razones de su desacuerdo y los argumentos que él piensa deberían pre-

mejor comprensión del caso y por lo mismo si las partes impugnaron ese fallo, todos esos argumentos tanto los de la sentencia, como - los del voto particular razonado, potencialmente influirán en la decisión que tome la autoridad que resuelva la impugnación presentada.

En términos generales, la sentencia debe quedar pronunciada dentro de los sesenta días siguientes al cierre de instrucción del juicio, ya que de lo contrario, las partes podrán solicitar a la Sala Superior mediante excitativa de Justicia, que obligue al magistrado instructor a formular el proyecto correspondiente en un plazo que no exceda de quince días o bien para que de existir el proyecto, - obligue a la Sala a dictar la sentencia respectiva en un plazo no mayor de diez días; puesto que de incumplir nuevamente con estos - plazos, los magistrados renuentes serán sustituidos por otros, que al efecto serán designados para que cumplan con esta obligación - - (art. 236 y 240 CFF). Cabe hacer mención que cuando un magistrado - es sustituido en dos ocasiones por esta causa, la Sala Superior del Tribunal puede poner en conocimiento del Presidente de la República este hecho.

b) Redacción y firma.

Como anteriormente se señaló, la redacción de la sentencia corresponde a los magistrados y a sus secretarios, los cuales después de haber estudiado el asunto, aplican la ley al caso concreto a tra

vés de la emisión de la sentencia; para ello deben observar los requisitos de forma y de fondo que se señalan en los ordenamientos legales aplicables, que en este caso son la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles (este último por ser supletorio de acuerdo al art. 197 del CFF).

En el caso de los requisitos formales, la ausencia de preceptos que los regulen en el Código Fiscal de la Federación, y en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, (excepción hecha de los artículos de este último ordenamiento en los que se fija la obligación de los magistrados y de los secretarios de autorizar con sus firmas las resoluciones del tribunal), se hace pues necesario en este aspecto, apoyarse supletoriamente en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Son pues requisitos de forma establecidos en el Código Federal de Procedimientos Civiles aplicables a las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, los de: a) expresión del tribunal que dictó la resolución; b) indicación del lugar y fecha; c) señalamiento de la determinación judicial; d) firma de los magistrados y del secretario en su caso (art. 219 CFPC). De igual manera se prescriben en este ordenamiento específicamente para la sentencia los de: a) efectuar una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas; b) expresar las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias; y c) la de resolver con toda

precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal, fijado en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse (art. 222 - CFPC).

Tales requisitos son efectivamente observados en los fallos emitidos en el Tribunal Fiscal Federal, ya que en la primera parte del documento se comprenden las indicaciones de lugar, fecha, tribunal y sala que lo dicta; inmediatamente después en los "RESULTANDOS", - se hace una relación histórica descriptiva de los antecedentes del asunto; posteriormente en los "CONSIDERANDOS", se presentan los razonamientos que con base en lo hechos, pruebas, derechos, jurisprudencias, precedentes y doctrina, que son tomados en cuenta, se verifica la validez o nulidad del acto impugnado; en seguida en los - "PUNTOS RESOLUTIVOS", se exponen las conclusiones a las que se llegaron y se indica con toda precisión el sentido del fallo y los términos en que debe ser cumplido; también se menciona el sentido de la votación; y por último, en tratándose de Sentencias de la Sala Superior, se contienen las firmas del Presidente de la Sala y la del Secretario General de Acuerdos, autorizando la actuación de la Sala (art. 19 fr. XII y 31 fr III y V LOTFF); y por lo que toca a los fallos de las Salas Regionales, éstas contienen las firmas de los tres magistrados y la del secretario que proyectó la sentencia, autorizando así la actuación de la Sala (art 34 fr. II LOTFF). Finalmente si uno de los magistrados formuló un voto particular razonado, es después de todo esto, en donde se agrega dicho voto.

Confirmando el requisito de las firmas se cuentan con las siguientes tesis de jurisprudencia número 131:

"SENTENCIA EN EL JUICIO.- DEBE CONTENER LA FIRMA DE LOS TRES MAGISTRADOS QUE INTEGRAN LA SALA.- De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, 225 y 227 del Código Fiscal de la Federación, la sentencia que pronuncie una Sala Regional debe ser firmada por los tres magistrados que la integran, para su plena validez, pues en los términos del primer precepto citado La Sala está integrada por tres magistrados y aún cuando la resolución puede tomarse por mayoría, es indispensable que conste el voto de todos ellos a través de su firma, como constancia de que la Sala pronunció el fallo; por tanto si no se cumple con este requisito, debe ordenarse la reposición del procedimiento para que subsane la omisión.

"Revisión No. 844/87.- Resuelta en sesión de 3 de noviembre de 1980, por unanimidad de 7 votos.

"Revisión No. 228/79.- Resuelta en sesión de 28 de enero de 1981, por unanimidad de 8 votos.

"Revisión No. 1186/80.- Resuelta en sesión de 25 de mayo de 1982, por unanimidad de 7 votos."¹³⁶

En el mismo sentido, se encuentra también esta otra tesis:

"SENTENCIA EN EL JUICIO.- DEBE CONTENER LA FIRMA DEL SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SALA REGIONAL.- De conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, corresponde a los secretarios autorizar con su firma las actuaciones del Magistrado Instructor y de la Sala Regional para su plena validez, por lo tanto - si no se cumple con este requisito, debe ordenarse la reposición del procedimiento para que se subsane la omisión. (57)

"Revisión No. 1475/83.- Resuelta en sesión de 13 de agosto de 1984, por unanimidad de 8 votos.- Magistrada Ponente: Margarita Lomelí Cerezo.- Secretaria: Lic. Hugo Valderrabano Sanchez." 137

Por último, debe decirse que por lo que respecta a la elaboración, discusión, y votación de las sentencias interlocutorias, éstas siguen los mismos procedimientos y formalidades que las definitivas, con la diferencia de que las interlocutorias se tramitan en términos y plazos diferentes, atendiendo a la naturaleza de cada una.

B. Contenido.

Siguiendo ahora con los demás requisitos de la sentencia, con-

tinuan los de fondo, es decir aquellos que corresponden a la manera lógica de efectuar los razonamientos y de apoyarlos en derecho.

a) Legalidad.

Este requisito se deriva inicialmente de la norma constitucional establecida en el artículo 16, que prescribe de manera general para todos los actos de autoridad que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.", razón por la cual las salas del tribunal fiscal en cumplimiento de este precepto y de lo ordenado por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación respecto de que "Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundaran en derecho...", deberán observar en cada fallo que dicten estos requisitos fundamentales, que consisten como ya se precisó en el capítulo anterior en "la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico"¹³⁸, lo que significa que en la sentencia se deben expresar cuales fueron los hechos probados en relación con las causales de ilegalidad invocadas y las pruebas aportadas que confirman o desvirtuan lo dicho (motivación), y como es que la misma debe resolverse a la luz de los preceptos legales aplicables, indicandose con toda precisión cuales son estos preceptos, y como es que son aplicables al caso en particular (fundamentación).

138 Burgos Ignacio, op. cit., p. 596.

Lo anterior supone, por un lado, que los hechos y agravios que se tomen en consideración en la sentencia, sean efectivamente los que se plantearon y dieron lugar a la controversia, y no otros; - igualmente por otro lado, los preceptos invocados deben ser necesariamente los que regulen dentro de sus hipótesis jurídicas generales la situación concreta que se está presentando a juicio.

b) Exhaustividad.

Comprende este requisito la obligación que tienen los magistrados de examinar y resolver sobre los puntos sujetos a debate.

Es así como en primer lugar se impone el deber de examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, y - en segundo lugar, el de examinar y resolver cada uno de ellos, cuando se hayan hecho valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, aun cuando se considere fundado alguno de ellos (art. 237 CFF).

Lo anterior, en principio significa, que cuando se invoque alguno de estos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, se deberá primero examinar y resolver sobre todos estos puntos controvertidos, aunque se considere fundado uno de ellos, para declarar la nulidad de la resolución impugnada, sin tener que estudiar todos los demás puntos de fondo sometidos a juicio. Pero si una vez que se han estudiado los conceptos de ilegalidad

lidad por vicios formales y de procedimiento se resuelve que son infundados, entonces procede que se estudien y resuelvan todos y cada uno de los puntos de fondo sometidos a su consideración.

Esto en razón de que al estudiar las causales de nulidad invocadas en el mismo orden en que están descritas en el Código Fiscal de la Federación, estas se van excluyendo unas a otras en virtud de que se da una especie de procedibilidad para llegar al fondo del asunto, motivo por el cual, si se encuentra una causal de nulidad en el orden establecido, entonces no hay motivo por el que se tenga que estudiar y resolver sobre otras cuestiones de fondo, si antes no se ha cumplido con algún otro requisito formal que estructure la legalidad del acto impugnado.

Para ilustrar dicho criterio se tiene la siguiente tesis aislada de la Sala Superior:

"VIOLACION FORMAL.- SI SE PRUEBA DEBE LIMITARSE LA SENTENCIA A ORDENAR SE SUBSANE LA IRREGULARIDAD Y ABSTENERSE DE ESTUDIAR CUESTIONES DE FONDO.- Si la Sala advierte que la autoridad demandada no se ocupó al resolver el recurso administrativo de un concepto de inconformidad, argumentado en el mismo recurso y por tanto se comete una violación formal, la nulidad declarada debe ser para el efecto de que se subsane la irregularidad y la Sala debe abstenerse de estudiar cuestiones de fondo. (78)

"Revisión No. 1559/80.- Resuelta en sesión de 15 de octubre de 1981, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso - Nava Negrete.- Secretaria: Lic. Georgina Ponce Orozco."137

Otro aspecto que debe verse al estudiarse la exhaustividad es - el de que ahora existe el criterio de que aún cuando el actor no ha hecho valer determinados argumentos al impugnar el acto mediante un recurso ordinario ante la propia administración, estos deben tomarse de todas maneras en cuenta al decidir un fallo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que de lo contrario si es procedente el amparo para el efecto de que los mismos sean tomados en consideración al dictarse la sentencia respectiva, en el Tribunal Fiscal, como se deriva de la siguiente jurisprudencia del poder judicial:

"CONCEPTOS DE ANULACION.- EL TRIBUNAL FISCAL ESTA OBLIGADO A ESTUDIARLOS AUN CUANDO NO SE HAYAN PROPUESTO EN EL RECURSO ORDINARIO.- El Tribunal Fiscal de la Federación no puede abstenerse de estudiar conceptos de anulación que no se hicieron valer en el recurso administrativo, por que, de conformidad con el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias de dicho Tribunal, examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y en ninguna parte dispone que sean improcedentes los argumentos jurídicos no aducidos en el -

137 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2a. Epoca. Año IV. Núm. 22, Octubre de 1981, pp. 475 y - 476.

recurso administrativo. El precepto autoriza, pues, a afirmar - que con el juicio de anulación se inagura una nueva litis en la cual las partes pueden desplegar sus defensas plenamente, sin - que la demandada quede en estado de indefensión, pues en la cog - testación pueden refutar todos los conceptos de nulidad hechos valer en la demanda, cualesquiera que sean los tópicos que pro - pongan. (10)"140

Igualmente debe explicarse, que ahora ha cambiado el criterio - respecto de la procedencia de la aclaración de sentencia en el pro - ceso seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, puesto que - antes se decía que sí era posible pedir dicha aclaración, pero aho - ra esto ya no es posible, lo cual se observa en esta tesis aislada de Sala Superior:

"ACLARACION DE SENTENCIA.- ES IMPROCEDENTE, TRATANDOSE DE FA - LLOS EMITIDOS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- De con - formidad con lo dispuesto por el artículo 197 del Código Tribu - tario Federal, vigente en 1991, el Código Federal de Procedi - mientos Civiles debe aplicarse supletoriamente en el procedi - miento contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Fis - cal del la Federación, en relación a instituciones previstas en el Código Fiscal; consecuentemente, al no preverse en éste la - figura jurídica de la aclaración, debe desecharse por improce -

140 2o. T.C. del Ier. C.- Informe 1988, 3a. P., Vol. I, p. 90.

dente, la promoción que se funde en el artículo 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles que regula la aclaración de - sentencia. (1)

Aclaración de Sentencia No. 2/90.- Resuelta en sesión de 30 de mayo de 1991, por mayoría de 5 votos y 2 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria.- Lic. Martha - Gladys Calderón Martínez."141

c) Prohibición de suplir la deficiencia de la instancia.

Un requisito más que debe ser observado al dictarse sentencia - en los juicios ventilados ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es el de no suplir la deficiencia de la instancia (también conocida como suplencia de la queja), ya que de acuerdo a la ley (art. 237 - CFF), los juzgadores al resolver las cuestiones planteadas en el - conflicto, deberán hacer un estudio integral de los agravios y causas de nulidad hechos valer, así como de todos los demás razonamientos de las partes, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación, pudiendo sólo corregir los errores - que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados.

De la misma manera, no podrán ser anulados ni modificados los -

141 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Ja. Epoca, Año IV, Núm. 43, Julio de 1991, p. 45.

actos de autoridades administrativas que no hayan sido expresamente combatidos en la demanda.

Todo esto significa que los magistrados sólo podrán avocarse a resolver únicamente lo que sí ha sido materia de la controversia, - es decir a lo que expresa o tácitamente se invocó en la resolución impugnada, en la demanda y en la contestación, fuera de ello, no - pueden introducir nuevos elementos que previamente no hayan sido - hechos valer por las partes.

En este sentido se ha pronunciado la siguiente tesis aislada de Sala Superior:

"SENTENCIAS.- ES INDEBIDO SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN EL JUICIO DE NULIDAD.- En los términos del artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, no es dable suplir la deficiencia de la queja de cualquiera de las partes, introduciendo elementos ajenos a sus planteamientos ya que en las sentencias de este Tribunal Fiscal de la Federación, sólo se examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación. (133)"

"Revisión No. 1475/80.- Resuelta en sesión de 26 de agosto de 1981, por unanimidad de 6 votos.- Magistrada Ponente: Margarita Lomeli Cerezo.- Secretaria: Lic. Ceila López Reynoso."¹⁴²

Es preciso señalar que no es suplencia de la queja el que los juzgadores tomen en cuenta agravios que aunque no se digan expresamente en la demanda si se contengan de forma implícita al expresar sus argumentos la parte actora, como se demuestra en la tesis de jurisprudencia número 293.

"SUPLENCIA DE LA QUEJA.- NO SE INCURRE EN ELLA CUANDO SE EXAMINAN CONCEPTOS IMPLICITOS EN LA DEMANDA.- Se da la suplencia de la queja cuando se introducen en la litis argumentos que de ningún modo hizo valer la actora, pero no acontece cuando la juzgadora, en el desempeño de su función jurisdiccional, hace razonamientos que resultan del estudio de los argumentos que si le fueron planteados y de la aplicación e interpretación del derecho, aún cuando dichos razonamientos no hayan sido expresados, sino que implícitamente estén contenidos en los argumentos de la demanda.

"Revisión No. 533/81.- Resuelta en sesión de 1 de julio de 1982, por mayoría de 6 votos, 1 más con los resolutivos y 1 en contra.

"Revisión No. 714/84.- Resuelta en sesión de 16 de enero de 1985, por unanimidad de 8 votos.

"Revisión No. 1418/84.- Resuelta en sesión de 31 de enero de -

1986, por mayoría de 7 votos y 1 más con los resolutivos."143

C. CLASES.

a) Por la Sala que lo emite.

1. De la Sala Regional.

Corresponden a este tipo de sentencias, las que como se indica en el título, se dictan por cualquiera de las Salas Regionales que conforman el Tribunal Fiscal de la Federación.

Así se tiene que, que las Salas Regionales solo deben dictar - sentencias en los asuntos que son de su competencia, lo cual se determina en primer lugar por la materia fiscal y administrativa que está fijada en el artículo 23 de su Ley Orgánica y en la opción - - abierta que establece la fracción X. del mismo artículo, al fijar - también, "Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal", como sucede en el caso de la Ley Federal de Instituciones - de Fianzas y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y en segundo lugar, en razón de territorio, por el domicilio - fiscal del demandante de la resolución impugnada, que debe corresponder al de la sede de la Sala Regional respectiva, o en su defecto por el domicilio de la autoridad que dictó la resolución, o que trato de ejecutarla, o que requirió el pago de una garantía por una

obligación fiscal a cargo de un tercero, cuando el domicilio del de mandante no se encuentre en territorio nacional o "se trate de una empresa que forme parte del sistema financiero o tenga el caracter de controladora en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la regta" (art. 24 LOTFF), recordando pues, que tales regiones de conformidad con el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación son:

"I. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja Cali-
fornia, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II. Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahu-
la, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III. Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León
y Tamaulipas.

IV. De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguasca- -
lientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

V. Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, -
Michoacan, Queretaro y San Luis Potosí.

VI. De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidal-
go y de México.

VII. Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlax-
cala, Puebla y Veracruz.

VIII. De Morelos, con jurisdicción en el Estado de Morelos.

IX. De Guerrero, con jurisdicción en el estado de Guerrero.

X. Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y -
Oaxaca.

XI. Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XII. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal."

Y tercero, que de las competencias positivamente señaladas anteriormente por materia y por región, se excluya la que corresponda - atrayentemente a la Sala Superior, de conformidad con el artículo - 239 Bis del Código Fiscal de la Federación.

2. De la Sala Superior.

En la actualidad, la Sala Superior dicta aún tres tipos de sentencias: Las que resuelven asuntos de características especiales - (art. 238 Bis CFF); y las que resuelven todavía los antiguos recursos de Queja y de Revisión (previstos anteriormente en los arts. - 245 y 248 del CFF).

El primer tipo de sentencia es dictado por la Sala Superior al resolver un conflicto que revista las "Características especiales" que preve el multicitado artículo 239 Bis y que son las de que "I.- El valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el Área geográfica del Distrito Federal, elevado al - año" y que "II.- Para su resolución sea necesario establecer, por - primera vez, la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución". Todo esto, una vez que en la Sala Regional correspondiente se haya previamente tramitado y cerrado la instrucción de ese Juicio.

Este tipo de sentencia es relativamente reciente, ya que en virtud de la reforma del 5 de enero de 1988, se modificó la competencia de Sala Superior transformandola de una Sala Revisora de Segunda Instancia, en una Sala Juzgadora de Primera Instancia que decide sobre los asuntos que por sus "características especiales" llegan a su conocimiento (actual artículo 15 fracción II LOTFF).

Conviene aquí hacer las siguientes reflexiones: primero, preguntarse cual es la razón por la que se atribuyó a la Sala Superior esta competencia excluyente, si anteriormente los asuntos que ahora se considerarían como de "Circunstancias especiales", eran del normal conocimiento y decisión, de las Salas Regionales; y segundo, cuestionarse que pasó con el criterio de desconcentración o regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto a lo de "acercar la justicia administrativa al contribuyente y lograr la inmediatez de las citadas fases administrativa y contenciosa"¹⁴⁴, puesto que en la actualidad las partes deben señalar un domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Superior, así como de las personas autorizadas para recibirlas, ya que de no hacerlo, las resoluciones que dicte la Sala Superior les serán notificadas por lista (art. 239 Bis).

En lo referente a los otros dos tipos de sentencia que todavía dicta la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, al re-

¹⁴⁴ Loeelí Cerezo, Margarita. Estudios Fiscales, Fideicomiso para promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, Vol. VI, 1a ed., Mexico, 1984, p. 64.

solver los recursos de queja y revisión, solo resta decir que como precisamente a raíz de la reforma de 1988 se quitó a la Sala Superior la competencia para conocer y resolver dichos recursos, ahora, sólo siguen tramitando y resolviendo los recursos que quedaron pendientes antes de la fecha en que entró en vigencia la reforma aludida, de tal manera que al finalizar con ellos, la Sala Superior sólo dictará sentencias en los juicios que sean de su competencia atrayente.

b) Por el lugar que ocupan en el proceso.

1. Definitivas.

Son aquellas sentencias que dictan las respectivas Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, al concluir con los asuntos sometidos a su conocimiento, una vez que éstos han sido totalmente subsanciados y que se han resuelto todas las cuestiones que pudieron haber impedido una decisión final en cuanto al fondo del conflicto.

De tal manera, que son pues invariablemente en estas sentencias en las que las Salas hacen el pronunciamiento definitivo acerca de si estiman procedentes las causales de ilegalidad hechas valer por la actora en su demanda, para así declarar la nulidad de la resolución impugnada; o si por el contrario se destinan tales causales de ilegalidad y en consecuencia reconocer la validez de dicho proveído.

Debe distinguirse en este punto, que al señalar que la Sala - -

decido sobre el fondo del asunto, se entiende que está haciendo referencia al fondo del asunto tan solo en lo que respecta al procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, esto es, - que efectivamente se esté pronunciando sobre las cuestiones de ilegalidad planteadas en la demanda y en la contestación, sean de fondo, forma o procedimiento, que afecten el acto impugnado, y no sobre alguna otra cuestión incidental dentro de dicho juicio. Además de que esto no debe confundirse con la posibilidad que también tiene la Sala de abstenerse de decidir sobre lo que es el fondo en sí del conflicto, o sea, sobre los elementos constitutivos del acto o resolución combatida en el juicio, por haber advertido algún vicio de forma o de procedimiento que impida precisamente - respecto a las cuestiones sustanciales del asunto.

2. Interlocutorias.

Por lo que toca a este tipo de sentencias, se trata de resoluciones que deciden cuestiones procedimentales dentro del mismo juicio, y que permiten a los juzgadores no tener obstáculo alguno para poder hacer un pronunciamiento en cuanto al fondo del conflicto.

Tales cuestiones procedimentales son tanto las decisiones que - resuelven el recurso de reclamación interpuesto en contra de las resoluciones del magistrado instructor que "desechen la demanda, la - contestación o alguna prueba, que decreten el sobreseimiento del - juicio o aquellas que rechacen la intervención de un tercero" (art. 242 CFF), como las que se pronuncian al decidir los incidentes de:

I. Incompetencia en razón del territorio; II. Acumulación de autos; III. Nulidad de notificaciones; IV. Interrupción por causa de muerte o disolución; V. Recusación por causa de impedimento; VI. Suspensión de ejecución; VII. De objeción en contra de autos que admitan la demanda, la contestación, la intervención del tercero perjudicado o alguna prueba; y VIII. El de falsedad de documentos (arts. 217 a 229 CFF).

Se encuentran también, aquellas resoluciones que al decretar el sobreseimiento del asunto, ponen fin al juicio, sin hacer un pronunciamiento en cuanto al fondo del mismo; y esto procede cuando: I. - Se desiste el demandante; II. Aparece o sobreviene alguna de las causales de improcedencia establecidas en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación; III. El demandante muere durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso; IV. La autoridad demanda deja sin efecto el acto impugnado; y V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo (art. 203 CFF).

D. MODIFICACION.

a) Por recurso de revisión.

Además de las resoluciones que dictan o niegan el sobreseimiento, las sentencias definitivas que dicta el Tribunal Fiscal de la -

Federación, a través de la Sala Superior (solo en los casos previstos en el artículo 239 Bis del CFF) y a través de las Salas Regionales, son susceptibles de impugnación por las autoridades mediante el recurso de revisión, que interpongan ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala respectiva, por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias (art 24B CFF).

Pero no todas las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación pueden ser impugnadas por las autoridades a través del mencionado recurso, sino únicamente aquellas que reúnen los requisitos de procedibilidad que señala la misma ley y que son los de: I. Que la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión; II. Que cuando la cuantía sea inferior a la cantidad antes mencionada, o que sea indeterminada, el negocio sea de importancia y trascendencia; y III. - Que se razone expresamente por el recurrente esta circunstancia: a excepción del caso que en materia de aportaciones de seguridad social, versen sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo del trabajo, ya que entonces se presume la importancia y trascendencia del asunto.

De igual manera, la importancia y trascendencia también puede ser aducida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando la sentencia o resolución afecte el interés fiscal de la Federación, si es que el conflicto trata de interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento o de la fijación del alcance de los elementos constitutivos de una contribución (art. 248 CFF).

Conviene ahora detenerse en el estudio de este recurso, pues es el que vino a sustituir a los anteriores recursos de Revisión y de Revisión Fiscal, que se interponían ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, y que se encontraban regulados en los artículos 248 y 250 del Código Fiscal de la Federación, antes de la reforma del 5 de enero de 1988.

En primer lugar debe decirse, que el recurso de Revisión Fiscal había sido ya fuertemente criticado por algunos distinguidos juristas, de entre los que se encuentra el ahora Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Licenciado Mariano Azuela Guitrón, que en un análisis sobre este tema¹⁴⁸, llega a conclusiones como las siguientes:

Que el recurso de revisión fiscal es inconveniente e inútil ya

¹⁴⁸ Azuela Guitrón, Mariano. El Recurso de Revisión Fiscal. Boletín del Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, Procuraduría Fiscal, Noviembre de 1987, Año I, Número 1.

que "propicia situaciones de indefensión, entorpece y dilata la solución de los asuntos, se aparta del espíritu de la Ley de Justicia Fiscal, atentando contra la naturaleza y características del Tribunal Fiscal de la Federación, fue factor determinante del rezago de la Suprema Corte, ésta, en forma permanente, aún antes de su establecimiento, lo ha combatido explícita e implícitamente, la doctrina ha pedido su supresión y en la actualidad proporcionalmente, se ha convertido en un recurso inútil", por lo que propone como solución a esos inconvenientes, la supresión de la revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que mediante el perfeccionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, a través de su reestructuración, se permita el establecimiento de una "Jurisdicción Federal Administrativa independiente de cualquier otra, ordinaria o extraordinaria", en la que a su vez, procediera un recurso de revisión, bajo ciertas características como la de que sólo los asuntos "de monto significativo podrían dar lugar al recurso de revisión, para ambas partes, ante las Salas de Revisión".

De esta forma, es sorprendente ver que a pesar de los razonamientos anteriormente expuestos a favor de una mejor regulación de este recurso en el proceso contencioso administrativo, dotando de mayores facultades al Tribunal Fiscal de la Federación, para la resolución del mismo, ahora resulta, que no sólo no dotaron al Tribunal de las facultades pedidas, sino que por el contrario se las quitaron, al quitarle a la Sala Superior la posibilidad de conocer y resolver el supradicho recurso, y en cambio se la otorgaron a los -

Tribunales Colegiados de Circuito que por otra parte, son órganos - del Poder Judicial Federal, produciéndose en consecuencia, que la - Sala Superior del Tribunal deje de ser revisora en Segunda Instancia, y que el Tribunal Fiscal de la Federación se convierta en un - organismo de Unica Instancia; motivo por el cual desde un particular punto de vista, si ya el jurista Mariano Azuela Gúitrón había expregado que el recurso de revisión fiscal como medio de impugnación adte la Suprema Corte de Justicia de la Nación se apartaba del espíritu de la Ley de Justicia Fiscal por que atentaba "contra la naturaleza y características del Tribunal Fiscal de la Federación", en razón de que claramente en la exposición de motivos de esa Ley había dicho que para la Secretaría de Hacienda las sentencias del Tribunal tendrían de un modo absoluto el caracter de cosa juzgada (respetando por supuesto, el derecho del particular a impugnarla en Amparo), ya que en este contexto se buscaba que dentro de la misma esfera del Poder Ejecutivo, primero, la autoridad administrativa depurara sus actos a través de la autotutela propia de los recursos administrativos, y segundo, que se juzgara la legalidad de dichos actos, mediante un juicio contencioso administrativo seguido ante un órgano autónomo, que no obstante también estuviera comprendido dentro de la esfera del Poder Ejecutivo; luego entonces si ahora se establece un recurso del que no conoce el Tribunal Fiscal de la Federación, sino otro órgano perteneciente al Poder Judicial, se está - desvirtuando la naturaleza y estructura para la que fue creado el - Tribunal Fiscal de la Federación, abandonandose en consecuencia, el tradicional sistema de Tribunales Administrativos en el que está ba

sado, por un anómalo sistema "híbrido", en el que un Tribunal Administrativo conoce del conflicto en primera y única instancia, y un Tribunal Judicial conoce de la revisión en segunda instancia, con lo que evidentemente se está rompiendo con las estructuras, puesto que en puridad, no se trata ni de un sistema basado en Tribunales Administrativos, como el continental-europeo, ni de un sistema basado en Tribunales Judiciales, como el anglo-sajón, en los que particularmente no se dan este tipo de divisiones.

b) Por Amparo.

El otro aspecto de la impugnación de una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación lo representa el Juicio de Amparo con la que cuentan todos los particulares, pero esto en función de que la sentencia como acto de autoridad está sujeta como cualquier otro acto de autoridad distinto, al control de constitucionalidad que se ejerce por el Poder Judicial, mediante la previa impugnación hecha valer por los gobernados en contra de esos actos, por considerar que en alguna forma ellos violan sus garantías individuales.

De tal manera que esto no se trata de una simple instancia, -- sino de todo un juicio distinto al ya iniciado en el procedimiento contencioso administrativo, que al igual que todo juicio, tiene sus particularidades y objetos propios, y que en el caso específico consisten en el mantenimiento de las instituciones jurídicas a través

del restablecimiento de las garantías individuales del gobernado, - que hayan sido transgredidas por actos de cualquier autoridad.

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

En este punto debe tomarse en cuenta también, lo señalado por - el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación, cuando establece que "Si el particular interpuso amparo directo contra la misma - resolución o sentencia impugnada, mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión que dicte el amparo."; y esto con la finalidad de evitar que se dicten sentencias contradictorias que representen posteriormente problemas de ejecución.

E. ALCANCE.

El alcance de una sentencia emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación puede ser múltiple, dependiendo del tipo de efecto para el que fue dictada, y esto en relación con la causal de ilegalidad en que se fundó la decisión, por lo que la sentencia se puede dictar.

a) Reconociendo la validez.

Cuando una Sala del Tribunal, después de haber tramitado un juicio y hecho un análisis de la resolución combatida a la luz de los argumentos y pruebas de los contendientes, llega a la conclusión de que no incurrió en ninguna de las causales de ilegalidad previstas en el artículo 23B del Código Fiscal de la Federación, entonces procede que la sentencia que ella dicte, sólo reconozca su validez. Teniendo este reconocimiento el alcance de que la resolución pueda surtir sus plenos efectos jurídicos; y si con motivo del juicio de nulidad estaba suspendido el procedimiento de ejecución, por así haberlo solicitado el afectado, éste puede continuar hasta su conclusión, salvo que en contra de la misma sentencia se haga valer algún medio de impugnación.

b) Declarando la nulidad.

A pesar de las discusiones doctrinales que se han suscitado a -

cerca de si el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de simple anulación o un tribunal de plena jurisdicción, en lo tocante al hecho de saber si sus decisiones sólo pueden detenerse a declarar la nulidad de la resolución impugnada, o si además también puede condenar a la autoridad demandada, señalar el contenido preciso de ésta o incluso sustituirse a la autoridad administrativa; lo cierto es, que hay fallos en los que efectivamente sólo se declara una nulidad lisa y llana, y otros, en los que además se señalan los efectos para los que fueron dictados.

En este sentido, es ejemplificativa, la siguiente tesis aislada del poder judicial:

"SENTENCIAS DE NULIDAD PARA EFECTOS.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION HA GOZADO DE FACULTADES PARA DICTARLAS DESDE SU CREACION.- Durante la vigencia de la Ley de Justicia, por mandato expreso de su artículo 58, y no obstante todo lo dicho acerca de la naturaleza "meramente declarativa de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, las salas tenían no solamente la aptitud sino el deber de indicar a la autoridad de manera concreta en qué sentido debían dictar una nueva resolución "con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolongan a través de una o varias quejas en las que en forma escalonada el Tribunal Judicial va controlando la ejecución de su sentencia", según se explica

en la Exposición de Motivos de la ley. Tal situación no varió - en los Códigos Fiscales de los años de mil novecientos treinta y ocho, y mil novecientos sesenta y siete, los cuales en sus artículos 204 y 230, respectivamente, dispusieron que las salas - indicarían "las bases" (dijo el primero) o "los términos" (de acuerdo con el segundo) conforme los cuales debía dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. Con motivo de la expedición del nuevo Código Fiscal del año de mil novecientos ochenta y uno, el Legislador consagró de nueva cuenta la posibilidad de dictar sentencias anulatorias con ciertos efectos, cuando las distinguió de las sentencias de nulidad lisa y llana, según su artículo 239, si bien no restringió la procedencia de unas y otras a ciertos supuestos. De estos antecedentes legislativos y de su interpretación por los Tribunales, se desprenden ciertos principios: a) Se postuló primero como regla general y después como una de las fórmulas autorizadas para el juzgador, la declaración de nulidad del acto acompañada de ciertos efectos, traducibles en el deber de la demandada de conducirse en la forma o términos señalados por la sala; b) Se admitió en el inicio como excepción y más tarde con mayor amplitud la declaración de la nulidad lisa y llana de la resolución; y c) En ningún caso el Legislador se ocupó de restringir el pronunciamiento de un tipo u otro de sentencia a ciertos supuestos de anulación determinados por la naturaleza de los vicios de ilegalidad, dejando esta tarea en manos del Tribunal Fiscal. (96)"144

Así, se encuentra que existen sentencias en las que la decisión emitida únicamente declara la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

Tal caso se actualiza, según se desprende de lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, cuando se declara la ilegalidad de una resolución administrativa con base en los supuestos de las fracciones I y IV del artículo 238, que son por una parte, la incompetencia del funcionario que dictó, ordenó o tramitó el procedimiento del que se deriva la resolución; y por la otra que los hechos que la motivaron no se realizarán, fueron distintos o no se aprecian en forma equivocada o bien se dictaron en contravención de las disposiciones aplicables o se dejaron de aplicar las debidas. El último párrafo del artículo 239 confirma lo anterior al señalar que procede la declaración de nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución en los supuestos previstos en las fracciones II y III, y en su caso V del artículo 238 del código en mención; dejando entonces a los supuestos de las dos fracciones citadas al principio en la posibilidad de que se dicten sentencias declaratorias de la nulidad lisa y llana.

Siendo esto así, porque normalmente las causales de ilegalidad establecidas en las fracciones I y IV del multicitado artículo 238, prevén en sus supuestos, decisiones afectada en sus elementos estructurales, razón por la que al resolverse en forma definitiva la nulidad de tal tipo de resoluciones impugnadas, se les priva de to-

do valor y se les elimina del ámbito jurídico, con el consecuente alcance de impedir que la autoridad emita otra igual.

Pero a pesara de ser este el efecto normal de un fallo basado en tales causales de ilegalidad, debe estarse atento a que no siempre dichas causales conducen a una declaración de nulidad lisa y llana del proveído impugnado, puesto que a veces aún en estos supuestos, se necesita hacer una declaración para el efecto de que se dicte otra resolución en nuevos terminos, pero que den ya, una certeza a la situación jurídica planteada.

Luego entonces, se tiene como ejemplo el caso en que se declara la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada al resolver un recurso y en el que el Tribunal al emitir la sentencia respectiva, no puede simplemente limitarse a dictar la nulidad lisa y llana del proveído, porque se dejaría sin resolver el recurso en cuestión, siendo entonces lo procedente el declarar la nulidad para el efecto de que "la autoridad competente se avoque al conocimiento del propio recurso y lo resuelva ajustandose al derecho".¹⁴⁷

No obstante, si la resolución impugnada no se trata de un proveído que resuelva algún recurso o alguna petición o instancia del administrado y en la sentencia se determina que la autoridad es incompetente, entonces, si procede declarar la nulidad lisa y llana -

147 Loaeli Cerezo, Margarita, op. cit., pp. 143 y 144.

tal y como se puede ver en la siguiente tesis aislada del Poder Judicial.

"SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- EFECTOS DE LA NULIDAD POR INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD.- Cuando la sentencia de la Sala Fiscal se basa substancialmente en la incompetencia de la autoridad para emitir las liquidaciones cuestionadas, - - constituye el reconocimiento de un vicio material y no formal, lo que visto a la luz del Código Fiscal de la Federación la - - causal de nulidad citada no admite efecto alguno según lo previenen la fracción I, del artículo 238 y el último párrafo del artículo 239, ambos del citado ordenamiento. (36)"¹⁴⁶

Otro ejemplo de un caso en el que no procede una declaración lisa y llana aún cuando se está decidiendo una cuestión de fondo, es aquel, en el que al pronunciarse sobre los elementos de la determinación de un crédito, se establece por lo que se refiere a la tasa impositiva que se debe aplicar otra y no la de la resolución impugnada, por lo que entonces el efecto de la nulidad es el indicar - - pues, la tasa correcta.¹⁴⁷

Por lo anterior, se concluye que aún cuando en los artículos - 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación se dan los lineamien-

146) 4o T.C. del 1er C.- Informe 1967, 3o. P., p. 172.

147) Llameli Cerreto, Margarita, op. cit., p. 142.

tos generales para establecer los efectos de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, si se quiere precisar específicamente el efecto de la sentencia en un asunto determinado, debe atenderse entonces a las características propias del conflicto, para poder así establecer el efecto y alcance de la nulidad.

c) Declarando la nulidad para determinados efectos.

Como ya se indicó en el inciso que antecede, los efectos de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, a veces pueden declarar una nulidad lisa y llana y a veces pueden declarar una nulidad para efectos.

Así es de que, sin dejar de considerar lo ya expresado anteriormente se puede decir en términos generales que de conformidad a los supracitados artículos 238 y 239, las sentencias que declaran la nulidad para efectos que se cumplen en otra resolución, son aquellas que deciden conflictos que resuelven las siguientes causales de ilegalidad previstas en el artículo 238:

"II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes que afecte las defensas del particular y trascienda el sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso;

"III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del par

ricular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada;
"V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades."

Se observa pues, que estas causales de ilegalidad prevén las sanciones para los conflictos que son primordialmente de forma y no de fondo.

De cualquier manera debe reiterarse que lo dispuesto en los artículos mencionados no están fijando de manera terminante, que a dg terminadas causales de nulidad correspondan sólo determinados efectos. Esto se puede observar en la jurisprudencia número 210 del Tribunal Fiscal de la Federación, que establece:

"NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS.- LOS ARTICULOS 238 Y 239 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN VIGOR NO LIMITAN LOS CASOS EN QUE LA SENTENCIA DEFINITIVA PUEDA DICTARSE EN ESA FORMA.- El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación en vigor establece en su fracción III, primera parte, que la sentencia definitiva podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, sin limitar los casos en que la sentencia puede dictarse en esta forma, y el último párrafo del mismo precepto tampoco es limitativo, sino simplemente señala que en los supuestos previstos en -

las fracciones II, III y V del artículo 238 se deberá declarar la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución, lo cual no excluye que este mismo tipo de nulidad pueda decretarse en otros casos, si así procede.

Revisión No. 778/84.- Resuelta en sesión de 30 de noviembre de 1984, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 1192/84.- Resuelta en sesión de 30 de noviembre de 1984, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 977/85.- Resuelta en sesión de 8 de marzo de 1985, por unanimidad de 7 votos. "100"

Ahora, después de ver los efectos para los que se pueden dictar las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, hay que precisar los alcances que pueden tener las mismas.

De acuerdo a lo expresado anteriormente, se debe tener presente que una declaración de nulidad significa la privación de los efectos jurídicos de la resolución que fue impugnada y por ende su eliminación del ámbito jurídico; lo mismo cuando se está ante una nulidad lisa y llana, es por que resolvió una cuestión substancialmente de fondo, y en consecuencia la autoridad no está en posibilidad de emitir un nuevo acto.

Por la otra parte, si se está ante la presencia de una nulidad para efectos, significa que independientemente de si se trata de cuestiones procesales o de fondo, se está dejando a la autoridad en posibilidad de emitir nuevamente un acto en los términos indicados en la sentencia respectiva, o incluso si en dicha sentencia no se fijó término alguno, de todas maneras la autoridad tiene la facultad de emitir otro nuevo acto conforme a la ley.

Lo anterior se verifica en la tesis de jurisprudencia número 304 del Tribunal Fiscal de la Federación, que al efecto dice:

"SENTENCIA.- EFECTOS DE LA NULIDAD POR VICIOS FORMALES.- La declaratoria de nulidad de una resolución impugnada por vicios formales, como lo es la falta de fundamentación y motivación, no importa a la autoridad ejercer de nueva cuenta sus facultades, subsanado esta irregularidad, siempre y cuando esté en tiempo; esto es, la anulación de una resolución impugnada por que se observaron todas las formalidades que legalmente debe reg vestir todo acto de autoridad tiene como consecuencia que éste deba ser invalidado, más con dicha declaratoria no se limitan las facultades de la autoridad para la emisión de una nueva resolución, aunque no se mencionen los efectos de su nulidad, en razón de que no puede impedirse a la autoridad que reitere la actuación, cuando la sentencia no se ha ocupado de la validez del derecho substancial.

Revisión No. 769/83.- Resuelta en sesión de 12 de enero de - -
1984, por unanimidad de 7 votos.

Revisión No. 596/85.- Resuelta en sesión de 25 de marzo de - -
1986, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.

Revisión No. 1491/85.- Resuelta en sesión de 15 de junio de - -
1987, por unanimidad de 8 votos."*

Por último otro efecto que se debe precisar en las sentencias -
que obligan a la autoridad a realizar un determinado acto o a ini-
ciar un procedimiento, es el de que tales mandatos deben ser cumpli-
dos en un plazo de cuatro meses, aún cuando haya transcurrido el -
plazo que señala el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación
que se refiere a la caducidad de las facultades de la autoridad. Lo
anterior de conformidad al artículo 239 del citado Código.

Como el efecto del cumplimiento de las sentencias del Tribunal
Fiscal de la Federación es motivo de un estudio más amplio en el úl-
timo capítulo de esta tesis, me remito hasta entoces a tratar lo re-
ferente a este aspecto.

CAPITULO TERCERO
CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

1. NOCIONES GENERALES

A. ACEPTACION.

a) Ejecución de sentencia.

Si se atiende primeramente al significado gramatical de éstas - palabras, se encuentra lo siguiente: "ejecución (Del Lat. exsecutio, - onis.) f. Acción y efecto de ejecutar. II¹⁵²"; "ejecutar (Del Lat. exsecutus, - p.p. de exsequi, consumir, cumplir.) tr. Poner por obra una cosa . II¹⁵³"; "consumar (Del Lat. consummare; de cum, con y summa, suma, total.) tr. llevar a cabo de todo una cosa. II¹⁵⁴"; "cumplir. (Del Lat. complere.) tr. Ejecutar, llevar a efecto. II ... 9. prnl. Verificarse, realizarse. II"; "real (Del Lat. res, rei) adj. - Que tiene existencia verdadera y efectiva"¹⁵⁵; y "sentencia. (Del Lat. sententia.) f. Dictamen o parecer que uno tiene o sigue. II 2. Dicho grave y sucinto que encierra doctrina o moralidad. II 3. Declaración del juicio y resolución del juez".¹⁵⁶.

Así, de lo anterior se puede observar varias cosas; primero que los vocablos atañen tanto a la "acción" (es decir, a los actos que

152 Diccionario de la Lengua Española, op. cit., p. 505.

153 loc. cit.

154 *Idee.*, p. 349.

155 *Id.*, p. 108.

156 *Id.*, p. 1192.

producen un resultado tangible en el mundo físico) como al efecto - (o sea, a lo ya obtenido, al resultado tangible en sí) que da existencia verdadera a lo expresado y sentido por el juez respecto de - un asunto determinado; de tal manera que el vocablo se aplica lo mismo por una parte, para referirse a las acciones que tienden a la realización de la sentencia; y por otra, para señalar al resultado tangible en sí, obtenido por el efecto de tales acciones, y que satisfacen ya, lo expresado en la sentencia; segundo, que al parecer las palabras ejecución y cumplimiento son términos sinónimos, que - como tales, se escriben de manera diferente, pero indican una sola y misma cosa; y tercero, que la ejecución o cumplimiento son acciones que se realizan a propósito de una indicación o mandato, que en este caso particular es lo ordenado en la sentencia.

Las consideraciones precedentes aunque tomadas de una base gramatical, se han hecho, a fin de esclarecer el tema aquí tratado, ya que una vez que se inicia el estudio del mismo en los textos jurídicos, se encuentra que los tratadistas al abordar el mismo, hacen - uso indistinto desde su propio punto de vista o el de su legislación, de términos como los de "proceso de ejecución", "vía ejecutiva", "vía de apremio", "ejecución de sentencia", "ejecución", "ejecución voluntaria", "ejecución forzada", "cumplimiento", "cumplimiento voluntario", "cumplimiento forzoso", "ejecución procesal", - y otros más, sin detenerse a veces a especificar la terminología empleada.

Es por eso que para efectos de éste estudio, se expresará a -- grandes rasgos dentro del mismo tema, el lugar en que se ubica "la ejecución de sentencia".

Para iniciar, es preciso explicar que el concepto gramatical de ejecución, solo comprende la indicación de que se trata de ciertas acciones que llevan a cabo una cosa, pero por su parte, la ciencia jurídica necesita ir más allá de eso, puesto que para la determinación de sus conceptos toma además en cuenta de manera precisa, -- quien es la persona que desarrolla tales acciones, de qué forma lo hace, por qué lo hace, con que fundamentos, y otras más; de tal forma que se otorgarán distintos efectos jurídicos dependiendo del caso del que se trate.

Ahora bien, además de esta cuestión, está la relativa a la de -- que las palabras cumplimiento y ejecución al parecer son términos -- sinónimos, pero si se observa cuidadosamente, se tiene que cumplimiento implica la realización voluntaria de ciertos actos, pero por la persona a quien precisamente atañe tal realización, en cambio, -- ejecución denota más la producción de esos actos por una persona a quien en principio no corresponde la realización de los mismos; esto es, dada la negativa de la directamente obligada a hacerlos, se requiere entonces, que otra los efectue en su lugar.

De cualquier manera, algunos tratadistas para referirse a lo -- que anteriormente se ha señalado simplemente como ejecución, utili-

zan además unidos a este concepto los calificativos "forzosa", "forzada", "procesal", o incluso se sirven de la palabra cumplimiento acompañada de los calificativos mencionados, para denotar lo mismo.

De todo esto se concluye, que los factores de interés en la realización de lo ordenado por la sentencia son: a) que el obligado a satisfacer lo indicado en la sentencia, haga efectivamente lo que se le ordena; y b) que si el obligado a hacerlo no lo realiza, entonces se determine y verifique el medio idoneo por el cual se satisfaga dicho interés, lo que puede suceder con el nombramiento de otra persona que sea quien finalmente de existencia a lo prescrito en la sentencia o con la conmutación de la obligación por el pago de una suma en concepto de daños y perjuicios.

Ahora bien, como se ha estado hablando de cumplimiento y ejecución por lo que a la sentencia corresponde, antes de seguir adelante es necesario reflexionar en lo siguiente.

Que genericamente hablando, "proceso de ejecución" son todos aquellos actos dirigidos a obtener la satisfacción práctica (como lo advierte Chiovenda¹⁵⁷) de lo exigido en la Ley a través de lo señalado en una declaración, que, obtenida dentro o fuera de proceso está confiada para su ejecución a órganos procesales.

157 Chiovenda, José, op. cit., I, p. 275.

De esta manera, bien se puede decir que el concepto de "proceso de ejecución" comprende el género que contiene dentro de sí, como especie, al juicio ejecutivo (que tiende a la satisfacción de lo prescrito en los documentos que traen aparejada ejecución; dentro de los que también se ubican las sentencias) y a la vía de apremio (que es la que tiende a la realización de lo ordenado en la sentencia respectiva, pero aún dentro del mismo proceso).

La aseveración precedente, se verifica, por que siendo los procedimientos de ejecución idénticos en cada caso, lo que varía es la etapa procesal en la que se lleva a cabo y el tipo de acto jurídico que se está ejecutando.

Así pues, ya entrando en el campo de los procesos que conducen al cumplimiento o a la ejecución, se tiene que para que todo esto suceda, deben además considerarse otras cuestiones tales como las de: a) la definitividad de la sentencia; b) la época de la realización; c) la naturaleza de la obligación y d) el tipo de sentencia a ejecutar.

Respecto de la definitividad de la sentencia, se puede decir que normalmente para iniciar los procesos que tienden a la realización de la misma, es necesario esperar a que los términos de lo ordenado en ella no puedan ser más, susceptibles de ser cambiados o suprimidos, lo que ocurre, cuando una vez dictada la sentencia, ninguna de las partes interesadas la impugnan dentro del plazo corres-

pondiente; o bien, cuando habiendo sido impugnada, se fijan por última vez en la resolución respectiva los términos en que finalmente deberá verificarse la sentencia (cuestión a la que se le ha denominado Cosa Juzgada Formal). Normalmente como ya se dijo, se debe esperar a que la sentencia adquiera la autoridad de cosa juzgada formal, pero existen excepciones a este principio dependiendo de la materia que se trate y de que expresamente así esté contemplado en la legislación vigente.

En lo relativo a la época de realización, ésta se puede fijar - de varias formas, en distintas ocasiones y hasta en varias etapas, lo anterior en atención al tipo de proceso que se siga.

De esta forma, la primera etapa que comprende la de dar al obligado la oportunidad de cumplir la sentencia, se puede fijar por primera vez en cualquiera de las siguientes formas: por la misma Ley - (como en el caso de algunas sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación¹⁵⁸); por la propia sentencia; por una resolución posterior inmediata a la sentencia (caso de la vía de apremio); o por una resolución emanada propiamente ya de un juicio ejecutivo.

Asimismo, se pueden dar al obligado ulteriores oportunidades para cumplir la sentencia, dependiendo obviamente de la forma que revista el sistema de ejecución correspondiente. Pero indudablemente

¹⁵⁸ Así se desprende del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, pues establece que "Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses..."

en estos procesos se preve que las oportunidades para la realización voluntaria del fallo por el obligado, deben tener un límite (sea que se den una sola vez o varias veces más), por lo que en adelante, las siguientes etapas pertenecen a las de la realización de la sentencia por ejecución; esto es, a través de los medios idoneos que den satisfacción a lo prescrito por el fallo, que necesariamente sucederá por la intervención de una persona distinta a la del obligado, quien sustituirá a éste en la realización de los actos ordenados para él en la sentencia. Aquí cabe aludir a lo dicho por el maestro Ignacio Burgoa respecto de la diferencia entre ejecución y cumplimiento de sentencia, al establecer que "La ejecución es, desde luego, un acto de imperio; es la realización que de una decisión hace la autoridad imperativamente; ordenando a la parte condenada a cumplirla. Por el contrario, el cumplimiento de una sentencia consiste en su acatamiento por la misma parte que en ella resultó condenada. Mientras que la ejecución incumbe a la autoridad que dictó la sentencia respectiva o a la que la ley señale para el efecto, el cumplimiento se realiza por la parte condenada contra quien se dictó la resolución correspondiente".¹⁵⁷

Ahora bien, la satisfacción total de lo señalado en el fallo puede ser que no se de en un solo acto o en una sola serie de actos por lo que entonces, se tendrán que seguir dando posteriormente más actos hasta que se realice totalmente la sentencia, todo lo cual es

159 Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, Porrúa, 5a ed., México 1961, p. 491.

tará comprendido como etapas de ejecución, aún cuando se lleven a cabo en distintas épocas.

Por lo que toca a la naturaleza de la obligación, es preciso señalar que los procesos de ejecución se desarrollan de cierta manera específica, es decir, se inician normalmente a petición del interesado, posteriormente se requiere al obligado para que cumpla con la obligación, pero si éste se niega, se desarrollarán entonces, determinados procedimientos de ejecución que tenderán a la completa satisfacción de la misma. Así pues, dentro de los procesos de ejecución en general están contenidos los procedimientos de ejecución, cuya función específica es que se cumpla una determinada obligación y por tanto para lograr ese objetivo, dichos procedimientos deben atender y realizarse conforme a la naturaleza de la propia obligación a que están dando existencia, de tal manera que se dará un procedimiento para las obligaciones de dar, otro para las de hacer y otro para las de no hacer.

Finalmente en lo que atañe a lo del tipo de sentencia, por regla general los procesos de ejecución solo se dan respecto de las sentencias de condena, ya que únicamente éstas tienen "por objeto obtener en contra del demandado una sentencia en virtud de la cual, se le constriñe a cumplir una obligación, sea de hacer, de no hacer, o de entregar alguna cosa, pagar una cantidad de dinero, etc."¹⁶⁰ De esta forma, como las sentencias del tipo declarativas y constitu-

160 Pallares, op. cit., p. 34.

tivas "no imponen el dar, hacer u omitir algo"¹⁶¹ no es dable utilizar los procesos de ejecución para su realización, puesto que en éstas "el fin perseguido por el acto se obtiene con las sentencias - respectiva, pues ella garantiza por sí misma la observancia del derecho individualizado y realiza la voluntad de la ley".¹⁶²

Lo que sucede, diría Alfredo Rocco¹⁶³, es que únicamente las - sentencias de condena contienen además de una declaración, una orden, que es "la precisa e individual conminatoria de ejecución forzosa - en caso de inobservancia", por lo que, los otros tipos de senten - cias al no contener esa especial conminatoria no dan siquiera, lugar a una ejecución.

Son pues todas estas consideraciones, las que ahora concurren - en la determinación del concepto de ejecución de sentencia por lo - que entonces se puede decir que se trata de aquel proceso seguido - ante el correspondiente órgano del estado, mediante el cual, éste - procura la completa satisfacción de la pretensión declarada cierta en la sentencia, a través del requerimiento o serie de requerimien - tos que se hagan del condenado para su cumplimiento; y de los actos de realización material que por ejecución efectúe coactivamente la - autoridad o la persona a quien ella designe, para dar existencia -

161 Couture, op. cit., p. 438.

162 Morales N., Fernando. Ejecución de Sentencia. Enciclopedia Jurídica Omba, Driskill, Argentina, 1980, t. IX, p. 822.

163 Rocco, op. cit., pp. 231 a 240.

práctica a lo ordenado en la sentencia ante la negativa u oposición del condenado a cumplirla.

En el concepto que antecede no se hace referencia a si el proceso se lleva a cabo dentro del mismo juicio de cognición o si sucede posteriormente en un juicio ejecutivo, en virtud que la ejecución de sentencia se da lo mismo en uno, que en otro, pues en realidad lo único que varía es la época de la realización sin alterar los demás elementos descritos.

Por otra parte, se ha incluido dentro del mismo, lo referente a la etapa de requerimiento de cumplimiento por el obligado, ya que en la mayoría de los procesos de ejecución, si no es que en todos, necesariamente se le da al condenado un plazo aunque sea muy breve, para la realización voluntaria de la obligación. Así por ejemplo, aún cuando ya se ha decretado un embargo, en la diligencia correspondiente todavía se hace un requerimiento de pago, mismo que de ser efectuado hará innecesario se continúe con la práctica de dicha diligencia y por ende, con la de la ejecución.

Por esta razón en afán de llegar a una claridad terminológica, se propone, que al referirse a este proceso se hable de una "Realización Procesal de la Sentencia", ya que estarían muy bien comprendidos dentro de dicho precepto, tanto la posibilidad del cumplimiento, como la posibilidad de la ejecución.

b) Procedimiento de ejecución.

Eduardo B. Carlos¹⁶⁴, ha definido y distinguido entre proceso y procedimiento, explicando que el primero es "el fenómeno o estado - dinámico producido para obtener la aplicación de la ley a un caso - concreto y particular"; y el segundo, "alude al fenómeno externo, a lo puramente rituario en el desenvolvimiento de de la actividad p^{ro}cedida ordenada por la ley procesal, que realizan las partes y el órgano - de la jurisdicción". De manera tal que la diferencia consiste en - que el proceso se refiere básicamente a la unidad de la función ju- risdiccional (declarar o ejecutar), mientras que el procedimiento - se refiere a la diversidad de formas o medios que sirven para lo - " - grar dicho fin.

Luego entonces, procedimiento de ejecución es aquella determina- da secuela de actos, que dada su organización específica, revisten un modo o forma especial de dar realización a la declaración jurídi- ca respectiva.

Finalmente, cabe hacer mención que normalmente dentro de estos procedimientos de ejecución se encuentran una serie de actos llama- dos medidas de ejecución que se clasifican conforme a Pallares¹⁶⁵ - en : a) medidas de "índole psicológica tales como el apercibimien-

164 Carlos, Eduardo B. Proceso. Enciclopedia Jurídica Omba, op. cit., t. XIII, pp. 292 y 293.

165 Pallares, op. cit., p. 309.

to, la prevención, la amonestación, etc"; b) las medidas de "carácter coactivo: la multa, el arresto, los embargos"; y c) las medidas de subrogación que por tales "entiende Chiovenda las que el órgano judicial lleva a cabo contra la voluntad del deudor y sustituyéndose a él. Consisten en vender sus bienes, entregarlos al acreedor, - lanzar al inquilino, destruir la obra que no debía hacerse, etc".

Las dos primeras, según lo explica ya Chiovenda¹⁶⁶, son las que obran "en el ánimo del obligado para inducirlo a cumplir la ley - - (ejecución indirecta o psicológica)", y la última, comprende "las - actividades de terceros dirigidas a conseguir el bien que debía ser presentado por el obligado, independientemente de su prestación - - (ejecución directa)".

Son pues éstas, las actividades típicas que se desarrollan en - los procedimientos de ejecución que no deben ser confundidas con el procedimiento mismo.

B. NATURALEZA JURIDICA.

a) De la ejecución en general.

Antes de entrar al tema de la naturaleza jurídica de la ejecución, es preciso recordar algunos conceptos que se manejan en la - teoría general del acto jurídico.

¹⁶⁶ Chiovenda, José, op. cit., p. 294.

De esta forma, atendiendo al estudio realizado por el jurista - Rojina Villegas¹⁶⁷, se tiene que, de acuerdo a la tradicional clasificación francesa de hechos y actos jurídicos, la primera gran división se establece "desde el punto de vista del derecho, en hechos materiales o no jurídicos y en hechos jurídicos". Siendo los primeros aquellos que no tienen consecuencias de derecho y los segundos, aquellos que "sí tienen consecuencias jurídicas por cuanto que originan el nacimiento, modificación, transmisión o extinción de un derecho o de obligaciones".

Continúa diciendo que a su vez, los hechos jurídicos se subdividen en "hechos del hombre y en hechos naturales que tienen también consecuencias jurídicas".

Pero como los hechos del hombre comprenden actos que pueden tener la intención de producir ciertos efectos de derecho o actos que no tienen tal intención, entonces para describir todo lo anterior - se propuso la siguiente terminología:

"Los hechos jurídicos *latu sensu*, se subdividen en hechos jurídicos *strictu sensu* y en actos jurídicos".

"Los hechos jurídicos *strictu sensu* comprenden los hechos naturales y los actos del hombre, con consecuencias de derecho, siempre y cuando no haya una intención de producir esas consecuencias".

¹⁶⁷ Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano, Porrúa, 5a ed., México, 1986, t. I, pp. 154 y 155.

"Los actos jurídicos serán los actos del hombre en que haya una manifestación de voluntad, con la intención de producir consecuencias de derecho, siempre y cuando la norma ampare esa manifestación de voluntad y reconozca los efectos deseados por el autor".

Finalmente los hechos jurídicos strictu sensu se dividen en "lícitos o ilícitos" según lo considere el ordenamiento jurídico; y en actos jurídicos "unilaterales o plurilaterales", de acuerdo al "número de voluntades que intervengan en su realización".

Ahora bien, el mismo autor explica que se pueden definir las consecuencias de derecho diciendo "que son todas aquellas situaciones jurídicas concretas que sobrevienen por virtud de la realización de los distintos supuestos previstos en las normas jurídicas".¹⁰⁰

De igual manera advierte que las consecuencias jurídicas pueden ser del orden del derecho privado o público, de acuerdo al tipo de relación que las establezca (entre particulares, particulares y estado u órganos del estado entre sí).

Así, en el estudio de las consecuencias jurídicas que se dan en el sector contencioso señala que las que se presentan en el proceso normativo del juicio civil se desarrollan de la siguiente manera: - "ante el supuesto del incumplimiento del deber jurídico, o de la -

causa especial que motive la violación de un derecho subjetivo, el pretensor 'puede' (no debe) exigir la intervención del órgano estatal (derecho público de acción que tienen como correlativa la prestación jurisdiccional del Estado). Si se intenta la acción (posición hipotética) deberá ser la sentencia y si ésta es condenatoria, deberá ser la sanción (ejecución forzada)¹⁶⁹, y ya en el sector coactivo indica que en éste, "se cumple otro proceso jurídico a través de la cúpula 'deber ser', pues se articula con el sector con tencioso, pasando la sanción a ser coacción. Esta se define como la aplicación de aquella"¹⁷⁰.

Finalmente, esta sanción coactiva dice Rojina Villegas¹⁷¹ es pa ra Kelsen la consecuencia que "opera ante el hecho condicionante - que constituye el acto antijurídico o acto ilícito; de tal manera - que según la naturaleza del acto antijurídico, civil, o penal, ha - brá una consecuencia civil o penal"; reconociendo que "la sanción - civil sólo afecta el patrimonio del sujeto, en tanto que la penal - puede afectar la vida, la libertad o el patrimonio mismo"; por lo - que de este modo, Kelsen¹⁷² engloba a todas las sanciones de tipo - civil en la denominación general de ejecución forzada (en oposición a la sanción de tipo penal) y que se caracteriza independientemente de la causa de su origen "en que sólo se hará una ejecución sobre -

169 *Ibid.*, p. 145.

170 *Loc. cit.*

171 *Ibid.*, p. 211.

172 *Ibid.*, p. 214.

el patrimonio para lograr o la prestación materia del deber jurídico, o una prestación equivalente".

Dentro de este contexto, la ejecución en general es pues, aquella específica actividad humana productora de consecuencias de derecho y de consecuencias materiales, de la que se sirve el derecho para lograr satisfactoriamente sus fines si es que estos no se han conseguido aún de manera voluntaria.

Claro está que para que la aseveración anterior no pierda su valor es necesario tener siempre presente que la ejecución (realización forzosa) no es igual que el cumplimiento (realización voluntaria). Así, aun cuando en ocasiones se hable de ejecución para denotar la realización de algo de manera voluntaria, como lo hace por ejemplo Chiovenda¹⁷³ al describir que la ejecución de la ley en general es quien "cumple" una prestación que le es impuesta por la ley; y que por eso se dice que "cumple" la ley; se observa entonces que no obstante que utiliza la palabra ejecución, se apoya mejor en el término cumplimiento para aclarar ese concepto. En el mismo sentido, se debe tener cuidado con la generalizada idea manejada en derecho administrativo respecto de que la actividad desempeñada por la autoridad administrativa, es la de "la ejecución de la ley", - pues lo que la administración pública realiza para la consecución de los fines del estado que los administrativistas han llamado pre-

173 Chiovenda, José, op. cit., p. 294.

cisamente así, no corresponde al término usado por los procesalistas en el sentido de una realización forzosa.

Por lo demás, la ejecución es a la vez una consecuencia jurídica por cuanto que su realización tiene su origen en la actualización de una previa condición que es el incumplimiento del acto o abstención a que estaba sujeto el obligado; consecuencia, que según Kelsen es la sanción impuesta al acto antijurídico del incumplimiento de un deber, que se traduce en ejecución forzosa sobre el patrimonio en el juicio civil, y en pena, sobre la persona en el juicio penal. Por otra parte es también una condición, puesto que de su actualización se derivan otra serie de consecuencias jurídicas para el futuro, como lo son por ejemplo, la extinción de derechos y obligaciones que generaron la relación jurídica; o bien la producción de nuevos derechos y obligaciones en el caso de la persona que adquirió la propiedad de los bienes obtenidos en el embargo (si es dinero o créditos fácilmente realizables) o en la venta judicial directamente.

Además de los efectos mencionados en el mundo jurídico, la actividad de la ejecución produce consecuencias de orden material, puesto que con ella se obtienen finalmente los bienes de la vida o hechos humanos deseados, en torno de los cuales giraban los derechos y obligaciones que específicamente se habían generado para su realización.

Pero como precisamente para conseguir tales cosas se ha requerido de la ejecución, la cual supone ya incumplimiento por parte del obligado, ésta se logra mediante el empleo de la fuerza pública que será de mayor o menor intensidad, de acuerdo al grado de resistencia que se presente, y de la naturaleza de la obligación a realizar.

Así la ejecución como fuerza coactiva, se aplica por los órganos del estado, como instrumento del derecho para la satisfacción de los intereses tutelados por el mismo.

b) De la ejecución de sentencia.

Siendo la ejecución en general la actividad humana productora de consecuencias jurídicas y materiales, que se aplica coactivamente como instrumento del derecho para la realización de sus fines, la ejecución de sentencia, es pues, la aplicación de esa precisa actividad coactiva utilizada por la función jurisdiccional para obtener la realización práctica de lo establecido en la sentencia.

El carácter jurisdiccional de la ejecución de sentencia está dado entonces, por la actividad a la que sirve y por la actividad en la que se desarrolla.

Luego entonces, el que esta actividad se desarrolle en la función jurisdiccional, por órganos igualmente jurisdiccionales, ha hecho pensar a los estudiosos del derecho que la misma tiene por

tanto el carácter y naturaleza de acto de función jurisdiccional; - idea que aunque ha sido aceptada por la generalidad, no ha sido del todo satisfactoria, pues se han generado no obstante, críticas en - el sentido de que la ejecución de sentencia es ya, una función admj nistrativa. De tal forma que la cuestión se ha planteado en torno a si todavía es una función jurisdiccional, o si por el contrario, - forma parte ya de la función administrativa.

Así las cosas, la tendencia es considerar que la ejecución es - tan solo una etapa dentro de la función jurisdiccional pues surgen opiniones como la de Carnelutti que afirma que "tanto el proceso de conocimiento como el de ejecución son parte de un todo"¹⁷⁴; o la de Couture que explica que "La doctrina francesa, la alemana más re - ciente y la angloamericana incluyen la ejecución en la jurisdic - ción" y por lo mismo "La ejecución abarca tanto el conocimiento como la ejecución"¹⁷⁵; de igual manera Podetti señala que la jurisdig ción se integra por tres poderes: "La 'notio' o poder de conocimien to o documentación, el 'juditium' o poder de decisión y la 'ejecutio' o 'coertio' o poder de coerción"¹⁷⁶; otra opinión más es la de Alberto M. Etkin que al resumir todas estas ideas, expone que la ty tela del derecho privado "comienza con la iniciación del proceso, y que termina con la realización definitiva del derecho, ya que el - proceso es un continuo dinámico, que se desarrolla por etapas, no -

174 Carnelutti citado por Becerra Baulista, José. El proceso Civil en México, Porrúa, 2a ed., México, -- 1965, p. 287.

175 Couture, op. cit., p. 444.

176 Podetti, op. cit., p. 9.

existiendo diferencia ontológica alguna entre las fases de declaración, constitución y ejecución".¹⁷⁷

Por otra parte, hay quienes consideran que la ejecución es actividad administrativa y no jurisdiccional, puesto que esta última termina con la emisión de la sentencia, en este sentido se encuentra la opinión de Lois¹⁷⁸ quien no duda en afirmar que "La ejecución es propiamente de naturaleza administrativa" en atención a que "la imposición de la fuerza es monopolio del Poder Ejecutivo del Estado", lo cual se explica en función de que tanto para el proceso penal como para el proceso civil "el ejecutor judicial, aunque actúa bajo las órdenes del Juez, es un órgano administrativo como señalan expresamente algunas legislaciones".

Pero en contra de esta afirmación, válidamente podría oponerse la de Couture por la que explica que "la actividad ejecutiva es actividad jurisdiccional. Los órganos de la jurisdicción no pierden en ningún momento, dentro de ella, la actividad cognoscitiva, y si bien en lo hechos la actividad de los auxiliares es más visible que la actividad de los magistrados, no es menos cierto que sólo actúan dentro de nuestro derecho, por delegación de éstos".¹⁷⁹

177 Etkin, M. Alberto. Juicio Ejecutivo. Enciclopedia Jurídica Ombra, op. cit., VIII, p. 368.

178 Lois citado por González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo, Instituto de Estudios Políticos, España, 1953, p. 311.

179 Couture, op. cit., p. 443.

La cuestión en verdad no puede ser tan simple como para aceptar que la naturaleza de la actividad ejecutiva sea dada por el órgano que la desarrolla, pues a veces, funcionarios del órgano jurisdiccional podrán bastar para llevar a cabo la ejecución y se tendrá - que decir que la ejecución tuvo carácter jurisdiccional, en cambio, cuando los funcionarios del órgano jurisdiccional no se basten para llevar a cabo la ejecución y tengan que auxiliarse en funcionarios pertenecientes a un órgano administrativo, se tendrá que decir entonces, que la ejecución tuvo carácter de administrativa; lo cual, a priori, no aporta ninguna solución.

Por tanto, si se atiende mejor a la naturaleza intrínseca de la actividad desde un punto de vista material, como lo estableciera el maestro Gabino Fraga¹⁸⁹, se tendría que tanto la función jurisdiccional, como la función administrativa, son por igual actividades - productoras de consecuencias jurídicas concretas en las que su diferencia radica, en que la primera se caracteriza en tener como motivo "una situación de duda o conflicto preexistente" por una parte y tener por otra, una finalidad que consiste en "resolver una controversia para dar estabilidad al orden jurídico"; en cambio la segunda, al ser una actividad que se realiza "bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales" no supone - como la otra, una situación preexistente de conflicto pues es una - "actividad ininterrumpida que puede prevenir conflictos con medidas

189 Gabino Fraga, op. cit., pp. 46 a 66.

de policia" y su finalidad no es el resolver controversias y si ligare a ocurrir que en alguna ocasión definiera una "situación de derecho se debe entender que lo hace, no como finalidad, sino como medio para poder realizar otros actos administrativos", los cuales entre otros casos, pueden concretarse a proveer la marcha de los servicios públicos, la seguridad interior o exterior del país, la dirección e impulso para la existencia y mantenimiento del propio estado y otros.

Atendiendo también a la finalidad como elemento diferenciador entre las funciones administrativa y judicial, se observa que - - - Alfredo Rocco¹⁸¹, ha dicho que "La actividad que el Estado despliega para la consecución de sus fines sirviéndose de los poderes inherentes a su soberanía en el campo que le ha dejado libre el derecho objetivo, es la actividad administrativa. Por tanto, la distinción entre actividad administrativa y judicial, está en esto, en que - - mientras en la primera el Estado persigue directamente la satisfacción de sus intereses, en cuanto puede ser directamente obtenida, - en la segunda interviene el Estado para satisfacer intereses ajenos, o también suyos, que han quedado incumplidos y que no pueden ser directamente alcanzados".

Así, en los términos apuntados por el maestro Fraga, la ejecución de sentencia tiene, atendiendo al punto de vista formal, la na

181 Alfredo Rocco citado por Pallares, op. cit., pp. 379 y 380.

turalidad de acto jurisdiccional por: a) ser decretada por el órgano jurisdiccional, y b) por ser practicada exclusivamente por este órgano en ciertas ocasiones. Tiene por otra parte la misma naturaleza atendiendo al punto de vista material por: a) ser originada por una situación preexistente o caso de duda, y b) por tener como fin el resolver dicha situación preexistente o caso de duda.

Ahora, siguiendo lo dicho por Alfredo Rocco, la ejecución de la sentencia es acto jurisdiccional por tener en éste la actuación del estado, la finalidad de satisfacer intereses privados o de intereses propios que no pueden ser alcanzados directamente, sino mediante la previa decisión jurisdiccional.

Finalmente es también un acto jurisdiccional de acuerdo a las primeras opiniones, por ser una actividad que está incluida en términos generales dentro de la función jurisdiccional.

c) De la ejecución de la sentencia administrativa.

En este orden de ideas, la ejecución de sentencia administrativa es también la fórmula coactiva jurisdiccional, para la obtención práctica de lo ordenado en la sentencia de tal carácter.

La diferencia específica respecto del género de ejecución de sentencia, se deriva básicamente de la naturaleza del conflicto del que surge, mismo que como se vió en un capítulo precedente, se de-

termina por: a) la naturaleza del acto a juzgar (acto administrativo), b) por el tipo de partes entre las que surge el conflicto (autoridad administrativa y particular), y c) por el órgano que resuelve el conflicto (Tribunal administrativo o Tribunal judicial).

Por lo anterior la naturaleza de la ejecución reviste características especiales por cuanto que atiende a diversos factores como los siguientes.

El acto del que deriva el conflicto es el llamado acto administrativo, el que conforme a la doctrina, contiene desde su origen - dos caracteres especiales que son la ejecutoriedad y la presunción de legitimidad, que por la índole de este trabajo, menester es considerar brevemente.

La ejecutoriedad dice Fraga¹⁸², significa que el acto "adquiere fuerza obligatoria", por lo que en caso de que este no sea voluntariamente obedecido por el particular, "la Administración está capacitada para proceder en forma directa, esto es, sin intervención, - de los tribunales, a la ejecución de sus propias resoluciones", y - lo anterior en razón de que la administración no puede estar sujeta a las "trabas y dilaciones que significaría la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial".

182 Gabino Fraga, op. cit., pp. 261, 267 y 268.

Por otra parte la presunción de legitimidad advierte el mismo autor¹⁸³, significa que el acto administrativo "debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por una autoridad competente su invalidez".

De la misma manera, para Marienhoff¹⁸⁴ esta presunción tiene como consecuencia que: a) no sea necesario que "la legitimidad" de dichos actos sea declarada por la autoridad judicial; b) que "la nulidad de los actos administrativos no puede declararse de oficio por los jueces"; c) que "quien pretenda la ilegalidad o nulidad de un acto administrativo debe alegar y probar lo pertinente"; y d) que es a los particulares a quien corresponde tomar la iniciativa de pedir la nulidad del acto, puesto que la declaración judicial no procede de oficio.

Es también este jurista¹⁸⁵ quien afirma que "la 'presunción de legitimidad' y la 'ejecutoriedad' se complementan, surgiendo de esa conjunción la posibilidad jurídica de que el acto sea puesto inmediatamente en práctica".

De igual manera, otro factor que debe ser tomado en cuenta para la ejecución de sentencias administrativas, es la de la pretensión procesal que se presenta, esto es, "la administrativa", que puede -

183 *Ideu.*, p. 281.

184 Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, 3a ed., Argentina, 1988, II, pp. 371 y 372.

185 Marienhoff, *op. cit.*, p. 368.

ser por una parte, según lo explica Manuel María Díez¹⁸⁶, la que se refiere a "actos administrativos cuya nulidad, anulación o reforma se requiera"; y la que se conoce como pretensión de "plena jurisdicción" en la que "el particular no se contenta con pedir la nulidad o anulación de acto sino que también pide el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas que fueron desconocidas por el acto impugnado, además de la indemnización por razones de daños y perjuicios".

Sobre este particular es interesante apuntar la cita que hace Díez¹⁸⁷ acerca de lo dicho por el jurista español González Pérez, - en la que señala: "Agrega este autor que la pretensión de plena jurisdicción constituye un supuesto típico de pretensión de condena y el de anulación sería meramente constitutivo o declarativo, pero - que tal correlación es inexacta por que en la pretensión de anulación se puede solicitar no solamente la nulidad del acto sino que - se condene a la administración a cumplir con las consecuencias de - la anulación".

Finalmente un último factor a considerar es el relativo a la - parte vencida en el juicio administrativo; si lo fue el particular, es decir que en la sentencia se reconoció la validez del acto administrativo impugnado, entonces, la ejecución de la sentencia -que sería en sí, la del acto mismo- corresponde no al órgano jurisdic-

186 Díez, Manuel María. Derecho Administrativo, Plus Ultra, Argentina, 1972, t. VI, p. 108.
187 Díez, op. cit., p. III.

cional sino a la propia autoridad administrativa en virtud de que - cuenta con facultades para ello, y en atención a que el acto siempre mantuvo el carácter ejecutorio que tan sólo se suspendió por la tramitación del juicio.

Por otro lado, en términos generales, si la parte vencida fue - la autoridad administrativa, se deberá tener presente que según lo prescrito por el artículo 4o del Código Federal de Procedimientos - Civiles:

"Las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas - tendrán, dentro del procedimiento judicial, en cualquiera forma en que intervengan, la misma situación que la otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencias de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija de las partes.

"Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas - por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones".

Son pues todas estas cuestiones las que dan a la ejecución de - sentencia administrativa una naturaleza particular, ya que en razón de la esencia de la pretensión que se presenta en el juicio administrativo, ésta puede ser satisfecha en ocasiones simplemente con la declaración contenida en la sentencia; pero en otras, tal declara-

ción no basta y es necesario la realización de otros actos posteriores a cargo de la autoridad administrativa que produzcan las consecuencias jurídicas y materiales deseadas. Así, si la autoridad no realiza voluntariamente tales actos o abstenciones, entonces, es preciso que se utilicen medios coactivos adecuados para obtener las consecuencias jurídicas o materiales requeridas; los que de ninguna manera se pueden presentar como mandamientos de ejecución, ni como providencias de embargo, sino más bien como medidas indirectas de ejecución (requerimientos, sanciones, destituciones y otros). Situación de la que se desprende que no es la administración personificada la que sufre o soporta efectos coactivos directos o indirectos de ejecución, sino más bien el servidor público.

Lo anterior ha llevado a pensar que realmente no se da en este tipo de juicios una verdadera ejecución; así Díez¹⁸⁸ a dicho al respecto que "las pretensiones de ejecución no se realizan íntegramente por que, dictada la sentencia, se suele privar a los órganos jurisdiccionales de potestades ejecutivas frente a la entidad administrativa condenada"; idéntico pensamiento ha expresado González - Pérez¹⁸⁹ al explicar que "al llegar al momento de la ejecución suelen privar a los órganos jurisdiccionales de potestades ejecutivas frente a la entidad administrativa condenada, arbitrando una serie de medidas indirectas para procurar la efectividad del fallo".

188 Díez, op. cit., p. 113.

189 González: Pérez, op. cit., pp. 312 y 313.

2.- DEL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DEL
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

A. FORMA DE CUMPLIMIENTO.

Para estudiar las particularidades de la realización voluntaria o forzosa del contenido de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, se debe tener presente: la naturaleza de las obligaciones a efectuar, que en principio se delimitan en los sectores de competencia, por materia, con la que se ha dotado a ese Tribunal (art. 23 LOTFF.); la clase de fallos que puede dictar (art. 239 - CFF.); y las causales de ilegalidad generadoras de la anulación del acto administrativo (art. 238 CFF.).

También se debe recordar los efectos que se producen con los distintos tipos de sentencias, así, González Pérez¹⁹⁰ a grandes rasgos resume que "La sentencia es declarativa siempre que no comporte la alteración de las relaciones jurídicas materiales" limitándose ésta, sólo a "comprobar la realidad jurídica sin modificarla"; por lo que toca a la sentencia constitutiva, ésta revista tal carácter si produce en "las relaciones jurídico-materiales una consecuencia que antes no existía, creandolas, modificandolas o extinguiendolas"; y en cuanto a las sentencias de condena, son simplemente las que aparte de todo "imponen una prestación".

190 González Pérez, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, op. cit., pp. 283 y 284.

De esta forma se tiene que, para el legal cumplimiento de las - sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, se debe observar el tipo de sentencia de que se trata conformen a lo siguiente.

a) De sentencia que reconoce la validez.

Si la sentencia reconoce la validez de la resolución impugnada en un juicio en el que el particular se desempeñó como parte actora, pretendiendo la nulidad de tal resolución, entonces, se está en presencia de un fallo desestimatorio de la pretensión presentada, - por haberse considerado que no ha sido probada la causal de ilegalidad aducida. Por consiguiente, la sentencia solo contendrá un reconocimiento de validez, y nada más. Lo que significa que en el fallo no se está propiamente ordenando al particular realizar tal o cual prestación, puesto que en todo caso los términos de dicha prestación están ya contenidos en el acto impugnado, de manera tal que la posterior realización voluntaria o forzosa de la prestación en cuestión, se da más en función del acto impugnado, que de la propia sentencia aun cuando, claro está, se ha requerido de la declaración - producida en la sentencia para ello.

Sin embargo lo anterior es así por que el acto impugnado contenía ya como cualquier acto administrativo, la característica de la ejecutoriedad y de la presunción de legalidad. Con la primera bien podría haberse empezado a ejecutar el acto, y hasta incluso, podría

haberse plenamente ejecutado. Con la segunda, se tenía ya al acto - como legal, es decir, como emitido conforme a derecho, y por lo mismo, como válido, productor de todas sus consecuencias jurídicas incluyendo la de la ejecución¹⁹¹; por tanto, si con la sentencia se - transforma la presunción de legalidad en una "certeza de legalidad", el acto podrá continuar con las consecuencias jurídicas que - ya producía desde su inicio, lo cual permite que sea la autoridad - administrativa quien directamente ejecute el acto en caso de incumplimiento.

Por otra parte, si el caso es el de que se reconoce la validez de la resolución en un juicio iniciado por la autoridad administrativa como parte actora, entonces, atendiendo a todo lo dicho anteriormente, la sentencia al ser desestimatoria de la pretensión presentada, confirma la legalidad del acto y por ende la de su validez y la de su ejecutoriedad, sin que para ello pueda validamente oponerse la autoridad administrativa que pidió su anulación.

Ahora bien, normalmente los efectos de éstos actos ya han sido producidos al momento de pronunciarse la sentencia y aun al momento de la iniciación del juicio respectivo, por lo que entonces, cabe - preguntarse cuál es la razón que motiva a la autoridad a invocar la nulidad de tales actos. La idea, al parecer, responde a que la autoridad al estar convencida de que se debe volver al cauce de la legga

191 Idea que subsiste en lo dicho por Marienhoff al indicar que "la presunción de 'legitimidad' se refiere al acto perfecto, o sea al acto válido y eficaz. Si el acto es válido, pero no es 'eficaz' no es un acto 'perfecto', y en consecuencia no será 'ejecutorio'", op. cit., p. 369.

lidad una determinada situación jurídica, es preciso que ella realice la actividad necesaria para producir ese efecto, pero entonces - como el acto que se considera anti-jurídico es todavía legalmente válido (por lo de la presunción), y además ha creado ya ciertos derechos a favor de un particular; se requiere primero, que éste sea declarado nulo para así estar en posibilidad de actuar conforme a sus pretensiones; de tal forma que la anulación le permitirá llevar a cabo otros actos que cambien la situación jurídica ya creada, o bien simplemente extinguirla.

Por tales razones si el acto impugnado, se reconoce válido y ya ha producido sus efectos, la conducta de la autoridad deberá dirigirse en el sentido de respetar ese derecho, absteniéndose de efectuar actos que tiendan a modificarlo o a extinguirlo. Pero como esta conducta de abstención no es una imposición que derive directamente de la sentencia, no se puede decir que la realización de los mismos represente un incumplimiento del fallo.

Otro es el caso si el acto que se ha reconocido válido no ha producido plenamente todos sus efectos, puesto que para ello se necesitará entonces, todavía cierta conducta de parte de la autoridad. Por ejemplo si la autoridad no ha devuelto aún una cantidad igualmente debidamente percibida, a pesar de haberse ya emitido la resolución que declare su procedencia, por haberla impugnado en el juicio contencioso administrativo y la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación se dicta en el sentido de reconocer la validez de la mis-

ma, lo que se requiere es, que la autoridad realice la devolución de la cantidad indebidamente percibida.

No obstante, al igual que en el otro caso descrito, la conducta de la autoridad en el sentido de devolver la cantidad indebidamente percibida no deriva de una imposición directa de la sentencia, sino del acto administrativo en sí, por lo tanto, aquí tampoco habrá incumplimiento de la sentencia si la autoridad no realiza lo que el acto administrativo prescribe.

En resumen, las sentencias que reconocen la validez de la resolución impugnada corresponden básicamente a las de la especie de sentencias que son meramente declarativas, pues solo comprueban la realidad jurídica sin modificarla, por lo que los efectos deseados se producen con la sola declaración, no dando lugar a que se requiera un cumplimiento o ejecución posterior.

b) De sentencia que declara la nulidad lisa y llana.

De las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, las que se dictan con efectos anulatorios, son las que responden precisamente a la pretensión hecha por la parte actora (particular o autoridad) respecto de la petición de cesación de los efectos jurídicos que produce el acto impugnado, a través de la anulación que del mismo se haga. Petición que se origina a decir de algunos, en el interés de restaurar "la legalidad, que ha sido violada por -

la Administración Pública"¹⁷²; o por lo que toca a los particulares, al derecho que tienen a "la legalidad de los actos de la administración".¹⁷³

Y por legalidad entiende el maestro Fraga¹⁷⁴, la reunión en los actos administrativos, de ciertos elementos internos o externos que la ley requiere para su validez, pues de lo contrario, la misma ley otorga la posibilidad de llegar a imponer como sanción a tal ilegalidad, hasta la privación absoluta de todo efecto jurídico.

De acuerdo a lo anterior la ley señala entonces como causales de ilegalidad para la nulidad de las resoluciones administrativas que son materia de conocimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, las señaladas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, y que a grandes rasgos resultan de: la incompetencia del funcionario; la omisión de requisitos formales; la presencia de vicios en el procedimiento, la violación al ordenamiento legal por la aplicación de una norma indebida o la inaplicación una correcta; y por la configuración de una finalidad distinta a la querida por la ley, al otorgar facultades discrecionales en resoluciones administrativas.

Ahora, primeramente en cuanto a las pretensiones, tomando en cuenta que dado que los actos que impugnan los particulares corres-

172 Margain Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Illegitimidad, Editorial Universitaria Potosina, 3a ed., México, 1980, p. 18.

173 Gabino Fraga, op. cit., p. 421.

174 *Ibid.*, p. 275.

ponden a los del tipo que limitan su esfera jurídica, sea por que - les determinen una obligación, o por que les desconozcan, modifi- - quen o extingan un derecho subjetivo, la pretensión que se hará en- - tonces, será por regla general la de simple anulación para el caso de resoluciones que les determinen una obligación; o de anulación - para efectos, en los casos en que se les desconozcan, modifiquen o extingan derechos, a fin de que precisamente se les reconozcan, mo- - difiquen (a su favor) o se les restablezcan los derechos en cues- - tión.

Por lo que toca a las autoridades, su pretensión se dirige a im- - pugnar los actos que ellas mismas dictaron y que de alguna manera - amplian la esfera jurídica de los particulares, bien por que en es- - tos se determinen, modifiquen o extingan incorrectamente las obliga- - ciones a su cargo (es decir que determinen una obligación inferior, que modifiquen una obligación superior a una inferior o que extin- - gan una obligación a la que si debía estar sujeto el administra- - do); o por que se otorguen o modifiquen incorrectamente derechos a favor de los particulares, que no les correspondía; casos todos - - ellos en los que generalmente la autoridad pretenderá la simple anu- - lación, ya que sólo esto bastará para remover el obstáculo jurídi- - co, que le sujetaba al derecho del particular, o que le limitaba en su actuación para emitir otro acto si así fuera el caso.

Así pues, guiándose primeramente que el artículo 239 al señalar que el Tribunal Fiscal de la Federación dictará sentencias para - - efectos cuando se esté en presencia de alguno de los supuestos pre-

vistos en las fracciones II, III y V del artículo 238 del Código en mención, pareciera que excluye de estos efectos a los casos de los supuestos previstos en las otras dos fracciones, o sea la I y la - IV, sin embargo realmente esto no es exacto, puesto que existen casos en los que se actualizan alguna de las ilegalidades previstas - en estas dos últimas fracciones (I y IV) y la sentencia que se dicta es para efectos de sujetar a la autoridad demandada a emitir una nueva resolución bajo los términos que en ella se precisen.

Criterio que se refleja en la jurisprudencia número 210 del - Tribunal Fiscal de la Federación que a continuación se transcribe, en la que se presenta la realidad de las cosas y es conclusiva.

"NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS.- LOS ARTICULOS 238 Y 239 - DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN VIGOR NO LIMITAN LOS CASOS EN QUE LA SENTENCIA DEFINITIVA PUEDE DICTARSE EN ESTA FORMA.- El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación en vigor establece en su fracción III, primera parte, que la sentencia definitiva podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, sin limitar los casos en que la sentencia puede dictarse en esta forma, y el último párrafo del mismo precepto tampoco es limitativo, sino simplemente señala que los supuestos previstos en las fracciones II, III y V del artículo 238 se deberá declarar la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución, lo - -

cual no excluye que este mismo tipo de nulidad pueda darse en otros casos, si así procede.

Revisión No. 778/84.- Resuelta en sesión de 30 de noviembre de 1984, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 1192/84.- Resuelta en sesión de 30 de noviembre de 1984, por unanimidad 6 votos.

Revisión No. 977/85.- Resuelta en sesión de 8 de marzo de 1985, por unanimidad de 7 votos". 170

En este orden de ideas la clasificación hecha por el artículo - 239 del Código Fiscal de la Federación, respecto de las causales de ilegalidad que dan lugar a sentencias para efectos, no es precisamente limitativa sino más bien enunciativa de algunos casos que se deben dictar en tales términos; pero que de cualquier manera representa una pauta de orientación general.

Siendo así las cosas, generalmente casi todos los casos de incompetencia dan lugar a una declaración de nulidad lisa y llana, - por lo que el artículo 239 no indica que en los supuestos de la - fracción I del artículo 238, la sentencia que dicte el Tribunal - Fiscal sea para efectos. Sin embargo, aun en estos casos existen - excepciones, como cuando se declara que que la autoridad que emi - tió la resolución recaída a un recurso es incompetente; y por tanto

como diría la Dra. Lomeli¹⁹⁶, el efecto no puede ser el de que la - resolución combatida en el recurso sea revocada, sino el de que "la autoridad competente se avoque al conocimiento del propio recurso y lo resuelva ajustándose a derecho"

En estas circunstancias, la cabal forma de cumplimiento será la de que la autoridad demandada se abstenga de repetir el acto; lo - cual no impide como ya se determinó en un fallo dictado por ese Tri- bunal en el que fue ponente el Lic. Mariano Azuela Gutiérrez¹⁹⁷ que - "la autoridad competente, en caso de que exista, pueda dictar una - nueva resolución sobre la misma cuestión o llevar a cabo un procedi- miento análogo al impugnado".

La excepción a este caso, sería la de que, la autoridad que re- sultó incompetente en ese asunto, deviniera posteriormente a la re- solución del mismo, precisamente la autoridad competente.

En cuanto a los supuestos de la fracción IV del artículo 238 - del Código en mención, ocurre lo mismo que la situación anterior, - es decir, que aun cuando el artículo 239 no señala que para estos - casos la sentencia sea para efecto de que la autoridad dicte un nug- vo acto, si hay ocasiones en que no obstante que se trata de estos supuestos, la sentencia se declara para tales efectos; esto pasa - por ejemplo en el caso por el que se declare que la resolución re-

196 Margarita Lomeli, op. cit., p. 144.

197 Citado por Margarita Lomeli, op. cit., pp. 135 y 136.

caída al recurso es anulada por indebida fundamentación y motivación (violación de fondo), por lo que el efecto que se debe señalar es el de que "la autoridad dicte una nueva resolución del recurso - revocando el acto administrativo impugnado en él, puesto que la nulidad pronunciada por el Tribunal Fiscal no produce directamente la consecuencia de dejar sin efectos la resolución combatida en el recurso administrativo, por que el propio Tribunal, como se ha dicho anteriormente, no puede sustituirse a la autoridad"¹⁷⁹; otro tanto sucede cuando habiendo estudiado la procedencia de un crédito fiscal (cuestión de fondo) se llega a la conclusión de que en el caso concreto la violación sólo afecto un elemento de la determinación del crédito, por lo que el efecto sólo será para corregir ese elemento en otra nueva resolución; finalmente lo mismo debiera pasar si el particular demuestra en el juicio, que tiene un derecho frente a la administración que ésta se ha negado a reconocer y por tanto procede que la sentencia sujete a la administración a reconocer de manera eficaz ese derecho.

En esta última hipótesis, las circunstancias que provoca que la sentencia sea para efectos, es precisamente el hecho de que la pretensión que se efectúa se trata de una pretensión de plena jurisdicción, ya que lo que se reclama en el caso concreto, es el reconocimiento o respeto de una determinada situación jurídica individualizada a favor del particular.

¹⁷⁹ Margarita Lemeli, op. cit., p. 146.

Así, volviendo al antiguo tema de discusión suscitado respecto de si el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de simple anulación o si por el contrario es además un tribunal de plena jurisdicción, por lo que toca, a si sólo puede dictar en sus sentencias el reconocimiento de validez de la resolución impugnada o declarar simplemente la nulidad de la misma, o si además, puede ir más allá de eso.

En primer término se tiene, de acuerdo a la Dra. Lomeli¹⁷⁷, que el Tribunal Fiscal de la Federación desde la iniciación de sus funciones, contaba con la facultad en algunos casos de indicar "de manera concreta en que sentido debía dictar su nueva resolución la autoridad fiscal"; disposición, afirma ella, que "claramente rebasa el estricto concepto de contencioso de anulación, pues la decisión del Tribunal Fiscal no se detiene o termina con la declaración del acto impugnado, sino que de un modo indirecto, pero efectivo, regula la emisión del nuevo acto de autoridad que sustituirá al anulado".

Asimismo pone por ejemplo el caso en que "si se demanda la nulidad de una negativa de las autoridades fiscales a devolver una cantidad pagada indebidamente o de más, y el Tribunal anula esa resolución invariablemente lo hace indicando en la sentencia que la nulidad es para el efecto de que se dicte una nueva resolución ordenando la devolución de la cantidad reclamada. ¿No equivale esto a -

177 Id., p. 45.

una condena, o por lo menos, no está más cerca de una condena que de una simple anulación?".²⁰⁰

También señala, que si el Tribunal anula una resolución "en que se concede una pensión menor de la que procedía legalmente, estableciendo que el efecto de la nulidad es el de que se dicte una nueva resolución que otorgue la pensión debida, ¿no entraña tal sentencia el reconocimiento del derecho subjetivo del actor a obtener la prestación consistente en la pensión establecida en la Ley y la condena a la autoridad a respetar tal derecho y a cumplir con la prestación legal?".²⁰¹

Es pues importante distinguir que precisamente estos casos, son los que corresponden a una clara pretensión de plena jurisdicción a la manera que lo indica el autor español González Pérez: para él, - "La pretensión llamada de 'plena jurisdicción' es aquella en que se solicita del órgano jurisdiccional no sólo la anulación del acto, - sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas, la indemnización de los daños y perjuicios - cuando proceda".²⁰²

Por lo tanto, si se fija uno bien, ya no en las causales de ilegalidad y en los efectos que puede producir la sentencia en los tér

200 Id., p. 46.

201 Loc. cit.

202 González Pérez, op. cit., p. 155.

minos de los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, sino en la naturaleza de las pretensiones que son materia del conocimiento del Tribunal Fiscal de la Federación según lo ordenado por el artículo 23 de su Ley Orgánica, se tendrá que varias de ellas necesariamente implican con la declaración de nulidad de la resolución impugnada, un reconocimiento de una situación jurídica individualizada, es decir, de un derecho subjetivo del particular.

Caben pues, en términos generales en estos supuestos, los casos previstos en las fracciones II (por la negativa de la devolución de un ingreso indebidamente percibido), IV (por causar un agravio en materia fiscal, el posible desconocimiento de una condonación, subsidio, estímulo fiscal, derecho al pago diferido o en parcialidades, etcetera), V (por la negativa o reducción de una pensión y demás prestaciones sociales a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional), VI (por la negativa o desconocimiento de una pensión civil con cargo al Erario Federal o al ISSSTE), VII (por los derechos y obligaciones que se puedan pactar en un contrato de Obra Pública) y X (por los demás derechos y obligaciones que se puedan generar otros actos que sean señalados como competencia del Tribunal, como en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la que directamente se otorga competencia al Tribunal Fiscal y se establece en el artículo 70 que "las resoluciones anulatorias dictadas por ese tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese privado por la ejecución de las sancio-

nes anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes"); en fin en todos estos casos, la materia de la controversia es indudablemente el reconocimiento de situación jurídica individualizada.

Siendo así las cosas, la otra cuestión que se debe tener presente, en relación con el punto anteriormente tratado, es el de los casos en que para el reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada en favor del particular, sea preciso la emisión de un acto posterior a cargo de la autoridad demandada a fin de que se consigan tales efectos. Por lo mismo es necesario -- aclarar en que consisten los efectos que se producen con la emisión de las sentencias del Tribunal Fiscal; así, un efecto importante para la solución de este asunto, se encuentra dentro de los señalados por el mencionado autor González Pérez, que dice que en general, la sentencia administrativa "despliega sus efectos tanto en el mundo del proceso como en el de las relaciones jurídico-materiales".

Por lo que respecta a los efectos en el mundo del proceso, estos se desenvuelven en dos direcciones: a) una ejecutiva (realización voluntaria o forzosa), y b) otra de carácter declarativo (cosa juzgada).

En lo que atañe a los efectos que se dan en las relaciones jurídico materiales, cabe hablar de dos tipos: a) los de eficacia direc

ta; que son los que se producen "cuando provocan de modo inmediato en la relación jurídica material una consecuencia que antes no existía"²⁰⁴; y b) los de eficacia indirecta; que son "cuando ésta, sin proponerse inmediatamente una consecuencia de tal naturaleza o al margen de ella, origina efectos sustantivos por vía secundaria o reflejo".²⁰⁵

En este sentido, explica que efecto reflejo es el que se da -- cuando la sentencia de anulación se limita a "reenviar el asunto a la administración a quien corresponderá sustituir el acto anulado"²⁰⁶ y que está "es la norma que generalmente rigen en el proceso administrativo y tributario mexicano".

Se observa pues de lo que precede, que lo que se ha distinguido como efecto indirecto o reflejo, se encuentra también, directamente relacionado con lo que implica la simple anulación y la plena jurisdicción, puesto que una de las características que señala el Lic. Alfonso Cortina Gutiérrez²⁰⁷ para el contencioso de anulación, es -- precisamente, la de que el Tribunal que anula el acto impugnado no puede, entre otras cosas, dictarlo, o sea, que no puede sustituirse a la autoridad administrativa en la emisión de un nuevo acto.

En conclusión tal y como lo dijera ya otros estudiosos del de-

204 Id., p. 350.

205 Id., p. 352.

206 Id., p. 351.

207 Citado por Margarita Lomeli, op. cit., p. 129.

recho procesal administrativo mexicano, el Tribunal Fiscal de la Federación es un "juicio de anulación en algunos casos, pero de plena jurisdicción en otros".

Así, salvo las excepciones mencionadas en el sentido de obligar a la autoridad a dictar otro acto, en el caso de las sentencias que declaran la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada con base en el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, la forma correcta de cumplir con una sentencia de este tipo, es la de que la autoridad se abstenga de actuar sobre el mismo asunto, ya que una violación de fondo en éstos términos no da lugar a una posible actuación posterior, ni por la autoridad que dictó el acto, ni por ninguna otra.

Por otra parte, cuando se declara una nulidad lisa y llana de una resolución impugnada por la misma autoridad, el posible cumplimiento se dará de una forma especial ya que lo que la autoridad busca con la anulación del acto, es que se le libere de una obligación a la que está sujeta o simplemente que se le deje en condiciones de dictar un nuevo acto en distintos términos. Por lo mismo, básicamente se encuentra en libertad de hacer lo que ella desee, salvo por una excepción, que es la de no repetir un nuevo acto en los mismos términos y condiciones.

c) De sentencia que declara la nulidad para determinados efectos.

En este tipo de sentencias la decisión no se detiene en la declaración de nulidad del proveído impugnado, sino que además emite una orden que sujeta a la autoridad a emitir un nuevo acto conforme a los términos que en el mismo fallo se señalen.

Términos que pueden ser una orden de reposición del procedimiento violado -por una ilegalidad de tipo formal-; un mandato de adopción de medidas adecuadas para el pleno reconocimiento, modificación o restablecimiento de una situación jurídica individualizada a favor del administrado -por cuestiones determinadas respecto del fondo del asunto (como ya se vió)-; una conminación para que en el nuevo acto se cambien los términos por los que efectivamente se persigan los fines para los que la ley ha concedido el uso de ciertas facultades discrecionales -en los casos de desvío de poder-; igualmente una orden para que se corrija el elemento que erróneamente se fijó en una obligación determinada; o incluso un mandato, para que en el caso de así requerirse, sea la misma autoridad a la que mediante la emisión de otro acto anule los efectos del acto impugnado, como en el caso de la revocación de una resolución que fue impugnada mediante un recurso; y otras ordenes más.

Para estos casos, el que la sentencia sólo declare la nulidad -

lisa y llana o que la declare para otros efectos, dependerá por ende, de lo siguiente.

Para que en el juicio contencioso administrativo se pueda dictar una decisión respecto del fondo del asunto, la resolución impugnada no debe aparecer viciada por ilegalidades de forma; ya sea en el acto mismo o en el procedimiento que se siguió para emitirlo; - por lo que si en el estudio del asunto aparecen probados estos vicios de forma, lo que generalmente procede es dictar una sentencia anulatoria del acto y señalar los términos en que la autoridad debe emitir nuevamente otro, a fin de que subsane los vicios cometidos - en él o que reponga el procedimiento al momento en que se causó la violación, para así estar en posibilidades de dictar otro conforme a derecho; lo cual permitirá posteriormente y en contra del nuevo - acto, si ese es el caso, estudiar y decidir las cuestiones de fondo que se propongan, ya que entonces se estará en posibilidad de verificar si efectivamente se dieron o no, los elementos que hacen precedente la obligación o derecho controvertido; lo que a su vez determinará si la anulación deberá ser lisa y llana o para efecto de reconocer, modificar o restablecer un derecho determinado.

Es pues de esta manera, que en principio el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación establece que en tratándose de los supuestos previstos en las fracciones II y III, y en su caso V, del artículo 238 del mismo Código, la sentencia que dicte el Tribunal Fiscal, será para el efecto de que la autoridad emita una nueva resoluc

ción de acuerdo a la forma y términos que en ella se precisen, salvo cuando se trate de facultades discrecionales.

Ahora bien, tales supuestos son:

"II. Omisión en los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso.

"III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada,...

"V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades".

La fracción II como se ve, se refiere a las formalidades que deben revestir los actos de la administración, formalidades que derivan directamente de la garantía constitucional consignada en el artículo 16 de la Ley Fundamental, en la que se ordena que:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Precepto que repite la ley secundaria, en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación al prescribir que:

"Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

"I. Constar por escrito.

"II. Señalar la autoridad que lo emite.

"III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito que se trate.

"IV. Ostentar la firma del funcionario competente....".

Es por eso que el maestro Fraga²⁰⁸ explica que cuando el acto administrativo implica la "privación o afectación de un derecho" o la "imposición de una obligación" normalmente es la forma escrita - la que llega a ser una garantía constitucional.

Además, como correctamente aprecia la Dra. Margarita Lomeli²⁰⁹, esta garantía tiene dos aspectos "uno formal y otro material. En el sentido formal, la garantía consiste en la expresión de los fundamentos y motivos legales del acto en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hechos en que se apoyó la autoridad, a fin de que esté en aptitud de combatirlos en caso de inconformidad. Si no se ha cumplido esta garantía formal, - se habla de falta o ausencia de motivación y fundamentación.

208 Gabine Fraga, op. cit., p. 278.

209 Margarita Lomeli, op. cit., pp. 138 y 139.

"En el aspecto material, la garantía se refiere a que existan realmente los motivos del acto y a que estén en vigor y sean aplicables los preceptos legales invocados por la autoridad. En caso contrario, existe indebida fundamentación y motivación".

El primer aspecto, el formal, es el que el Código Tributario - preve en la fracción II del artículo 238, y al que ha ubicado dentro del rubro de las omisiones de requisitos formales; en el segundo aspecto, el material, se encuentra en cambio ubicado en la fracción IV de dicho artículo, como una violación de fondo como ya se estudió anteriormente.

La cuestión que surge en este punto es que el Código vigente ha separado claramente ambos supuestos y por lo mismo, evidentemente - también ha separado los efectos que se producen en tales casos de - ilegalidad. Sin embargo en los Códigos anteriores la distinción de su ubicación y de sus efectos no estaba claramente precisada por lo que los estudiosos tuvieron que reflexionar al respecto, llegando a conclusiones como las que siguen.

Hedúan Virués ²¹⁰ comenta que en los caso de ausencia de moti - vación y fundamentación, por largos años se consideró que la nulidad debía declararse dejando a salvo las facultades de la autoridad "para el efecto de que se emitiera un nuevo acto motivado y fundado que se sustituyera al carente de esos requisitos", y esto en fun -

²¹⁰ Hedúan Virués, Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1971, p. 262.

ción de que tales requisitos eran considerados "como procedimentales y susceptibles de reposición". Pero aclara que posteriormente - el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación "estableció que dichos requisitos de motivación y fundamentación son de fondo, por lo que la nulidad de una resolución en la que no se expresen, es absoluta y no debe declararse para el efecto de que se dicte una nueva resolución remediando la omisión"; pero vuleve a aclarar que tal tesis se fue moderando por las Salas y por el Pleno, ya que se podía dar el supuesto de que la resolución impugnada se hubiera promovido como resultado de un recurso, y como el mismo no podía dejarse sin decidir era necesario que ante la presencia de estas ilegalidades - la autoridad demandada dictara un nuevo acto.

Más recientemente, el Lic. Margain Manautou insite en el tema y señala que "sobre ese problema, falta de fundamentación y motivación, hay sentencias contradictorias, por cuanto que para algunos - tribunales esta es una violación de caracter formal y para otros es una violación de fondo". 211

No obstante, el criterio que ha prevalecido, al parecer es el - que favorece a la autoridad, aduciendo que la ausencia de motivación y fundamentación en un acto administrativo, no permite estudiar el fondo del asunto, por lo que para que esto pueda llegar a - suceder, lo que se requiere entonces, es que tal omisión se subsane.

211 Margain Manautou, Emilio. El Recurso Administrativo en México, Editorial Jus, 1a ed., México, 1985, p. 93.

Es ejemplificativa de este criterio la jurisprudencia que estableció la Sala Administrativa del Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el siguiente sentido:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, AMPARO EN CASO DE LA GARANTIA - -
DE.- Si el acto reclamado no es intrínseca y radicalmente anti-
constitucional por que no evidencia en si mismo la falta de nor-
ma legal o reglamentaria que pudiera justificarlo (como suceder-
ría por ejemplo, respecto de un acto dictado sin competencia -
constitucional) para obtener de modo indubitable, una conclu-
sión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de di-
cho acto, que yendo más allá de su aspecto formal trascendiera
al fondo, esto es, a su contenido, sería preciso hacer un estu-
dio exhaustivo de todas las leyes y reglamentos, a fin de poder
determinar si existe o no alguna disposición que le sirva de -
apoyo, estudio que no es dable realizar en el juicio de amparo.
Llámesse violación procesal o formal (los dos términos se han em-
pleado indistintamente en la jurisprudencia, aunque el primero,
en verdad, no con intachable propiedad) a la abstención de ex-
presar el fundamento y motivo de un acto de autoridad, lo cier-
to es que tal abstención impide juzgar el acto en cuanto al fon-
do, por carecerse de los elementos necesarios para ello, pues -
desconocidos tales fundamentos y motivos, los mismos no pueden
ser objeto de apreciación jurídica alguna. La reparación de la
violación cometida, mediante el otorgamiento del amparo, consis-
tente en dejar insubsistente el acto formalmente ilegal; pero -

no juzgada la constitucionalidad del propio acto en cuanto al fondo por desconocerse sus motivos y fundamentos, no puede impedirse a la autoridad que emita un nuevo acto en el que purgue los vicios formales del anterior, el cual, en su caso, podría recalmarse en un amparo, entonces si, por violaciones de fondo concernientes a su fundamentación y motivaciones ya expresados. Si bien no puede impedirse a la autoridad que reitere el acto, con tal que lo funde y lo motive tampoco puede obligarse a que haga su reiteración, pues sin la propia autoridad encuentra que, ciertamente, el acto reclamado no podría apoyarse en irreprochables motivos y fundamentos legales, estará en actitud de no insistir en el mismo. En consecuencia la concesión del amparo contra un acto no fundado ni motivado únicamente constriñe a la responsable a dejarlo insubsistente, más no a reiterarlo purgando esos vicios formales".²¹²

De igual manera sirve de apoyo a ese criterio, la siguiente jurisprudencia sustentada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación:

"SENTENCIA.- EFECTOS DE LA NULIDAD POR VICIOS FORMALES.- La declaratoria de nulidad de una resolución impugnada por vicios formales, como lo es la falta de fundamentación y motivación, no impide a la autoridad ejercer de nueva cuenta sus facultades

²¹² Jurisprudencia, Poder Judicial de la Federación, Tesis de Ejecutorias 1917-1975, apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte II, Segunda Sala, p. 664.

des, subsanando esta irregularidad, siempre y cuando esté en tiempo; esto es, la anulación de una que legalmente debe revestir todo acto de autoridad tiene como consecuencia que éste deba ser invalidado, mas con dicha declaratoria no se limitan las facultades de la autoridad para la emisión de una nueva resolución, aunque no se mencionen los efectos de su nulidad, en razón de que no puede impedirse a la autoridad que se reitere su actuación, cuando la sentencia no se ha ocupado de la validez del derecho substancial.

Revisión No. 769/83.- Resuelta en sesión de 12 de enero de 1984, por unanimidad de 7 votos.

Revisión No. 596/85.- Resuelta en sesión de 25 de marzo de 1986, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.

Revisión No. 1491/85.- Resuelta en sesión de 15 de junio de 1987, por unanimidad de 8 votos. "■"

Pero de cualquier manera Manautou insiste en que hay quienes opinan que "la falta de fundamentación o motivación no constituye una simple omisión de carácter formal, sino de fondo, ya que todo acto de molestia en que se omite respetar esta garantía jurídica trae -

consigo graves daños al particular y no debe ser él el único que sufra las consecuencias de su violación".²¹⁴

Al respecto parece prudente transcribir la tesis de jurisprudencia del Poder Judicial en la que se establece que:

"FUNDAMENTACION, CREDITOS FISCALES, VIOLACION MATERIAL.- Cuando una resolución fiscal viola formalmente la garantía de fundamentación legal, es decir, cuando no cita los preceptos sustantivos en los que finca el crédito, o sea los que establecen la hipótesis de causación y el monto del adeudo, esa violación formal implica la nulidad lisa y llana de la resolución pero deja a salvo los derechos de la autoridad para proceder nuevamente en términos de ley. Pero cuando la nulidad de una resolución que finca un crédito fiscal se declara por violación material de la obligación constitucional de fundar, o sea por aplicar inexactamente los preceptos legales, o por dejar de aplicar los procedentes y aplicar otros en su lugar, en estos casos la nulidad también es lisa y llana pero además es de tal naturaleza sustancial, que ya no es posible que la autoridad finque nuevamente el crédito con la aplicación de nuevos preceptos sustantivos que lo funden, pues a más que esto daría lugar un número indeterminado de cobros, resultaría absurdo de que los juicios y medios de defensa hechos valer contra los créditos fiscales pudiesen ser utilizados por las autoridades para ir renovando y -

214 Margain M. op. cit., p. 95.

afinando la aplicación de los preceptos en que se apoyan, si en la contestación de la demanda no puede mejorarse el fundamento del acto impugnado, menos podrá hacerse después de la sentencia que declaró incorrectamente fundado dicho acto".²¹⁵

Tesis que evidentemente se aplica a los supuestos de la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, pero - dadas las razones antes expuestas, tal vez cabría hacerse la siguiente pregunta: ¿caso la falta de motivación y fundamentación, a pesar de ser considerada una violación formal, no puede adolecer también de los mismos males que se le están imputando a la indebida fundamentación y motivación? es decir, si se están dejando a salvo las facultades de la autoridad para poder proceder nuevamente cuando su acto ha carecido de fundamentación y motivación ¿no es igualmente posible que se de lugar a un interminable número de actos?, - máxime si en cada juicio la autoridad demandada no será condenada - en costas aun cuando plenamente se haya demostrado la ilegalidad de los mismos, una y otra vez.

Así, para este caso de excepción, aun cuando la ley establece - que la sentencia declarará una nulidad para efectos, por criterio - jurisprudencial se ha sostenido que ante la falta de fundamentación y de motivación, lo que procede es la nulidad lisa y llana, dejando a salvo las facultades de la autoridad para que en su caso, -

²¹⁵ Semanario Judicial de la Federación, Volumen Semestral, 133-138, Tribunales Colegiados, 7a Época. 6a.- Parte, p. 73.

esté en posibilidad de dictar otro por el que se subsanen tales omisiones. Ante esta situación, el único cumplimiento predecible de ante mano, es el de que la autoridad se abstenga de dictar de nueva cuenta un acto en el que se repita la falta de motivación y de fundamentación; ya que por otra parte, bien puede emitir un nuevo acto en el que si se expresen los motivos y fundamentos legales del mismo; o bien puede no dictarlo, por lo que tal vez, en realidad no existían ni los motivos ni los fundamentos en los que se pudiera basar.

Por lo que respecta a la ilegalidad derivada de vicios del procedimiento, el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, también establece que las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal, sea para el efecto de que la autoridad dicte un nuevo acto en la forma y términos que en ella se determinen.

Así, se tiene que el Licenciado Bassols²¹⁶, allá por el año de 1927 explicó en la introducción de una Ley Agraria que para que se considerará que en el desarrollo de un procedimiento se reunían las formas esenciales, se precisaba que la ley de la materia señalara los siguientes requisitos formales:

"1o. que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción

216 Bassols citado por Fraga, op. cit., p. 268.

intentada y que se le dé oportunidad de presentar sus defensas; 2o. que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien - sostenga una cosa la demuestre, y quien sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad; 3o. que cuando se agote la tramitación, se de oportunidad a los interesados para presentar alegaciones, y 4o. por último, que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse".

De lo anterior se desprende pues, que la omisión de alguno de - estos requisitos al igual que el incorrecto seguimiento de alguno - de ellos constituirá una violación al procedimiento.

Sin embargo, la ley ha establecido una condición más, para que se pueda declarar la ilegalidad por violación al procedimiento, al igual que en el caso de la omisión de requisitos formales; la de - que tales violaciones "afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada"; lo cual es entendible, pues por economía procesal no tendría caso mandar a reponer el acto o procedimiento, si ello no tiene como consecuencia variar - esencialmente el sentido de la resolución impugnada.

En estos términos, las causales de ilegalidad por violación a - las formalidades que el acto o el procedimiento deben reunir conforme a la ley, generarán por regla general, sentencias para el efecto de la reposición del acto o procedimiento por medio de los que la -

autoridad subsane los vicios que dieron lugar a la ilegalidad; en este sentido se encuentra la tesis de jurisprudencia del Poder Judicial que a continuación se transcribe:

"SENTENCIAS DE NULIDAD PARA EFECTOS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL. SU NATURALEZA.- La sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación que declara la nulidad para determinados efectos, se emite así como consecuencia de la naturaleza de los actos impugnados pues toda violación formal o procedimental traerá como consecuencia una nulidad para efectos, en el primer caso, para ser subsanadas las violaciones procesales, en el segundo, para que el acto satisfaga las formalidades esenciales, y sólo después de subsanada la violación formal o satisfecho el procedimiento, procederá el estudio y resolución de las cuestiones de fondo y podrá ser hasta entonces cuando se determine si la autogridad correctamente afectó la esfera jurídica del particular".²¹⁷

En cuanto a la actualización de la causal de ilegalidad prevista en la fracción V del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, al igual que las otras dos vistas ya anteriormente, su declaración acarrea como consecuencia la anulación del acto impugnado con el correspondiente efecto adyacente de sujetar a la autoridad a emitir un nuevo acto.

²¹⁷ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 4o. Tribunal Colegiado del Primer Circuito, No. 36, - Diciembre de 1990, p. 41.

Esto es así, por que tal supuesto prevé que los actos que son dictados en ejercicio de facultades discrecionales, deben ser emitidos para seguir la finalidad implícita en la ley, de lo contrario, esto es, cuando sean dictados con una finalidad distinta, tales actos deben ser anulados a fin de que se emitan otros que si persigan la finalidad que subyace en la ley.

El hecho es que la ley concedió esas facultades a la autoridad, para que, dadas ciertas circunstancias, ésta estuviera en posibilidad de apreciarlas y de decidir si debía actuar o no, si lo hacía de tal o cual manera y en que preciso momento lo haría²¹⁸; sin embargo tal actuación no puede darse de manera arbitraria, sino que debe de conformarse de acuerdo a los elementos que el caso presenta, respondiendo a las finalidades que la ley persigue. Por otra parte esas facultades según lo indica el maestro Fraga²¹⁹ "normalmente se refieren, mas que a la realización del acto en su integridad solamente a algunos de los elementos del mismo, tales como el motivo o el objeto del acto"; por lo que a veces la discrecionalidad puede representar tan solo un elemento dentro de la formación del acto.

Ahora bien, en el caso del Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones que se dictan en ejercicio de facultades discrecionales que habitualmente han sido materia de impugnación ante ese Tri-

218 En este sentido, Fraga, op. cit., p. 238.

219 Fraga, op. cit., p. 238.

bunal, corresponden a las que imponen sanciones en materia fiscal y administrativa; así se desprende de lo dicho en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal en la que se indica que "Solo para las sanciones se autoriza la anulación por desvío de poder, esto es, por abandono de las reglas que, aunque no expresamente fijadas en la ley, van implícitas cuando la ley concede una facultad discrecional. Se ha circunscrito la anulación por desvío de poder a las sanciones, por que es ahí en donde la necesidad del acatamiento a las reglas implícitas antes dichas aparece con claridad en el derecho tributario mexicano, pues es en la materia de impuestos que las autoridades normalmente no obran ejercitando facultades discretionales, sino cumpliendo preceptos expresos de las leyes"; sin embargo esto no quiere decir como lo explicó el Licenciado Alfonso Cortina Gutiérrez, magistrado fundador del Tribunal Fiscal de la Federación²²⁹, que solo dentro del campo de las sanciones pecuniarias "se encuentra la facultad discrecional de la administración financiera; por eso, por que la administración financiera más que cualquiera otra actividad de la administración pública, está obligada a sujetarse de manera estricta a los lineamientos marcados por la ley, se estableció el desvío de poder como causa de nulidad de los acuerdos que imponen sanciones pecuniarias pero no quiere esto decir, sin embargo, que solo dentro de ese campo se encuentra la facultad discrecional de la administración financiera, ni que, por lo tanto, teóricamente examinada la cuestión desde el punto de vista doctrinal, no pueda pensarse en otras hipótesis diversas del desvío de poder; - -

ellas existen, pero la ley, por razones si se quiere de timidez, al implantar en México el recurso, lo limitó a la imposición de sanciones", pero al parecer, en la actualidad dada la redacción de la susodicha fracción V del mencionado artículo 238, se está en posibilidad de impugnar todo tipo de resoluciones que se hayan dictado en ejercicio de facultades discrecionales aunque éstas no sean sanciones, claro está que para que esto suceda, el acto dictado en estos términos deberá estar comprendido dentro de los que corresponde a la materia del conocimiento del Tribunal.

Así, para el caso, se ha establecido de acuerdo a la interpretación de la jurisprudencia que arroja en materia de sanciones, que la finalidad buscada por la ley es, por un lado, la de la prevención y represión de la conducta antijurídica del infractor, y por otro, la de la no imposición de multas excesivas; condición esta última que deriva directamente de la norma constitucional prevista en el artículo 22.

En este sentido, la jurisprudencia número 308 del Tribunal Fiscal de la Federación establece que:

"MULTAS.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR.- Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 constitucionales, debe satisfacer ciertos requisitos; a juicio de esa Sala Superior se debe concluir que son las siguientes: 1.- Que la imposición de

la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. II.- Que la misma se encuentre debidamente motivada, señalando con precisión - las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. III.- Que para evitar que la multa sea excesiva se tome en cuenta la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado. IV.- Que tratándose de multas en las que la sanción pueda variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos.

Revisión No. 2645/85.- Resuelta en sesión de 6 de septiembre de 1983, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 275/80.- Resuelta en sesión de 12 de febrero de 1985, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.

Revisión No. 1244/79.- Resuelta en sesión de 19 de agosto de 1987, por unanimidad de 8 votos".

Por tanto se configurará esta causal de ilegalidad en lo que respecta a la sanción, si, como lo explica la Dra. Margarita Lomeli²²², de "la confrontación entre los motivos establecidos en la resolución en que se impone la multa y las circunstancias reales del caso según aparezcan probadas ante la Sala juzgadora, para concluir que la sanción es desproporcionada a la gravedad de la infracción y las condiciones del infractor". Por lo que en estos casos, la sentencia al anular la resolución impugnada "puede dar las bases que la autoridad debe tomar en cuenta para imponer la sanción adecuada y aun fijar el monto de la multa"; y confirmando tal criterio ella cita la siguiente tesis:

"Las Salas de este Tribunal tienen facultad para determinar el monto de las multas conforme al artículo 230 del Código Fiscal de la Federación el cual dispone que cuando la sentencia declara la nulidad indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal; lo anterior no significa que este Tribunal sustituya a la autoridad demandada en el ejercicio de sus facultades sancionadoras si se toma en cuenta que dicho ejercicio queda agotado al dictarse la resolución definitiva".²²³

Debe apuntarse por otra parte que, la anulación para los anteriores efectos, se puede llegar a dar si la multa ha sido considera

²²² Margarita Lomeli, op. cit., p. 148.

²²³ Citada por Margarita Lomeli, op. cit., p. 149.

da legal, sea por que en el juicio se ha concluido que es procedente la aplicación de la sanción sea por que esta haya sido consentida al haberse atacado únicamente el monto de la misma.

Pero en cambio el efecto será diferente, si la sanción no ha sido debidamente fundada y motivada, ya que entonces la anulación será para el efecto de que la autoridad demandada dicte otra en la que corrija tal omisión.

En este sentido se aplica la tesis de jurisprudencia número - 214, que se transcribe a continuación:

"MULTAS CARENTES DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- EL TRIBUNAL FISCAL NO PUEDE ESTABLECER SU CUANTIA.- Si bien es cierto que el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación de 1967 establecía que las Salas del Tribunal indicarían los términos conforme a los cuales debía dictar su nueva resolución la autoridad, también lo es que tal atribución de las Salas no debe entenderse en el sentido de fijar el monto de una sanción cuando declare la nulidad de una resolución en la cual se impone una multa cuya cuantía no se encuentre debidamente motivada, toda vez que la autoridad está en posibilidad de dictar una resolución debidamente fundada y motivada; por tanto, las Salas de este Tribunal sólo deben declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se dicte una nueva resolución y no fijar el monto de la sanción.

Revisión No. 459/83.- Resuelta en sesión de 11 de agosto de - -
1983, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 76/83.- Resuelta en sesión de 8 de febrero de 1985,
por unanimidad 6 votos.

Revisión No. 730/83.- Resuelta en sesión de 15 de febrero de -
1985, por unanimidad de 6 votos".***

Finalmente en este orden de ideas, la forma correcta de cumplimiento de todos estos fallos que dictan sentencias para efectos - - (salvo las excepciones anteriormente vistas), por una parte será, - la de abstenerse de repetir en idénticas circunstancias el acto impugnado; y por otra, la de ajustar el nuevo acto que emitan a los - exactos términos que fueron señalados en la sentencia; sin que ésta valla más allá de los límites que se le marcaron, o que por el contrario, quede por debajo de ellos.

Así, los efectos de las sentencias del Tribunal Fiscal pueden - ser múltiples, atendiendo a las circunstancias propias de cada caso que se juzgue; por lo mismo, la forma de cumplimiento también varig rá de una sentencias a otras.

Cabe añadirse a todo lo dicho, que cuando en un fallo se está - declarando la nulidad de la resolución impugnada, legalmente se es-

tá privando a ésta de todo efecto Jurídico, por lo que en estos términos no es jurídicamente correcto que a pesar de haber sido ya precisada una situación jurídica concreta, la autoridad insista en repetir un acto basado en las mismas circunstancias que se juzgaron, o incluso, apoyarse en él para realizar posteriores actuaciones. - Por lo mismo, una declaración de esta naturaleza lleva implícita en la decisión, una condena de abstención a la que se debe sujetar la autoridad administrativa; esto en atención a que no es dable a la autoridad repetir un acto basado en las mismas circunstancias, lo que se demuestra por una parte, con la posibilidad que la ley otorga al particular para que en caso de repetición del acto anulado, éste pueda acudir ante el mismo Tribunal Fiscal de la Federación a exigir nuevamente su anulación "ipso facto"; y por otra, la de exigir ante los Tribunales Judiciales Federales, en caso de que lo anterior ya no sea posible, que de nueva cuenta prive de efectos jurídicos a la actuación ilegal de la autoridad.

B. INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA.

El incumplimiento de un fallo del Tribunal Fiscal de la Federación se dará siempre que la autoridad administrativa no ajuste su actuación conforme a los efectos establecidos en la sentencia; y dado que estos pueden variar de un caso a otro, el incumplimiento se producirá tanto por conductas de acción, como por conductas de omisión, según sea el caso.

Como ya se dijo antes, el fallo que reconoce la validez del acto impugnado no es susceptible de ser cumplido, ni de ser incumplido, pues la situación jurídica en cuestión no ha sufrido ningún cambio substancial, salvo por el hecho de que se habrá transformado la presunción de validez con que ya contaba el acto administrativo, en una certeza de validez, por lo mismo, la cuestión del incumplimiento solo atañerá a los fallos que declaren la nulidad, sea ésta lisa y llana o para efectos.

En cuanto a las sentencias que declaran la nulidad lisa y llana o para efectos, la autoridad genéricamente incumplirá el fallo como ya se dijo anteriormente si repite el mismo acto con idénticas bases, términos y circunstancias.

También incurrirá en incumplimiento, si habiéndose declarado la nulidad lisa y llana en una cuestión de fondo, pretende emitir de nuevo un acto de iguales circunstancias, pero bajo distintos términos, como en el caso de una indebida motivación y fundamentación - que se quiera corregir posteriormente en otra actuación.

De igual manera se incumplirá la sentencia si al dictarse otro acto en cumplimiento de ésta, el acto no se efectúa bajo los términos indicados, incurriendo entonces en defecto o en exceso.

Finalmente, también será incumplimiento, el que la autoridad no

realice acto alguno si en la sentencia respectiva claramente se le conminó a realizar uno o varios actos posteriores.

De esta manera siendo varias las formas en que se puede incurrir en el cumplimiento, se deberán estudiar cuando se está en presencia de una o de otra.

a) Por indebida repetición de un acto.

Se ha mencionado que la repetición de un acto semejante al declarado ilegal, constituye un incumplimiento a la sentencia que lo anuló; esto es así, porque se comprende que una vez que ha sido comprobada la ilegalidad de un acto a través de todo un proceso jurisdiccional, no se puede permitir que un acto emitido con posterioridad, con bases iguales, en idénticos términos y bajo las mismas circunstancias, pueda producir de nueva cuenta los efectos legales que se combatirán, en razón de que precisamente ya quedó demostrado jurídicamente que un acto en ese sentido es ilegal de lo que se desprende que también el acto posterior debe ser igualmente ilegal.

Pero entonces cabe preguntarse en qué consiste la repetición de un acto, al respecto el maestro Ignacio Burgoa²²⁵ en un amplio estudio que hace del juicio de amparo toca este tema y señala, que este es "uno de los problemas más difíciles que afronta la técnica del juicio de amparo, pues consiste en determinar, entre una multi-

²²⁵ Ignacio Burgoa, op. cit., p. 496.

ple gama de hipótesis concretas que suelen darse en la realidad, - cuando la autoridad responsable o cualquiera otra que deba intervenir en el acatamiento del fallo constitucional, reitera o reproduce el acto o los actos contra los que se concedió la protección federal".

Así, el primero explica que "Todo acto de autoridad tiene un motivo o causa eficiente que no sólo lo determina, sino que forma parte de su propio ser y, además, un sentido de afectación a la esfera del gobernado y que deriva del elemento causal citado, constituyendo el otro de los ingredientes substanciales del propio acto. El primero de tales elementos se implica en el hecho o circunstancia - objetivos que inducen a la autoridad para obrar de cierto modo frente al particular; y el segundo se traduce en este mismo modo de operar. Bien es verdad que en muchos casos tal hecho o circunstancia - pueden no existir, como cuando se trata, por ejemplo, de los llamados actos arbitrarios que carecen de motivación o causación objetiva o trascendente, pero en esta hipótesis el elemento determinante de dichos actos estará implicado en la pura voluntad de la autoridad que establezca el sentido de afectación a la esfera del gobernado".²²⁶

Bajo estos razonamientos él afirma entonces que "Si en dos actos de autoridad se registra el mismo motivo o causa eficiente y ambos tienen igual sentido de afectación, el uno será la repetición -

²²⁶ loc. cit.

del otro; por el contrario si a pesar de que este último elemento - se presente en los dos actos su respectivo motivo o causa eficiente es diverso, entre ellos no habrá semejanza, siendo, por tanto, diferentes".²²⁷

Y continúa diciendo que "por otra parte, aunque dos actos de autoridad estén provocados por el mismo hecho que constituya su motivo o causa eficiente pero tienen diferente sentido de afectación, - el uno no será la reiteración del otro, salvo que dicho sentido en el acto posterior sea consecuencia o efecto del propio elemento en el acto anterior".²²⁸

En este sentido, la siguiente tesis ha establecido el concepto de repetición de acto.

"QUEJA.- REPETICION DEL ACTO ANULADO POR DIFERENTE DEPENDENCIA - DE LA MISMA AUTORIDAD.- Existe repetición del acto anulado, - cuando la autoridad emite un acto con el mismo sentido de afectación e idéntico motivo determinante, que el que fuera objeto de anulación, no importando que se trate de oficios y funcionarios diferentes, pues lo trascendente en la repetición es que - se afecte al quejoso en el mismo sentido y con el mismo motivo determinante ya anulado. (B)

227 Loc. cit.

228 Idem., p. 495.

Julicio No. 7123/87.- Sentencia de 4 de octubre de 1988, por una
nidad de votos.- Magistrada Instructora: Ma. Guadalupe Aguirre
Soria.- Secretario: Lic. Gustavo A. Esquivel V."227

Por lo que toca a la última situación respecto a lo que una di-
versidad en los sentidos de afectación no implica una repetición -
del acto, se debe tener presente, tal y como ya se vió anteriormen-
te²²⁹, que en tratándose de una situación de fondo que ya ha sido -
declarada nula, no es dable que la autoridad emita nuevamente una -
resolución por la que corrija -hablando en los términos del maestro
Burgoa- el motivo o causa eficiente y la esfera de afectación, por
lo que de igual manera la emisión de un acto en este sentido tam- -
bién debe reputarse por lo menos para efectos del contencioso admi-
nistrativo, como de "repetición de un acto" y por lo mismo, también
representará un incumplimiento a la sentencia.

b) Por exceso o defecto en el cumplimiento.

Para este punto, nuevamente habrá que apoyarse en lo dicho por
el maestro Burgoa, pues apesar de que su criterio se aplica básica-
mente a la problemática del juicio de amparo, lo cierto es, que por
tratarse de actuaciones de autoridades frente a fallos de amparo, -
que en cierta manera también son fallos de nulidad y de condena, en
tonces es posible usar dicho criterio para este estudio.

229 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a. Época. Año II. Núm. 13, Enero de 1989, p. 47.
230 Supra, p. 149 y 150

Luego entonces, es necesario decir primeramente, que el exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia cualquiera, representará siempre, una imperfección en el acatamiento de la misma, que a su vez representará de manera general, una insatisfacción; por lo que de darse esta situación es procedente que se deba corregir, a fin de que, complete lo que falte o reduzca el exceso.

Se entiende por exceso, de acuerdo al criterio del maestro Burgoa "La circunstancia de que la autoridad responsable, realizando necesariamente los actos que determinen el alcance o extensión de dicha resolución, se sobrepasa o se exteralimita en dicha actividad."²³¹

En cambio habrá defecto cuando en la realización de un fallo - "la autoridad responsable no realiza alguno o algunos de los actos que implique el alcance o extensión de éste y el cual se determina por el sentido de las consideraciones jurídicas y fácticas que en apoyo de los puntos resolutivos se hayan formulado. Dicho en otros términos, la idea de defecto importa la de 'imperfección', pero nunca equivale al concepto de 'ausencia absoluta'."²³²

Esta última afirmación de que el defecto no equivale a la ausencia absoluta, debe tenerse presente, para no confundir estas dos si

²³¹ Ignacio Burgoa, op. cit., P. 539.
²³² *Ibid.*, pp. 539 y 540.

tuaciones, ya que como se verá más adelante acarrearán consecuencias distintas.

c) Por simple incumplimiento.

Esta forma de incumplimiento se actualiza cuando a pesar de haber sido condenada la autoridad a una conducta de acción, es decir, de hacer o de dar, ésta no realiza conducta alguna que tienda a la realización de lo ordenado por la sentencia.

Ahora bien, este incumplimiento supone un no hacer total y absoluto, ya que si se dá el caso de que la autoridad a efecto de realizar lo establecido en el fallo, hace algo, por pequeño e incompleto que sea, entonces otra será la circunstancia -se estará en presencia de un cumplimiento defectuoso-.

Así, dado que la realización de cualquier actividad supone siempre la utilización de un espacio de tiempo en el que se puede efectuar dicha actividad, se debe tener presente, que lo mismo ocurre - en el cumplimiento de una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación en la que se ordene la realización de algo, por lo tanto, para poder hablar de un incumplimiento por no realización de la sentencia, se debe esperar primero a que haya transcurrido el plazo indicado por la ley sin que la autoridad haya realizado en ese tiempo, su obligación.

En estos términos y en virtud de que el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación ha regulado de manera genérica que "si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o a iniciar un procedimiento deberá cumplirse en el plazo de cuatro meses"; entonces se configurará el mencionado incumplimiento si no se realiza la obligación en este tiempo.

C. MEDIOS PARA VENCER LA RESISTENCIA DE LA AUTORIDAD.

Uno de los problemas a que se encuentra sujeto el particular después de haber obtenido una sentencia favorable a su pretensión que ya no es susceptible de ser modificada por ningún medio jurídico, es precisamente la negativa y la obstaculización por parte de la autoridad, a respetar, obedecer y cumplir dicho fallo.

El particular ante esta conducta ilegal de la autoridad, se ve forzado una vez más a contender en contra de ella a fin de que se le comine a efectuar o dejar de hacer algo a lo que jurídicamente ya está sujeta.

El primer problema con el que se enfrenta es el de saber cuál es el medio correcto que debe emplear ante el específico tipo de conducta que ha adoptado la autoridad frente al cumplimiento de la sentencia; para ello, debe precisar que tipo de acto fue el que combatió en el juicio de nulidad; para qué efecto se dictó la sentencia de anulación; cuál es la conducta correcta que se debe esperar

de la autoridad y en que forma está indebidamente incumpliendo el - fallo de nulidad.

Como se ve, esto requiere de tiempo, estudio y gastos económicos; circunstancias todas ellas propiciadas por la conducta ilegal de la autoridad.

En fin, a pesar de que el Tribunal Fiscal de la Federación desde su inicio nació con la limitación de no poder ejecutar sus sentencias por razones de carácter técnico, como se pensó en un principio, pues una sentencia meramente declarativa que solo tiene por efecto anular un acto de la administración, de ninguna manera es susceptible de ser ejecutada; por otra parte también se dijo que había la posibilidad de que los fallos llevaran implícita una condena pero que de ninguna manera el Tribunal Fiscal estaría dotado de competencia para pronunciar mandatos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos, pues en todo caso la vía idónea sería la del Juicio de amparo.

En estos términos, efectivamente la única vía procedente para solicitar la ejecución de las sentencias de dicho Tribunal era a través del juicio de amparo, pero a raíz de varias reformas²³³ al Código Fiscal de la Federación en enero de 1988 se dotó al Tribunal Fiscal de algunas atribuciones tendientes a lograr el cumplimiento de sus sentencias mediante la instancia de queja.

²³³ Publicadas en el Diario Oficial del 5 de enero de 1988.

Sobre este punto se ha de insistir antes de entrar al estudio de la queja, en lo ya tratado respecto de lo que se entiende por cumplimiento y por ejecución; recordando necesariamente que el primero es una realización voluntaria de lo ordenado en la sentencia, y el segundo, es la realización forzosa de lo señalado en la misma, pero por la vía de la sustitución; bajo esas circunstancias cabe afirmarse al igual que González Pérez²³⁴ que "siempre que el cumplimiento de la sentencia comporte la necesidad de una actividad de la administración no susceptible de sustitución, no cabe hablar de ejecución forzosa".

Por tanto al ser esta la situación imperante en el contencioso administrativo mexicano, los siguientes medios que se verán para vencer la resistencia de la autoridad, no serán más que eso, "medios"; tal vez muy efectivos como los que se aplican en el amparo, pero sin dejar de ser tan solo medios de coacción y no medidas de ejecución.

a) Instancia de queja.

En virtud de que la ley no estableció si esta petición se trataba de un recurso, de un incidente o de algo más, para efectos de este estudio simplemente se le denominará como instancia de queja.

²³⁴ González Pérez, op. cit., p. 334.

Esta instancia quedó regulada a partir de enero de 1988 en el artículo 239 ter del Código Fiscal de la Federación en los siguientes términos:

"En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja por una sola vez, ante la Sala Regional que intruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, de acuerdo con la siguientes reglas:

"I. Procederá contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado; así como cuando en el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento. No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.

"II. Se interpondrá por escrito ante el Magistrado que actuó como Instructor, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, o bien repetición del acto o resolución anulado.

"El Magistrado Instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o resolución que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el Magistrado Instructor dará cuenta a la Sala la que resolverá dentro de cinco días.

"III. En caso de que haya repetición del acto anulado, la Sala

hará la declaratoria correspondiente dejando sin efectos el acto repetido, y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas - repeticiones.

"La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, y la Sala impondrá a éste una multa hasta de - noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el - área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

"IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos el acto o resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable - - veinte días para que de el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos, precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

"V. Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución si se solicita ante la oficina - ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo ciento cuarenta y cuatro.

"A quien promueva una queja frívola e improcedente se le impondrá una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal".

Como se desprende de lo anterior, la instrumentación de los medios de coacción para el cumplimiento de las sentencias del Tribunal

Fiscal de la Federación por el Tribunal mismo, se puede calificar de leve y hasta incompleta; pero a decir verdad, resulta ser un paso considerable en el que aun de manera incipiente se esté dotando finalmente al Tribunal de atribuciones con las que pueda ejercer coacción en el cumplimiento de sus determinaciones, sin emargo adolece todavía de muchos inconvenientes como a continuación se verá.

En primer lugar la cuestión que salta a la vista es el hecho de que la instancia de queja es procedente por tan solo una vez, lo que quiere decir que si a pesar de todo, la autoridad contumaz insiste en no cumplir cabalmente con lo ordenado en la sentencia, entonces, lo único que resta es acudir de nueva cuenta a otro medio más eficaz que en definitiva obligue a dicha autoridad a realizar lo que se le pide.

Todo esto necesariamente se traduce en ciertos casos en una tosca pérdida de tiempo ya que si antes de la entrada en vigor de la mencionada instancia, el particular obtenía el pleno cumplimiento de la sentencia ocurriendo nada más al juicio de amparo, ahora, le es indispensable agotar primero una instancia que de antemano sabe, no cuenta con los medios contundentes y directos para lograr el "pleno" cumplimiento. Por lo que en realidad no se puede decir que con esto se haya avanzado en algo, sino por el contrario, que se ha retrocedido en la pronta impartición de justicia.

Por supuesto que lo anterior no quiere decir que la mejor solu-

ción sea la de retirarle al Tribunal Fiscal las atribuciones ya - - otorgadas, sino más bien, la de dotarlo de atribuciones completas - con las que pueda firmemente hacer cumplir sus determinaciones de - manera total.

Ahora, por lo que toca a los supuestos de procedencia de la ingtancia de queja, se tiene que ésta también se da de manera parcial, puesto que solo incluye los casos en los que la autoridad incumple por la indebida repetición de un acto y los casos en los que al cumplimentar la sentencia respectiva, incurre en exceso o en defecto - con el acto que a realiza, dejando expresamente fuera de la impugnación, lo supuestos en los que la autoridad simplemente no hace nada para realizar lo prescrito por el fallo y que se ha denominado, actos negativos.

Uno no se explica cuál pudo ser la razón por la que el legislador determinó que esto fuera así, sin embargo ello trae como consecuencia que la vía para lograr el acatamiento de las sentencias del Tribunal, varíe de un supuesto a otro, ya que si se trata de indebida repetición del acto o de un exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, el medio procedente será la queja; pero si se trata de actos negativos, entonces el medio adecuado será el juicio de amparo.

Por lo mismo es importante distinguir cuándo se está en presencia de un acto repetido y cuándo en presencia de un acto nuevo; por

que si se trata de lo último, lo que procede es un nuevo juicio de anulación y no la queja; de igual manera no se debe confundir el defecto en el cumplimiento con la falta total de éste, puesto que como ya se vió, en uno procede la queja y en otro el amparo; por lo tanto habrá que remitirse a lo ya abordado sobre ese tema.²³⁵

En cuanto al trámite de la queja y su procedimiento, este parece muy claro en los términos del citado artículo 239 ter.

Por lo que toca a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, es acertado que esta posibilidad se da para evitar mayores perjuicios al particular, sin embargo no hay que pasar por alto lo oneroso que finalmente le resulta, el enfrentarse a la administración, pues a pesar de que la conducta ilegal proviene de ella es el administrado a quien toca soportar la carga de someterse a garantizar el interés fiscal, con el subsecuente gasto que ello implica.

Respecto de los efectos que produce la queja, si se comprueba que la autoridad incurrió en repetición del acto, el Tribunal por una parte declarará nuevamente su nulidad, y dejará sin efecto el acto repetido; por la otra: a) ordenará al funcionario responsable de la repetición, que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, b) notificará la resolución respectiva al superior del responsable para que proceda jerárquicamente, y c) le impondrá a dicho

²³⁵ *Ibid.*, pp. 177 a 180.

funcionario una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente del área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

Si el caso es el de que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, el efecto será en realidad muy semejante al que se produjo con la sentencia, es decir, que se dejará sin efecto el acto que provocó la queja y se señalarán nuevamente la forma y términos precisados en el fallo conforme a los cuales la autoridad lo deberá cumplir, con la única diferencia que ahora el plazo se reducirá a veinte días.

En términos generales es benéfico que mediante la queja se puedan denunciar los incumplimientos en que incurre la autoridad y se logre con ello en un sumarísimo proceso la anulación del nuevo acto sin necesidad de tener que tramitar todo un juicio de nulidad o de amparo. No obstante sería ampliamente más benéfico si se pudieran controlar con ella todos los tipos de incumplimiento en los que puede incurrir la autoridad, y si tuviera las atribuciones suficientes para lograr el cumplimiento total del fallo.

b) Amparo.

Desde los inicios del Tribunal Fiscal de la Federación se dijo que ante "la negativa de los agentes del fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberán combatirse, como la de cualquier otra

autoridad, obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que como es obvio ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución".***

Ante tal perspectiva el juicio de amparo ha estado funcionando, como instrumento de coacción para la realización y respeto de las sentencias del Tribunal, aun cuando sea muy objetable que dicho juicio se utilice simplemente como un medio de coerción, siendo que su finalidad es más amplia que todo eso, y este es el sentir de la siguiente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación son, en términos generales de carácter declarativo; en consecuencia, no motivan por sí mismas en forma inmediata la ejecución forzosa. Justamente por ello y atendiendo a que dicho órgano de justicia administrativa, carece de facultad de imperio -pues no puede emplear medios coercitivos para proveer el cumplimiento de sus fallos-, resulta indispensable que ante otro Tribunal se desenvuelva el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel Tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la cosa

Juzgada y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual obligación es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece o se deja de cumplir el fallo de la Sala Fiscal se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia esten, de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Cabría quizá objetar que el juicio de amparo tiene por única finalidad proteger las garantías individuales, y que no debe convertirse en un recurso de queja ni en un incidente de inejecución de sentencia. Puede admitirse que el juicio constitucional, en la mente de sus creadores, no se ideó como medio de cumplimentar sentencia, ni se pensó que pudiera servir para ese efecto, como un finalidad propia. No obstante ello ha de reconocerse que, además de carecer el Tribunal Fiscal, como ya se dijo, de facultades ejecutivas, y aparte de que el Código de la materia no prevé ningún procedimiento que permita la ejecución de las sentencias de dicho Tribunal, o que se enderece expresamente a obtener el cumplimiento de lo resuelto en las mismas, se comete una violación de garantías individuales siempre que la autoridad administrativa, obligada a acatar lo decidido por el órgano contencioso, se resiste a cumplir su deber, o simplemente se abstiene de realizar los actos necesarios, para obedecer, de modo integro y eficaz,

el fallo del Tribunal. Es claro, por ende, que el incumplimiento de la sentencia que pronunció el Tribunal Contencioso Administrativo, da lugar a la interposición del juicio de amparo, - ya que tal incumplimiento importa la infracción de los artículos 14 y 16 de la Carta Federal, y el mismo no puede impugnarse a través de ningún recurso o procedimiento que de modo expreso prevea el Código Fiscal de la Federación".²³⁷

Sin embargo esta situación cambió parcialmente en enero de - - 1988, fecha en la que como ya se vió, se introdujo para tal efecto la instancia de queja al juicio contencioso administrativo federal. Instancia que invariablemente se debe agotar, a excepción de los casos de actos negativos, antes de acudir al juicio de amparo, puesto que si no se hace esto se corre el peligro de que se sobresea el - mismo por improcedente como se desprende de la tesis que se transcribe a continuación:

"TRIBUNAL FISCAL. RECURSO DE QUEJA. DEBE AGOTARSE PARA EXIGIR - EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS.- Por virtud de lo establecido en el artículo 239 TER, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del día quince de enero de mil novecientos - - ochenta y ocho, para obtener el cumplimiento de una sentencia - pronunciada por alguna de las Salas del Tribunal Fiscal de la - Federación, excepto cuando se trate de actos negativos de la -

²³⁷ Juicios de Amparo en Revisión: Tocas 1677/960, 1700/960, 1693/960, 1646/960 y 1696/960, citados en el Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al terminar el año de 1961, p. - 29.

autoridad administrativa, el afectado debe interponer el recurso de queja ante la misma Sala Regional que intruyó el juicio de nulidad, razón por la cual ya no resulta aplicable el criterio sustentado por los Tribunales de amparo, según el cual para lograr dicho cumplimiento procedía el juicio de amparo indirecto, pues este criterio partía del supuesto de que el Código Fiscal de la Federación no establecía un procedimiento para obtener el cumplimiento de las citadas sentencias, situación que cambió con motivo de la adición indicada".²³⁸

De cualquier manera, a pesar de que necesariamente se debe acudir primero a la instancia de queja, el amparo seguirá siendo el medio idóneo para lograr el "pleno cumplimiento" de las sentencias del Tribunal Fiscal, en tanto no se den a este Tribunal las facultades suficientes para conseguirlo.

Es preciso insistir, al llegar a este punto, en no continuar con la generalizada idea de que los fallos del Tribunal Fiscal no son realizables en razón de que estos son meramente declarativos, pues como ya se vió en repetidas ocasiones, el Tribunal además de dictar este tipo de fallos, dicta fallos del tipo constitutivo y hasta de condena, mismos que por su propia naturaleza sí son susceptibles de ser realizables; ahora, el hecho de que el propio Tribunal Fiscal no pueda hacerlos cumplir coactivamente es por que no cuenta con facultades para ello, tal vez por razones de convenien-

238 So. T.C. del Ier C.- Informe 1989, 3a. P., Vol. I, p. 177.

cia o de oportunidad política como lo dijera alguna vez uno de los autores de la Ley de Justicia Fiscal y Magistrado fundador del propio Tribunal, lic. Alfonso Cortina Gutierrez²³⁹; pero no por que las sentencias no puedan ser prácticamente realizables, prueba de ello es que el juicio de amparo sirve para tal efecto.

Sentir que se refleja claramente en esta tesis de jurisprudencia del poder judicial:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, EL JUICIO DE AMPARO SI ES EL MEDIO ADECUADO PARA HACER CUMPLIR UNA SENTENCIA DEL.

"Aunque es verdad que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene establecida la jurisprudencia que se resume en la tesis - número 1109 del Apéndice al semanario Judicial de la Federación 1917-1954, en el sentido de que el Tribunal Fiscal de la Federación 'carece de imperio para hacer respetar sus decisiones', - también lo es que dicho criterio no debe interpretarse en el - sentido de que el juicio de amparo no es el medio legal adecuado para hacer cumplir tales decisiones; pues debe tenerse presente que en los términos del artículo 103 constitucional 'Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: 1.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las - garantías individuales'. Ahora bien, si está demostrado que el quejoso es titular del derecho a que se le devuelva las cantidades que pagó de más, deducido tal derecho de la sentencia dicta

239 Citado por Margain M., op. cit., pp. 163 y 164.

da por el Tribunal Fiscal de la Federación, es obvio que la negativa arbitraria a tal devolución por parte de la responsable infringe las garantías individuales que en favor del quejoso - consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, y siendo ello así, es claro que el juicio de amparo es el único medio idóneo de que dispone el quejoso para salvaguardar y hacer respetar tales garantías. La circunstancia de que el aludido Tribunal carezca de imperio para hacer respetar sus decisiones no significa que estas carezcan de validez y que tengan solo un valor teórico, sin eficacia práctica. Desde el momento en que la sentencia dictada por dicho Tribunal tiene el carácter de declarativa de derechos en favor del oponente, ello se traduce en la consecuencia práctica de que el propio oponente se haga titular del derecho correlativo deducido de aquella declaratoria, o sea de que se le haga la devolución de las cantidades que pagó de más indebidamente, y si las autoridades que deben obedecer aquella declaración se reusan a hacerlo, ello origina la vulneración de garantías individuales en perjuicio del directamente interesado, vulneración que debe protegerse, por el único medio que en nuestro sistema constitucional existe, o sea el juicio de amparo.

"Si en un amparo se reclama el incumplimiento de una nueva sentencia del Tribunal Fiscal, que se dictó en actamiento de una ejecutoria de esta Suprema Corte, recaída en un juicio de amparo anterior, no por ello debe considerarse que el amparo es improcedente por que el Tribunal Fiscal no hizo sino repetir lo -

resuelto por esta Corte, y que el promovente tuvo necesidad de interponer el recurso de queja, el cual solo hubiera sido procedente en el caso de que el Tribunal Fiscal no hubiera cumplido la ejecutoria de esta Corte, lo que si hizo, precisamente dictando su nueva resolución".*

Por lo mismo, en caso de incumplimiento de una sentencia firme del Tribunal Fiscal de la Federación, se debe intentar directamente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito de conformidad con el artículo 114 de la ley de la materia, para los casos de actos negativos y lo mismo para el caso en que se agotó por única vez la instancia de queja en tratándose de repeticiones de actos o de exceso o defecto en el cumplimiento de las respectivas sentencias del Tribunal Fiscal.

En cuanto a la tramitación y substanciación del juicio de amparo, por no ser materia de este estudio, no se tratará el mismo en el cuerpo de la presente obra, analizando tan solo, las siguientes cuestiones relativas a la ejecución de sus sentencias.

En primer lugar debe recordarse que se acude a este juicio en atención a que la autoridad vencida en la contienda contenciosa administrativa, no arregla su actuación conforme a la ley, puesto que su negativa, omisión o resistencia a la sentencia del Tribunal Fiscal no tiene apoyo en ningún fundamento o motivo legal. Por lo mismo

mo constituye una violación a las garantías establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales puesto que se "priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley".²⁴¹

De tal forma que si la sentencia es estimatoria de la pretensión del actor, esta tendrá el común efecto de toda sentencia que concede la protección de la justicia federal y que al decir del Lic. Arturo Serra Robles²⁴², será la de hacer nacer "derechos y obligaciones para las partes contendientes: respecto del quejoso el derecho de exigir de la autoridad la destrucción de los actos reclamados, de manera que las cosas vuelvan a quedar en el estado en que se encontraban antes de que se produjeran los actos reclamados si estos son de carácter positivo; o a forzarla para que realice la conducta que se abstuvo de ejecutar, si los actos reclamados son de carácter negativo. En cuanto a las autoridades responsables, resultan obligadas a dar satisfacción a aquellos derechos.", y esto en función de que "el artículo 80 es terminante al establecer que 'la sentencia que concede el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada'".

En estas circunstancias como el derecho obtenido en la sentencia del Tribunal Fiscal no será materia de discusión en este ju-

²⁴¹ Supra, Jurisprudencia citada pp. 159 y 160.

²⁴² Serra Robles, Arturo. En Manual del Juicio de Amparo, Editorial Thesis, la Feimp., México, 1989, p. 137.

cio, el amparo concedido estará únicamente dirigido a obtener el pleno cumplimiento de dicha sentencia, pero ahora con los efectivos medios de coacción con los que se cuentan en esta instancia.

Así, una vez que el fallo constitucional a causado ejecutoria, el juez de Distrito de conformidad con el artículo 104 de la Ley de Amparo, debe comunicar el mismo "por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento" haciendolo saber también a las demás partes; si el caso es urgente y "de notorio perjuicio para el quejoso" él puede ordenar el cumplimiento por la vía telegráfica, sin perjuicio de comunicarla después íntegramente por oficio. De igual manera el mismo artículo señala que en el propio oficio, en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá para que informen del cumplimiento dado a la sentencia.

A partir del momento de la notificación, según lo indica el artículo 105 las autoridades responsables, tendrán un plazo de 24 horas siguientes a la misma, para dar cabal cumplimiento a la sentencia si la naturaleza del acto lo permite, y si no, por lo menos deberá encontrarse en vías de ejecución; ya que de lo contrario el propio Juez de Distrito de oficio o a petición de cualquiera de las partes requerirá al superior inmediato de la autoridad responsable, para que la obligue a cumplir sin demora la sentencia; y si no tiene superior la autoridad responsable, se le requerirá directamente a ella.

En caso de que el superior jerarquico no atendiera el requerimiento y tuviere a la vez superior jerarquico, entonces, también se le requerirá a este último.

Llegado a este momento, si todavía no se a cumplido con la ejecutoria de amparo, el Juez de Distrito de acuerdo al artículo 105, por una parte, remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, o sea el de que "Si concedido el amparo la autoridad responsable insiste en la repetición del acto reclamado o tratarse de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda", y en cuanto a lo superiores jerarquicos se debe tener presente que conforme al artículo 107 de la ley de amparo "incurren en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiere concedido el amparo"; por otra parte el Juez de Distrito con la copia certificada que se reserve del expediente original (art. 105 L.A.) deberá continuar con las órdenes necesarias para hacer cumplir la ejecutoria que se trate (art. 111 L.A.) y si finalmente estas no fueren cumplidas se podrá comisionar al secretario o al actuario para que ellos mismos le den cumplimiento a la ejecutoria en cuestión, cuando la naturaleza del acto lo permita, y en su caso, hasta el propio Juez de Distrito se podrá constituir en el lugar que deba darsele cumplimiento, para ejecutarla por si mismo sin necesidad de recabar autorización de la Suprema Corte para -

su salida, bastando que se le de aviso de la misma y del objeto de ella.

Si después de agotarse estos medios no obtuvieren el cumplimiento el Juez de Distrito podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir la ejecutoria; sin embargo existen actos - que por su naturaleza (nuevas resoluciones en un expediente, en un procedimiento, etcetera) solo pueden ser realizados por la autoridad responsable, por lo que estos actos estarán exceptuados del tratamiento descrito ya que el único caso en amparo que acepta sustitución directa del Juez de Distrito, de la autoridad que haya conocido del juicio o del Tribunal Colegiado de Circuito, es cuando se trata de la libertad personal del quejoso, por la que se deba regituir en virtud de la ejecutoria, y la autoridad responsable se niegue a hacerlo u omita dictar la resolución correspondiente dentro de un término prudente, que no podrá exceder de tres días entonces se sustituirá en funciones a la autoridad responsable y mandarán ponerlo en libertad sin perjuicio de que la autoridad responsable dicte después la resolución que proceda.

Con lo anterior se reafirma las ideas ya expresadas por González Pérez de que en tanto que el cumplimiento de la sentencia siempre comporte la necesidad de una actividad de la administración no susceptible de sustitución, no cabrá hablar de ejecución forzosa y de que en este sentido los efectos materiales de la sentencia serán indirectos pues siempre habrá necesidad de que la autoridad demanda

da realice otro acto con el que se consigan los efectos jurídicos -
deseados.

En esta forma el procedimiento anterior describe la manera de -
proceder ante el incumplimiento total de la sentencia de amparo que
ya ha causado ejecutoria, sin embargo, en este juicio también se -
puede dar una vez más el incumplimiento por repetición del acto o -
por exceso o defecto en el cumplimiento del mismo.

Así, en caso de la repetición del acto, se procederá nuevamente
conforme a los artículos 108 y 111 de la Ley de Amparo, es decir -
que se deberá remitir el expediente a la Suprema Corte de Justicia
para el efecto de la determinación de la separación del cargo a la
autoridad responsable y de su consignación al Ministerio Público pa
ra el ejercicio de la acción penal correspondiente; todo esto sin -
perjuicio de que el Juez de Distrito dicte las órdenes necesarias a
fin de hacer cumplir la sentencia de amparo.

Por lo que respecta al exceso o defecto del cumplimiento de la
sentencia, se trata evidentemente de la realización de actos en ac
tamiento de la sentencia, que de alguna manera han sobrepasado lo -
establecido en ella o bien se han quedado por debajo de lo requeri
do; significando con ello que si ha habido un principio de cumpli
miento, pero mal efectuado, razón por la cual esta forma de incum
plimiento no se reclama de la misma manera que la ausencia total de
cumplimiento o la repetición del acto, sino mediante la interposi-

ción del recurso de queja como se desprende de lo indicado en la -
Ley de Amparo, en el artículo 95, fracción IV, que a la letra dice:

"El recurso de queja es procedente: ...

"IV. Contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la
ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere
el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal,
en que se haya concedido el amparo".

Fracciones últimas citadas entre las que se encuentra el caso -
del amparo promovido en contra de actos cometidos en juicio fuera -
de juicio o después de concluido, o que afecten a personas ajenas a
él, contra leyes o actos de autoridad administrativa interpuestas -
ante el Juez de Distrito.

De ahí que siguiendo el trámite del recurso y comprobándose el
exceso o el defecto impugnado, el Juez de Distrito debe dictar la -
resolución que proceda (art. 9B L.A.).

Tal resolución se dicta en distintos términos según se trate de
exceso o de defecto; así, el maestro Burgoa²⁴³ explica que "si se
trata de una ejecución excesiva, la decisión judicial que decalara
fundado el recurso surte efectos invalidatorios de los actos de la
autoridad responsable que hayan significado extralimitación de la -
puntual observancia del fallo constitucional de que se trate, obli-

²⁴³ Burgoa, op. cit., p. 142.

gando a acatar este en sus precisos términos, mismos que se especifican en tal decisión. Por el contrario, cuando la queja que se estime fundada se haya promovido por defecto de cumplimiento de la ejecutoria de amparo, la autoridad responsable está obligada a relajar los actos omitidos, para dar cabal ejecución a dicha sentencia".

Cabe decir por último que de acuerdo al artículo 105 de la ley en comento se presentan dos cuestiones importantes: primero, la de que si la parte interesada no está conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria el expediente se deberá enviar a petición suya a la Suprema Corte de Justicia para que resuelva lo que corresponda; y segundo, la de que de acuerdo al último párrafo de este artículo se otorgará al quejoso la posibilidad de que se de por cumplida la ejecutoria, mediante el pago de daños y perjuicios que haya sufrido, sin embargo en los términos de dicho artículo todavía queda a cargo del Juez de Distrito la decisión de si procede esta forma de ejecución, o no, determinando en su caso la forma y cuantía de la restitución.

D. RESPONSABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA.

De consabido derecho es, que aquella persona que obrando ilícitamente cause daño a otra, queda obligada a reparar a ésta los daños y perjuicios causados; asimismo queda sometida a las sanciones que para su conducta establezca el sistema jurídico violado.

Por tanto, si el autor de la conducta ilícita afecta intereses particulares deberá responder por ello civilmente. Si además de esto, afecta el orden social trasgrediendo normas de derecho penal se le someterá a la pena correspondiente. Y si el caso es que la persona es un funcionario público, entonces deberá someterse también a las sanciones aplicables en esta materia.

Por cuanto a la reparación del daño y a la sanción aplicable, estas se impondrán en función al tipo de norma violada, teniendo en cuenta que una misma conducta puede generar a la vez diferentes tipos de responsabilidad.

Dentro de este contexto, es pues necesario, conocer que tipo de responsabilidades genera el incumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación y saber si una conducta de tal naturaleza implica la imposición de una o varias sanciones.

a) Responsabilidad civil.

La responsabilidad civil se divide según la doctrina, en atención a distintos puntos de vista: el primero señala que la responsabilidad puede ser generada a) por un hecho ilícito o b) por lo que se conoce como riesgo creado. Así, por una parte el Código Civil establece respectivamente en sus artículos 1910 y 2104 que "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo" y que "El que estuviere obli-

gado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido, será responsable de los daños y perjuicios.."; por la otra parte el mismo Código indica en el artículo 1913 que - "Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por si mismas, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o - negligencia inexcusable de la víctima".

Siendo entonces la responsabilidad civil genéricamente hablando, según lo explica Manuel Bejarano Sánchez²⁴⁴ "la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo" y que "la responsabilidad civil es, pues, el nombre que se da la obligación de indemnizar los daños y - perjuicios causados por un hecho ilícito o por un riesgo creado. Su contenido es la indemnización. Indemnizar es dejar sin daño".

También se clasifica la responsabilidad civil atendiendo a su - origen en: a) responsabilidad contractual o b) responsabilidad extracontractual. El mismo jurista Bejarano Sánchez²⁴⁵ expone que hay - responsabilidad civil extracontractual cuando se ha violado directamente a la ley, sin que esto implique violación a un contrato, por

²⁴⁴ Bejarano Sánchez, Manuel. Obligaciones Civiles, Harla, 3a ed., México, 1984, p. 262.

²⁴⁵ Bejarano, op. cit., p. 231.

eso se llama responsabilidad fuera de contrato. En cambio hay responsabilidad contractual cuando la transgresión es a una "cláusula particular de una norma jurídica de observancia individual, de un contrato u otro acto jurídico de derecho privado". Pero de cualquier manera, como afirma este autor aun cuando en el Código Civil se regula por separado la responsabilidad civil extracontractual de la contractual, tanto una como otra "tiene idéntica fuente, naturaleza y contenido, están sometidas a los mismos efectos, por lo cual se impone su estudio en conjunto".

Finalmente la responsabilidad civil se divide también al hecho ilícito en: a) hecho ilícito civil y b) hecho ilícito penal (que nace de un delito o cuasidelito) y el cual deberá ser exigido en principio, no en el procedimiento civil sino en el correspondiente proceso penal como más adelante se verá.

Por lo que respecta, a qué se debe entender por hecho ilícito, se tiene que este se da, cuando se reúnen en la conducta los siguientes tres elementos "la anti-juricidad, la culpa y el daño" - siendo en términos generales la anti-juricidad, la violación de una ley (directa o indirectamente); la culpa, la calificación de la conducta en atención a que se realizó voluntariamente hacia un fin perjudicial, o bien que el fin perjudicial se produjo por que no se previó, o no se tomaron las medidas racionales para evitarla; y el daño, la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, en la persg

na y hasta en los sentimientos, afecciones, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos - - (concepto este último de daño moral).

Cabe aclarar que el elemento de la culpa en el ilícito penal no es relevante, pues en ciertos casos aun faltando este se sanciona - tal conducta.

También debe mencionarse que la responsabilidad puede recaer en personas distintas a la del autor del daño, pero que de alguna manera son responsables por estar a su alcance el evitar dicho daño. En este sentido se encuentra el comentario del Dr. Rojina Villegas²⁴⁷ - respecto de la responsabilidad subsidiaria del Estado en los siguientes términos: "En el artículo 1928 se reconoce la responsabilidad subsidiaria del Estado por los actos de sus funcionarios y empleados, es decir, éste solo es responsable ante la insolvencia del funcionario o empleado, siempre y cuando hayan incurrido en culpa; la base de esa responsabilidad es una culpa in eligendo del Estado, por haber hecho una designación torpe respecto del funcionario o empleado".

Siendo estos los presupuestos, lo que se debe saber en el caso del incumplimiento de una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, es cuándo y cómo se produce el daño, qué es lo que se puede

247 Rojina Villegas, op. cit., t. V, Vol. II., p. 99.

exigir como indemnización y a que sanciones se hace acreedora la autoridad con dicha conducta.

Así, a grandes rasgos y atendiendo a todo lo dicho en puntos anteriores acerca de las diversas posibilidades que se dan en el cumplimiento e incumplimiento de una sentencia del Tribunal Fiscal, se puede decir que cuando una autoridad incumple por repetir indebidamente un acto, por no hacer lo que se le ordenó en la sentencia o por cumplir en exceso o defectuosamente la misma, independientemente de que se puede exigir a través de la instancia de queja y hasta del amparo si ese es el caso, que se anule el acto repetido o que se condene a cumplir plenamente con lo ordenado, también se puede exigir a consecuencia de todo ello por la vía civil en contra del funcionario y del estado subsidiariamente, que se le indemnice por los daños y perjuicios que pudieron haberle causado.

Bajo estos términos es prudente señalar lo que el Código Civil conceptúa como daños y perjuicios en los artículos 2108 y 2109 respectivamente: "Se entiende por daños la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación"; "Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debió haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación".

Como incluso también se puede exigir la responsabilidad por daño moral, el Código Civil en el artículo 1916 establece que:

"Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre

en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien con la consideración que de sí misma tienen los demás.

"Cuando un hecho u omisión produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá - quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus funcionarios conforme al artículo 1928, ambas disposiciones del presente Código..."

No siendo exhaustiva la enumeración que a continuación se menciona, los daños y perjuicios que entre otros se pueden generar por el incumplimiento de sentencias del Tribunal Fiscal son todos los relativos a los gastos hechos en el pago de honorarios de los abogados litigantes, de los implícitos en la tramitación de la instancia de queja, amparo y juicio de responsabilidad, de los realizados para el pago de primas por garantías y otros más; en cuanto a los perjuicios, se puede contar con la imposibilidad de disponer de ciertos bienes que estén sujetos a embargo o de numerarios que estén pendientes de los resultados del juicio. Y que no se puede decir de la intranquilidad e inseguridad que esto representa.

Como dato importante se debe tener presente la posibilidad de exigir en el juicio de amparo de acuerdo al artículo 105 de la Ley

de la materia, precisamente la indemnización de los daños y perjuicios causados como una forma de cumplimiento de la sentencia.

Para terminar este tema de la responsabilidad civil, habrá que considerar algunas opiniones en torno a la responsabilidad del Estado.

Primeramente se sabe que el Estado no responde por sus funcionarios o empleados, sino tan solo de manera subsidiaria, es decir que únicamente se puede hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria - del Estado en la medida en que el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

Así, el maestro Fraga²⁴⁸ afirma que "dentro de nuestro régimen legal, no está aceptado francamente el principio de la responsabilidad del Estado" en atención al concepto de la soberanía "considerada como un derecho de una voluntad jurídicamente superior de actuar sin más limitaciones que las que el propio Estado se impone, impide considerar al Estado como responsable cuando se mantiene dentro de dichas limitaciones"; y en atención a la idea de que el "Estado solo puede actuar dentro de los límites legales" porque si alguna actuación pública se desarrolla fuera de los límites legales, "no es ya el Estado el que actúa, sino el funcionario personalmente, y por tanto, sobre él debe recaer la responsabilidad".

248 Fraga, op. cit., pp. 421 y 422.

Por otra parte se cuenta con la autorizada opinión del Lic. Don Antonio Carrillo Flores²⁴⁹ que comenta, por experiencia personal, - que la limitada responsabilidad del Estado atiende también a razones de carácter político y económico como se lo hiciera ver en - - 1962, el en aquel entonces, Presidente López Mateos, pues según sus consideraciones "el Estado mexicano no tenía capacidad financiera - para pretender indemnizar pecuniariamente a todos los particulares".

Por lo que de cualquier manera, las ideas anteriores confirman la expresión del maestro Fraga respecto de que "el principio que - rige en México es el de la irresponsabilidad del Estado y que solo excepcionalmente y por virtud de una ley expresa puede el particular obtener una indemnización del Estado".

Responsabilidad que se acepta en los términos de los artículos 1928 del Código Civil y 32 del Código Penal, aunque se trate de responsabilidad subsidiaria. No obstante esto, en el el Derecho positivo mexicano surgió una ley el 31 de diciembre de 1941 conocida como Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, por la que se dió un principio de admisión de responsabilidad directa del Estado pues en ella se disponía que "cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales

²⁴⁹ Carrillo Flores, Antonio. La Responsabilidad del Estado en México. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Séptimo Número Extraordinario, México 1976, pp. 57 a 71.

actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos".

Sin embargo, Don Antonio Carrillo Flores concluyó que estas fogmas de regular la responsabilidad del Estado son muy insatisfactorias puesto que en cuanto a las normas del Código Civil, estas resultan inoperantes en los casos en que es imposible determinar al funcionario responsable; sin contar que el procedimiento supone tener que demandar primero al funcionario²⁰⁰; además, por lo que toca a la Ley de Depuración de Créditos, ésta por su espíritu realista y prudente evitó abrir demasiado la puerta, pues la procedencia de las demandas en este sentido solo podían intentarse "si no había partida presupuestal para reparar el daño en el ejercicio fiscal en que el mismo se hubiese producido ni en el inmediato posterior" y sin olvidar que el plazo para la presentación de la demanda es muy breve "el del mes de enero del año siguiente" al de las dos partidas presupuestales mencionadas. Todo lo cual ha hecho que dicha ley tenga "una vigencia muy limitada".

De acuerdo con todo esto, sigue siendo válida la afirmación hecha por el maestro Fraga en el sentido de que "La situación que se acaba de exponer hace pensar fundadamente que la legislación mexicana se ha mantenido en un estado de atraso tal que bien puede decirse que no se ha logrado en nuestro país un verdadero estado de derog

²⁰⁰ Carrillo Flores, op. cit., p. 68.

cho, pues como se ha sostenido, 'un sistema de responsabilidad de la administración ...es esencial a la existencia de un estado de derecho' (Legaz Lecambra, El Estado de Derecho, 'Rev. de Adm. Públ.', Madrid, 1951, núm. 6) "251".

b) Responsabilidad penal.

Al respecto, Bejarano Sanchez comenta que "Los hechos ilícitos penales, los llamados 'delitos', pueden causar daños -lo mismo que los hechos ilícitos civiles- los cuales deben ser reparados por el responsable, quien, además de ser pasible de la sanción represiva penal, queda obligado a la responsabilidad civil, consistente en la necesidad de indemnizar a la víctima de los perjuicios sufridos".²⁵²

En este punto se debe tener cuidado de estudiar si la conducta desplegada por el autor del ilícito, efectivamente constituye un delito de los tipificados en materia penal, ya que de ser este el caso, la víctima del daño no podrá reclamar por sí, ni la reparación del daño ni la imposición de la pena, puesto que tanto la acción penal, como la posibilidad de exigir la reparación correspondiente, pertenecen exclusivamente al Ministerio Público, pudiendo constituirse la víctima tan solo en un coadyuvante en el ejercicio de tales acciones.

²⁵¹ Fraga, op. cit., p. 423.

²⁵² Bejarano Sanchez, op. cit., p. 235.

Lo anterior se observa claramente en las siguientes disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, respectivamente.

"ARTICULO 141. La persona ofendida por el delito no es parte en el procedimiento penal, pero podrá coadyuvar con el Ministerio Público proporcionando al juzgador por conducto de éste o directamente, todos los elementos que tenga y que conduzcan a comprobar la procedencia y monto de la reparación del daño y perjuicio.

"En todo caso, el Juez, de oficio, mandará citar a la persona ofendida por el delito para que comparezca por sí o por su representante designado en el proceso, a manifestar en éste lo que a su derecho convenga respecto a lo previsto en este artículo".

"ARTICULO 9. La persona ofendida por un delito, podrá poner a disposición del Ministerio Público y del Juez Instructor todos los datos que conduzcan a establecer la culpabilidad del acusado y a justificar la reparación del daño".

La posibilidad de exigir la reparación del daño solamente por el Ministerio Público, responde fundamentalmente a la idea de que tal reparación es parte integrante de la sanción como pena pública, así, el artículo 29 del Código Penal preceptúa que "La sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño", y el artículo

30 señala que:

"La reparación del daño comprende:

"I. La restitución de la cosa obtenida por el delito y si no -
fuere posible, el pago del precio de la misma;

"II. La indemnización del daño material y moral de los perjui-
cios causados; y

"III. Tratándose de los artículos comprendidos en el Título Dé-
cimo, la reparación del daño abarcará la restitución de la cosa
o de su valor, y además, hasta dos tantos el valor de la cosa o
de los bienes obtenidos por el delito".

Esta última fracción se refiere precisamente al Título Décimo -
que es el que comprende los delitos cometidos por los servidores pú-
blicos.

Cabe decir, que al igual que en la responsabilidad civil, en la
comisión de un ilícito penal, también se puede exigir la responsabi-
lidad pecuniaria a una persona ajena a la que cometió el delito. -
Por lo mismo el artículo 32 del Código Penal señala en su fracción
VI que también el Estado está obligado a reparar el daño en los tér-
minos del artículo 29, pero subsidiariamente, por la comisión de de-
litos efectuados por sus funcionarios y empleados.

De cualquier manera, en el respectivo proceso penal aun cuando
se llegara a absolver al acusado, o por cualquier razón no se le -
llegara a exigir la reparación del daño, siempre existe la posibilidad

dad de poder demandar al infractor por la vía civil, pues en el tales casos, como lo afirma Bejarano Sánchez²⁵³ "la inexistencia de un delito penal no excluye la de un hecho ilícito civil y si bien el Juez declaró que no existía el primero, no prejudgó sobre la posible presencia del segundo".

Ahora, en cuanto a la posibilidad de que el incumplimiento de una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación por una conducta de acción o de omisión, represente de alguna manera la comisión de un ilícito penal, la cuestión es muy discutible, ya que en el Código de la materia no existe ningún artículo, que abiertamente tipifique que una conducta en este sentido constituya un delito, sin embargo existen varios preceptos, que tal vez, si pudieran ser aplicables a dichas conductas. De cualquier manera, al requerir ese tema por su naturaleza, de un estudio más amplio y especializado, ahora, solo a guisa de ejemplo, se menciona que el artículo 215 del Código Penal dispone que, entre otros, incurren en el delito de abuso de autoridad, los servidores públicos que impiden la ejecución de una resolución judicial, mediante el empleo o auxilio de la fuerza pública; - el artículo 225 al regular los delitos cometidos en la administración de justicia en los que se abarca a "todos los funcionarios o empleados de la administración pública" y "no sólo a los de la administración de justicia", como lo observan en su Código Penal Anotado los autores Raúl Carrancá y Trujillo y Raúl Carrancá y Rivas,²⁵⁴

253 Idem., p. 290.

254 Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas, Raúl. Código Penal Anotado, Ferrás, 5a ed., México, 1974, p. 436.

establece en varias fracciones que se configura tal delito por no -
cumplirse una disposición "que legalmente se les comunique por su -
superior competente, sin causa fundada para ello"; o por "Ejecutar
actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a -
alguien una ventaja indebidos"; o por "Retardar o entorpecer mali-
ciosamente o por negligencia la administración de Justicia"; y -
otros más.

En realidad, una consecuencia de tipo penal por incumplimiento
de un fallo del Tribunal Fiscal de la Federación se actualiza más -
definitivamente aunque sea de manera indirecta, por el incumplimie-
to de un fallo de amparo por el que precisamente se ordene se cum-
pla una sentencia de dicho Tribunal Fiscal, ya que entonces tal con-
ducta sí da lugar conforme a los artículos 208 y 209 de la Ley de Am-
paro a que se proceda penalmente en contra del funcionario contumaz
en los siguientes términos:

"ARTICULO 208. Si después de concedido el amparo, la autoridad
responsable insiste en la repetición del acto reclamado o tratare -
de eludir el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal,
inmediatamente será separada de su cargo y consignada al Juez de -
Distrito que corresponda para que la juzgue por la desobediencia co-
metida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal
aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de auto-
ridad".

"ARTICULO. 209. Fuera de los casos señalados en los artículos anteriores, cuando al autoridad responsable se resista a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo será sancionada en la forma precisada en el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos contra la administración de justicia, por los actos u omisiones ahí previstos".

c) Responsabilidad administrativa.

Independientemente de que el cumplimiento de una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación puede generar directa o indirectamente una responsabilidad civil o en su caso, penal, como ya se vió en puntos anteriores; tal conducta también puede dar posibilidad al surgimiento de una responsabilidad administrativa.

Así, el maestro Fraga²⁵⁵ explica que la falta de cumplimiento de las obligaciones a que están sujetos los funcionarios o empleados de la administración, representa la condición para que se den diversas consecuencias jurídicas entre las que se encuentran, la responsabilidad civil, penal o administrativa.

De esta manera la responsabilidad a la que se enfrenta el funcionario frente a la administración pública, es precisamente la responsabilidad administrativa, que en ocasiones da lugar a la terminación de los efectos del nombramiento del funcionario, o bien, da l

²⁵⁵ Fraga, op. cit., p. pp. 140 y ss.

gar a sanciones más leves que no trascienden fuera de la administración. Sanciones que se les denominan penas disciplinarias y que son impuestas por el superior jerárquico.

Este tipo de responsabilidad según señala Humberto Delgadillo - Gutiérrez²⁵⁶ "deriva de la relación de servicio que se produce en el ejercicio de la función pública, y la facultad para sancionarla constituye uno de los poderes inherentes a la relación jerárquica, por lo que, la responsabilidad administrativa, y su correlativa potestad disciplinaria obedecen al principio de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores que para la función pública consigna la Constitución...".

De tal forma que la violación de esos valores en el desarrollo de la función pública representan la actualización de la responsabilidad administrativa. En este sentido la fracción III del artículo 190 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones"; por lo mismo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamenta por una parte lo establecido anteriormente, en su artículo 47, indicando en sendas fracciones qué debe entenderse por dichas -

²⁵⁶ Delgadillo Gutiérrez Humberto. La Responsabilidad Administrativa. Memorial del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, 2a Época, Año I, Núm. 1, Julio-Septiembre de 1968, p. 77.

obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, etc; y por otra, las sanciones y procedimientos para aplicarlas, en sus artículos 49 y siguientes.

Por tanto el artículo 53 indica que:

"Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

"I. Apercibimiento privado o público;

"II. Amonestación privada o pública;

"III. Suspensión;

"IV. Destitución del puesto;

"V. Sanción económica, e

"VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

"Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquéllos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez años si excede dicho límite".

Bajo la luz de estas disposiciones, se tiene que, el incumplimiento de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en sus varias posibilidades, bien puede significar violaciones al artículo 47 de la Ley de Responsabilidades en varias de sus fracciones, que entre otras, pueden ser las de no "observar respeto y subordinación legítimos con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos

o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el - - ejercicio de sus atribuciones"; o la de no abstenerse de "cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público" y otras más.

Por lo mismo, el incumplimiento de un fallo del Tribunal Fis- - cal, que a su vez implique la inobservancia de alguna de las disposiciones previstas en el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades - de los Servidores Públicos, será la condición jurídica suficiente, que haga procedente la aplicación de alguna de las sanciones establecidas en el artículo 53 de la citada ley, que deberá ser impueg- - ta por el superior jerárquico que corresponda.

Llegado a este punto, es preciso recordar, que ya el artículo - 239 Ter del Código Fiscal de la Federación, en su fracción III, di- - pone que en caso de repetición de un acto reclamado, se notificará al superior del funcionario responsable, "para que proceda jerarquialmente", lo cual, puede representar tanto una orden para éste haga valer su jerarquía y lo obligue a cumplir la sentencia, como para - que le aplique a dicho funcionario, la sanción administrativa co- - rrespondiente.

De igual manera se debe tener presente que la Ley de Amparo se- - ñala disposiciones en el mismo sentido, al establecer en su artícu- - lo 107 segundo párrafo, que "las autoridades requeridas como supe- - riores jerárquicos incurrir en responsabilidad, por falta de cumpli-

miento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades de cuyos actos se hubiere concedido el amparo".

No obstante todo lo anterior, cabe señalar que a pesar de que - la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula ya - lo referente a la responsabilidad administrativa, no se puede decir que lo hace de una manera precisa, pues no determina con claridad - cuándo se debe imponer una sanción u otra, es decir, que no establece la gravedad de las infracciones, dejando tal apreciación al superior jerárquico que deba aplicarla, con base en elementos vagos e - imprecisos como lo son los señalados en el artículo 54 de esa Ley, el que a la letra dispone que:

"Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta - los siguientes elementos:

"I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la - conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;

"II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

"III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones - del infractor;

"IV. Las condiciones exterior y los medios de ejecución;

"V. La antigüedad del servicio;

"VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

"VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones".

De cualquier manera con todo y la imprecisión antes mencionada, la conducta ilegal de la autoridad al incumplir una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación podrá ser materia de una sanción administrativa de conformidad con lo ya visto.

CONCLUSIONES

1.- Las sentencias son aquellos específicos actos jurídicos por los que el Estado resuelve a través del órgano correspondiente, las controversias que son sometidas a su conocimiento y que tienen una fuerza legal tal, que pueden llegar a ser impuestas a los obligados aun en contra de su voluntad mediante el empleo de la fuerza pública.

2.- Por lo que a los efectos corresponde, las sentencias se clasifican en tres clases: a) declarativas, que son aquellas que se limitan a constatar la existencia o no existencia de una relación jurídica sin contener mandato alguno; b) constitutivas, son las que con la decisión misma, dan nacimiento a una nueva relación jurídica pues representan en si la causa de esa precisa consecuencia jurídica; y c) de condena, son las que aparte de todo contienen una específica conminatoria para que se cumpla lo que en ella se establece, en el sentido de dar, hacer o no hacer.

3.- Una vez que la sentencia ha adquirido la calidad de Cosa Juzgada, la parte vencedora en el juicio, tiene la facultad de poder exigir que se ejecute forzosamente a la parte vencida, en caso de que ésta todavía no haya cumplido voluntariamente con la sentencia.

4.- La sentencia administrativa se distingue por surgir de juicios que se rigen por características especiales como: la del tipo de partes que contienden en el juicio administrativo, esto es, por la Administración Pública y los administrados; por la naturaleza de

la relación que se juzga, o sea, la de un conflicto provocado a causa de un acto administrativo; e incluso por la clase de órgano del Estado que juzga dicha situación, es decir, por un Tribunal ubicado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo.

5.- Necesariamente las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación pertenecen al tipo de las sentencias administrativas y comparten por ende, la misma naturaleza de estas.

6.- Anteriormente el Tribunal Fiscal de la Federación dictaba sentencias de primera y segunda instancia en atención a que la Sala Superior del Tribunal Fiscal funcionaba como órgano revisor, situación cambió a raíz de la reforma de 1988 por la que se restringió la competencia de la Sala Superior de dicho Tribunal al dejarla únicamente conocer juicios en primera instancia despojandola de su función revisora.

7.- Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, tienen distintos alcances en virtud de las complejas características - en las que el juzgador se apoya para dictar las mismas. Así se tiene, que pueden dictarse fundamentalmente tres tipos de sentencias: las que reconocen la validez de la resolución impugnada, las que declaran la nulidad lisa y llana, y las que declaran la nulidad para ciertos efectos.

8.- De igual manera se puede decir que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación abarcan las tres gamas correspondientes a las declarativas, constitutivas y de condena, en este sentido algunas se limitan a constatar la realidad jurídica de ciertas situaciones, otras generan a partir de ellas nuevas situaciones jurídicas y finalmente otras llevan implícitas, determinadas ordenes que indican a la autoridad su manera de proceder en la realización de actos posteriores.

9.- De lo anterior se advierte, que la forma de cumplimiento de las distintas sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal, variará - de un caso a otro, en atención al tipo específico de sentencia de - que se trate.

10.- Así las pretensiones que se presentan en el contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, - son a veces pretensiones de simple anulación, y a veces pretensiones de plena jurisdicción por las que se pide el reconocimiento de una situación jurídica concreta a favor del particular.

11.- Sin embargo, en nuestro orden jurídico existe la peculiaridad de que si la autoridad administrativa tiene que desarrollar alguna actividad posterior para el cumplimiento de una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, dicha actividad solo podrá ser desarrollada únicamente por ella y por tanto, no podrá ser materia de una sustitución.

12.- Por lo mismo, en este sentido, tales sentencias no pueden ser propiamente ejecutables ya que la actividad que se pide de la autoridad no es susceptible de ser sustituida por lo que lo único que procede es emplear efectivos medios de coacción.

13.- No obstante, las autoridades están obligadas a cumplir las sentencias de dicho Tribunal (declarativas, constitutivas o de condena) de acuerdo a la naturaleza que estas presentan y a la precisa manera que en ellas se establece.

14.- En caso contrario, si los fallos no son cumplidos, el particular dispone de varios medios para vencer la resistencia de la autoridad. Las cuales dependiendo del caso de que se trate son: la instancia de queja o el Juicio de Amparo.

15.- Al proceder únicamente la instancia de queja por una sola vez, y sólo para ciertos casos de incumplimiento, el particular se ve sujeto a promover en los casos en que no proceda la mencionada queja, el Juicio de Amparo.

16.- Por lo tanto, de querer respetar las instituciones, su naturaleza y sus finalidades, la situación actual de la forma del cumplimiento de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, debe cambiar en el sentido de que sea el propio Tribunal el que cuente con todos los medios necesarios para coaccionar a la autoridad a cumplir en su totalidad los fallos pronunciados por ella, por lo

mismo, lo anterior se debe procurar para evitar igualmente seguir - desnaturalizando el Juicio de Amparo al utilizarlo simplemente como un medio efectivo que hacer cumplir plenamente las sentencias del - Tribunal Fiscal.

17.- Sin embargo, las medidas con que cuentan los Tribunales - del Poder Judicial Federal, siguen siendo las más efectivas para hacer cumplir las determinaciones de cualquier tipo de fallo de los - dictados por el Tribunal Fiscal de la Federación, en consecuencia - si se quiere adoptar un sistema de acuerdo con las instituciones y su naturaleza, lo conveniente sería que el Tribunal Fiscal de la Federación contara con medios de coacción semejantes a los utilizados por los mencionados Tribunales del Poder Judicial Federal, con lo - que además se conseguiría la finalidad de una pronta impartición de justicia.

18.- Finalmente es importante recalcar que la conducta ilegal - de la autoridad al no cumplir con los fallos del Tribunal Fiscal, - es generadora de responsabilidades para los funcionarios que tienen a su cargo cumplir con las obligaciones determinadas en las sentencias, por lo tanto esta responsabilidad se reflejará en la posibilidad de cobrar los daños y perjuicios causados, así como la de imposición de la pena si ésta es procedente y de la aplicar en su caso la sanción administrativa correspondiente.

B I B L I O G R A F I A

- Auby, M. et Drago, R. *Traité de Contentieux Administratif*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1982.
- Alsina, Hugo. *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, Ediar, Buenos Aires, 1981.
- Argañaras, Manuel J. *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1955.
- Azuola Guítrón, Mariano. *El Recurso de Revisión Fiscal*. Boletín del Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, Procuraduría Fiscal, Noviembre de 1987, Año I, Número 1.
- Becerra Bautista, José. *El Proceso Civil en México*, Porrúa, 2a ed., México, 1965.
- Bejarano Sanchez, Manuel. *Obligaciones Civiles*, Harla, 3a ed., México, 1984.
- Bielsa, Rafael. *Principios de Derecho Administrativo*, Depalma, 3a ed., Buenos Aires, 1966.
- Burgoa, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, Porrúa, 5a ed., México, 1961.
- Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, Porrúa, 20a ed., México, 1986.
- Carlos, Eduardo B. *Proceso*. Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, Argentina, 1980, t. XXIII.
- Carranca y Trujillo Raúl y Carranca y Rivas, Raúl. *Código Penal Argentado*, Porrúa, 5a ed., México, 1974.
- Carrillo Flores, Antonio. *La responsabilidad del Estado en México*. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Séptimo Número Extraordinario, México, 1976.
- Chiovenda, Giuseppe. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Revista de Derecho Privado, 2a ed., Madrid, 1948, t. I.
- Chiovenda, José. *Principios de Derecho Procesal Civil*.
- Couture, Eduardo J. *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, Depalma, 14a reimp., Buenos Aires, 1988.
- Delgadillo Gutiérrez, Humberto. *La responsabilidad Administrativa*. Memorial del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, 2a Epoca, Año I, Núm. 1, Julio-Septiembre de 1988.
- Díez, Manuel María. *Derecho Administrativo, Plus Ultra*, Argentina, 1972, t. VI.

- Díez, Manuel María. El Acto Administrativo, Tipográfica Editora Argentina, 2a ed., Buenos Aires, 1961.
- De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Porrúa 16a ed., México, 1984.
- Etkin, M. Alberto. Juicio Ejecutivo, Enciclopedia Jurídica Omeba, - Driskill, Argentina, 1980, t. XVII.
- Fix Zamudio, Hector. Sentencia, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., México, 1984, t. - VIII.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, 16a ed., México, - - 1975.
- Gómez De Silva, G. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española, Fondo de Cultura Económica, la reimp., México, 1989.
- Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, UNAM., 6a ed., - México, 1983.
- González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo, Instituto - de Estudios Políticos, España, 1955.
- González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Porrúa, 1a ed., México, 1988.
- Guasp, Jaime. Derecho Procesal Civil, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.
- Hauriou, Maurice. Précis de Droit Administratif, L. Larose & Forcel, Paris, 1982.
- Heduañ Virués, Dolores. Cuarta Decada del Tribunal Fiscal De la Federación, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1971.
- Lomeli Cerezo, Margarita. Estudios Fiscales, Fideicomiso para promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, Vol. VI, 1a ed., México, 1984.
- Maldonado, Adolfo. Derecho Procesal Civil, Robredo, 1a ed., México, 1947.
- Margain Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Editorial Universitaria Potosina, 3a ed., México, 1980.
- Margain Manautou, Emilio. El recurso Administrativo en México, Editorial Jus, 1a ed., México, 1985.

- Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Abeledo-Perrot, 3a ed., Argentina, 1988, t. I y II.
- Morales M., Hernando. Ejecución de Sentencia. Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, Argentina, 1980, t. IX.
- Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Porrúa, México, 1959.
- Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil, Harla, 3a ed., México, 1989.
- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Porrúa, - 1a ed., México, 1947.
- Podetti, J. Ramiro. Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral, - Editorial Ediar, 2a ed., Buenos Aires, 1968. t. VII.
- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Espasa-Calpe, 19a ed., Madrid, 1970.
- Rocco, Alfredo. La Sentencia Civil, s.e., México, s.f.
- Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano, Porrúa, 5a ed., - México, 1986, t. I y V.
- Serra Robles, Arturo. En Manual del Juicio de Amparo, Editorial Themis, 1a reimp., México, 1989.
- Vedel, Georges. Droit Administratif, Presses Universitaires de France, Quatrième éd., Paris, 1968.
- Zafra Valverde, José. Sentencia Constitutiva y Sentencia Dispositiva, Ediciones Rialp, Madrid, 1962.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.