



20721
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA ²⁶⁵
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

LA INSTANCIA DE LA QUEJA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

TRABAJO TERMINAL ELABORADO EN EL
SEMINARIO - TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA AOBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANA MARÍA (SÁNCHEZ MONROY

Asesora: Lic. María Eugenia Peredo Garcia
Villalobos



Acatlán, Estado de México

Octubre 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios:

Por darme la oportunidad de vivir
alrededor de la gente que amo y
permitirme alcanzar una de mis más
preciadas metas. Gracias.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico cualquier
contenido de mi trabajo de grado.

NOMBRE: P.A. Marcela Sánchez

Monrey

FEDERAL: 22 de Oct. 2003

FIRMA: 

A mis Padres Carlos y Guadalupe, así
como a mis Hermanos Carlos, Ricardo,
Mónica, Marcela, Guadalupe, Rodolfo,
Marcelo y Rafael:

Por el amor, el apoyo, la confianza, los
sacrificios realizados, y los consejos que
me dieron y que me han formado como
persona. Los amo.

A mi esposo Octavio:

**Porque con el amor y la comprensión
que deposita en mí, me han ayudado a
obtener mis anhelos. Te amo.**

**A mi abuelita Anita, y a mis tíos
Socorro, Martha, Arturo, Jorge, Gabriel
y Elena:**

**Por su cariño y sus consejos, los
cuales logran forjar en mí la persona que
en día soy. Los quiero mucho.**

A mis cuñadas Martha, Raquel, Ana y Vicki, así como a mis Sobrinos Andrés, Laura, Ricardo, Monserrat, Fernando, Juan Carlos, Manuel, Alejandro y María del Mar:

Por el cariño y la atención que me brindan, pues logran calmar los momentos de tensión para concentrarme en mis metas. Los quiero mucho.

A la familia Martínez: Sr. Angel, Sra. Araceli, Sra. Rosa, Lizbeth, Sr. Oscar, Adrián, Claudia, Arturo, Talina y Miguel Angel.

A quienes les agradezco su cariño y sus rezos para la obtención de mis sueños. Con mucho cariño, Gracias.

A mis amigos y compañeros de trabajo Gloria Chávez, Mónica Bringas, Beatriz Meléndez, Yanet, Silvia Sandoval, Carlos del Rosario, Licenciados Miguel Angel Flores, María de Lourdes Farfán, Jesús Quintana, y Magistrado Leopoldo Rolando Arreola Ortiz, así como a mis amigos de juego Rocío, Ana y Rafael:

Por su amistad y apoyo incondicional que hacen que pueda realizar cualquier cosa que desee. Gracias

A los maestros del Seminario de Derecho Administrativo, Lic. Emir Sánchez Zurita, Lic. Roberto Rosales Barrientos, Lic. Salvador Jiménez Méndez Aguado, Dr. Gabino E. Castrejón García, Lic. Alfredo Pérez Montaña, y en especial a la Lic. Maria Eugenia García Villalobos:

Por su valiosa orientación, dirección y asesoramiento en la elaboración del presente trabajo. Infinitamente agradecida.

INTRODUCCIÓN

El juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un medio de defensa del gobernado contra actos de la Administración Pública Federal que afectan su esfera jurídica.

Así, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene como facultades primordiales, dirimir las controversias suscitadas entre el gobernado y la Administración Pública Federal, así como vigilar el cumplimiento de sus propias determinaciones.

Por esto último surge la figura de la queja, la cual se constituye en una manifestación de inconformidad del gobernado, por el incumplimiento de una autoridad administrativa, en relación con las decisiones jurisdiccionales que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, al ser regulada la queja por el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que sólo puede ser promovida por una sola ocasión ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, se limita la impartición de justicia encomendada al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que si el Tribunal resuelve la queja a favor del gobernado y la autoridad emite una resolución que nuevamente incumpla el fallo dictado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el afectado tendría que promover amparo indirecto o bien intentar el juicio de nulidad en contra de dicha resolución, en virtud de que el citado órgano jurisdiccional no cuenta con los medios necesarios para lograr la plena ejecución de sus sentencias.

En consecuencia, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no cumple plenamente con la obligación de impartir justicia, al no contar con un medio eficaz para ejecutar sus propias resoluciones.

Todo ello redundará, además, en la esfera jurídica y económica del gobernado, ya que el tiempo que implica el juicio de nulidad, más cuatro meses para que la autoridad cumpla con lo ordenado, mismo que puede ser aumentado por veinte días más por motivo de la queja, retrasa la impartición de justicia que otorga el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por tal motivo, este trabajo tiene como objetivo demostrar la violación a la garantía de independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, consagrada en el artículo 17 Constitucional, que en su tercer párrafo señala que *las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.*

Asimismo, se pretende demostrar la violación a la garantía de impartición de justicia pronta y expedita, contenida en el segundo párrafo del citado artículo 17 Constitucional, que dispone que *toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial,* tras el lento otorgamiento de justicia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En esta tesitura, y a efecto de lograr los objetivos del presente tema, en el capítulo 1 se estudiará el acto administrativo, para dar una mayor amplitud al tema; en el capítulo 2, el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través de una breve semblanza de su historia, la substanciación y culminación del mismo, y los términos que tienen las autoridades para cumplir con las determinaciones que se enmarcan en las sentencias de dicho Tribunal; en el capítulo 3, abarcaremos el procedimiento que se lleva dentro de la instancia de la queja, como único medio para impugnar el incumplimiento de la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a diferencia de las diversas instancias que regula la Ley de Amparo por el incumplimiento de las sentencias dictadas en el juicio de amparo; y en el capítulo 4, se estudiará la instancia de la queja ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como medio para lograr que se cumplan sus sentencias, así como la garantía que se consideran violadas, además de señalar algunas propuestas y consideraciones pertinentes.

CAPITULADO

PÁGINAS.

INTRODUCCIÓN.----- 6

ÍNDICE.----- 8

CAPÍTULO 1: EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1. El concepto de acto administrativo.----- 11

1.2. Los elementos del acto administrativo.----- 13

1.2.1 El sujeto.----- 13

1.2.2 La manifestación externa de voluntad.----- 14

1.2.3 El objeto.----- 14

1.2.4 La forma.----- 15

1.3. Los requisitos y características del acto administrativo.----- 16

1.4. Los efectos del acto administrativo.----- 19

1.4.1 Directos.----- 19

1.4.2 Indirectos.----- 20

1.4.3 Frente a terceros.----- 20

1.5. La facultad reglada y la discrecional.----- 21

1.6. La irregularidades, ineficacia y
extinción del acto administrativo.----- 23

CAPÍTULO 2: EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

2.1. El proceso y el procedimiento.----- 32

2.2. El procedimiento administrativo.----- 34

2.2.1 El concepto de procedimiento administrativo.----- 34

2.2.2 La clasificación de los procedimientos
administrativos.----- 36

PÁGINAS.

2.3.	El contencioso administrativo.-----	37
2.3.1	Reseña histórica.-----	40
2.3.2	El contencioso simple de anulación y el contencioso simple de plena jurisdicción.-----	46
2.4.	La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.-----	50
2.5.	La substanciación del juicio de nulidad.-----	55
2.5.1	La demanda.-----	56
2.5.2	La contestación de la demanda -----	66
2.5.3	La ampliación de la demanda.-----	68
2.5.4	La contestación de la ampliación de la demanda.-----	70
2.5.5	Las pruebas.-----	71
2.5.6	Los alegatos y el cierre de instrucción.-----	77
2.5.7	La sentencia.-----	79
2.6.	Los medios de defensa durante y después del juicio de nulidad.-----	84
2.6.1	La reclamación.-----	84
2.6.2	La excitativa de justicia.-----	85
2.6.3	La aclaración de sentencia.-----	87
2.6.4	La queja.-----	88
2.6.5	La revisión.-----	88
2.6.6	El amparo.-----	90

CAPÍTULO 3: LA INSTANCIA DE LA QUEJA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

3.1.	El cumplimiento de la sentencia en el juicio de nulidad.-----	95
3.2.	La naturaleza jurídica de la instancia de la queja.-----	98
3.3.	La substanciación de la instancia de la queja.-----	102
3.3.1	La queja por omisión.-----	103
3.3.2	La queja por repetición de la resolución anulada.-----	104
3.3.3	La queja por exceso o defecto.-----	105

3.4. Los medios de defensa similares a la queja	
previstos en la Ley de Amparo.	107
3.4.1 El incidente de inejecución.	107
3.4.2 La denuncia por repetición del acto reclamado.	114
3.4.3 El incidente de cumplimiento	
sustituto mediante el pago de daños y perjuicios.	116
3.4.4 La inconformidad.	119
3.4.5 La queja por defecto o exceso.	123

CAPÍTULO 4: EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL Y LA INSTANCIA DE LA QUEJA.

4.1 Las características <i>sui géneris</i> del contencioso	
administrativo ante el Tribunal Federal	
de Justicia Fiscal y Administrativa.	126
4.2 La garantía de independencia de los tribunales	
y la plena ejecución de sus resoluciones.	127
4.3 La garantía de impartición de justicia pronta y expedita.	131
4.4 Las principales causas que retrasan el	
cumplimiento de las sentencias que se	
emiten en el juicio de nulidad.	133
4.4.1. Atribuibles a los Magistrados del Tribunal	
Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	133
4.4.2. Atribuibles a las autoridades responsables.	134
4.4.3. Problemas de carácter legal.	134
4.5 Propuesta de solución.	137
CONCLUSIONES.	143
BIBLIOGRAFÍA.	146
LEGISLACIÓN.	151
FUENTES ELECTRÓNICAS.	152

CAPÍTULO I:

EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1. El concepto de acto administrativo.

A fin de ampliar el concepto de acto administrativo, resulta conveniente definir lo que es el acto jurídico.

Por acto jurídico entendemos la *manifestación exterior de voluntad, bilateral, unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o, por el contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica.*¹

De acuerdo con el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, el acto jurídico se define como *la manifestación de voluntad encaminada a producir efectos en el derecho, esto es que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico.*²

Así, podemos establecer que el acto jurídico, no es más que una manifestación externa de voluntad, ya sea unilateral o bilateral, encaminada a provocar o producir una situación jurídica, es decir, efectos de Derecho.

Cabe hacer mención que diversos estudiosos del Derecho diferencian al hecho jurídico con el acto administrativo, en el sentido de que el primero es un acontecimiento independiente a la voluntad que produce efectos jurídicos, y el acto jurídico adquiere la característica de ser una manifestación externa de voluntad humana, que lleva implícito el ánimo de producir consecuencias en

¹ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, cuadragésimosexta edición, México 1994, pág. 184.

² Castrejón García, Gabino E., *Derecho Administrativo Mexicano I*, Cárdenas Editores, México 2000, pág. 345.

el campo jurídico.

Ahora bien, Maestros como Miguel Acosta Romero, definen al acto administrativo como *una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.*³

De la anterior definición, se establecen las siguientes características:

Es un acto unilateral, ya que sólo interviene la voluntad del titular del órgano administrativo, con independencia del contenido y la forma que adopte el acto, además de que puede afectar al sujeto pasivo sea bilateral o multilateral.

Hay una expresión externa de voluntad del titular del órgano administrativo.

La decisión y voluntad son del órgano Administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de las atribuciones que le otorga la ley, lo que implica que el acto esté fundado en Derecho.

El acto administrativo propone la satisfacción de un interés general, en ejercicio de la función administrativa del órgano emisor.

La declaración o situación de derecho creada por el acto administrativo debe ser una manifestación concreta, puesto que debe referirse a situaciones particulares que produzcan consecuencias jurídicas individuales, pudiendo como excepción crear una situación jurídica general. Las consecuencias del acto administrativo son crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones, el cual puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.

En resumen, el acto administrativo lo conceptuamos como una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que

³ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, tercera edición, México, 2001, pág. 299.

tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado.

1.2. Los elementos del acto administrativo.

Para que el acto administrativo tenga existencia jurídica, forma y sea válido, la Administración Pública debe hacer concurrir una serie de elementos esenciales que le den vida, fundamento, esencia y consistencia al mismo, a fin de evitar vicios que pudieran afectar su validez y eficacia.

Así tenemos que los elementos del acto administrativo son el sujeto, la manifestación externa de voluntad, el objeto y la forma.

1.2.1. El sujeto.

Los sujetos se identifican de dos maneras: el sujeto activo y el sujeto pasivo; el primero de ellos es el órgano de la Administración Pública que formula la declaración de voluntad, y el segundo es el destinatario del acto administrativo, es decir, quien recibe los efectos del mismo, y que puede ser un ente público, alguna persona jurídica o una persona en física.

Ahora bien, según el jurista Gabino Fraga, el sujeto activo del acto administrativo es el órgano de la Administración quién lo realiza; y de la misma manera que los sujetos que llevan a cabo los actos jurídicos de la vida civil requieren de una capacidad especial para ser realizados, al tratarse de actos del poder público es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta.

En este orden de ideas, los titulares de los órganos Administrativos para su actuación deben contar con las facultades que el ordenamiento jurídico prevé, la cual puede ser por materia, territorio, grado, cuantía o tiempo, razón por lo que la competencia es llevada a cabo por un sujeto, autoridad u órgano de la Administración Pública que obra en la esfera de su capacidad, o en su defecto

bajo prerrogativas del poder público.

Por ello, para emitir un acto administrativo, se requiere que la competencia del órgano Administrativo sea regulada en un texto expreso de ley o de un reglamento, a fin de garantizar la legalidad de actuación de la autoridad administrativa.

1.2.2. La manifestación externa de voluntad.

Es la exteriorización expresa del acto administrativo, pues todo acto jurídico se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales por el titular de una dependencia o entidad pública investida de funciones de interés social.

De esta manera, como el titular del órgano que emite las resoluciones es un funcionario, su voluntad como persona física debe estar exenta de vicios para poder expresar la voluntad de la Administración Pública, por lo tanto, además de ser una persona capaz civilmente y tener la condición legal de funcionario, su actuación debe estar exenta de error, dolo, violencia o intimidación, ya que como se verá en el punto 1.6 del presente trabajo, son condicionantes para declarar la invalidez del acto.

1.2.3. El objeto.

El objeto es la materia o el contenido del acto, es en lo que consiste la declaración de voluntad del titular de un órgano de la Administración Pública que se encuentra debidamente facultado por la ley para emitir el acto administrativo.

En consecuencia, nos dice el maestro Delgadillo que el objeto del acto administrativo está constituido por los derechos y obligaciones que el mismo establece, por ejemplo, concesionar un servicio público o nombrar a un servidor público.

El objeto del acto administrativo debe contener ciertos requisitos, como la legalidad, que sea posible en su realización y sea determinado o determinable; es decir, que el contenido a que se refiere dicho acto, debe expresarse de manera clara y precisa, con el propósito de que a quien se dirige se encuentre en aptitud de conocer su contenido.

Ahora bien, el objeto del acto administrativo puede ser directo o inmediato e indirecto o mediato.

El objeto directo o inmediato es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano Administrativo y en la materia en la que tiene competencia.

• El objeto indirecto o mediato es la realización de la actividad del órgano del Estado, para cumplir con sus cometidos y ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

1.2.4. La forma.

La forma se constituye por la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada o percibida a través de los sentidos del sujeto pasivo. Es la manera en que se le da existencia al acto administrativo.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García enumera las variantes que reviste la formalidad, entre las que se encuentran las siguientes:

1.- La escrita, que es la regla general y por lo tanto la más común. Su fundamento más importante es el artículo 16 Constitucional, el cual establece que *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sólo en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento*. Sin olvidar lo señalado en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, que establece en su fracción I que los actos administrativos deben de constar por escrito. A manera de ejemplo podemos citar a los acuerdos, decretos, oficios, circulares, telegramas y las constancias de notificación.

2.- La verbal, que se da directamente o a través de los medios técnicos o mecánicos de transmisión de sonido; por ejemplo: la televisión, la radio y el internet.

3.- Las señales, que es la forma que se cree menos común, pero no es así, ya que existen señales que regulan la actividad de los particulares, como por ejemplo los señalamientos de tránsito y las alarmas contra sismos e incendios.

1.3. Los requisitos y características del acto administrativo.

Al hablar de los requisitos del acto administrativo, tenemos que referirnos a los que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los que se señalan en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, ya que tanto en nuestra Constitución como en el Código Fiscal de la Federación, se establecen los preceptos que regulan el tema de este trabajo.

Respecto de los requisitos exigidos por el artículo constitucional referido, podemos señalar los siguientes:

a) Que debe emanar de autoridad competente, esto es, con facultad legal para ello, que no es otra que la competencia establecida en la ley o en algún reglamento para que esa autoridad pueda cumplir los cometidos del Estado.

b) Debe realizarse en forma escrita.

c) Que debe estar fundado, es decir que en el acto administrativo se deben citar o invocar los preceptos legales en los que se apoya la autoridad para emitir el acto.

d) Debe estar motivado, es decir que en el acto administrativo se deben señalar las causas, razones y circunstancias legales por los que la autoridad aplica el derecho fundamentado a la causa; es señalar el porqué jurídicamente se ha actualizado el supuesto normativo, por lo que debe de existir adecuación entre los motivos y las normas que se apliquen.

Ahora bien, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación contiene un

mínimo de requisitos para la emisión del acto administrativo, como son: constar por escrito, que se señale la autoridad que lo emite, estar fundado y motivado, expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate, y ostentar firma del funcionario competente que lo dicta.

Por otro lado, las características del acto administrativo son la presunción de legalidad, la eficacia, la ejecutividad y la ejecutoriedad.

a) La presunción de legalidad, o denominada también como presunción de validez del acto administrativo, se constituye por una suposición legal de que el acto administrativo es emitido conforme a derecho, esto es, que el acto fue estrictamente dictado con la aplicación directa de la ley, a fin de que el mismo sea válido en cuanto a los efectos que produce, garantizando la legitimidad del acto administrativo, por lo que es una presunción que la ley establece a favor de los actos de la autoridad y que subsiste mientras el particular no demuestra lo contrario, y es aquí donde surge la figura romana *iuris tantum*, esto es, que admite prueba en contrario. Respecto a este punto el Código Fiscal de la Federación en su artículo 68 establece lo siguiente:

Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

De esta manera, este principio no es absoluto sino relativo, ya que la validez del acto administrativo subsiste hasta en tanto no se demuestre lo contrario.

b) Respecto a la eficacia del acto administrativo, se produce cuando se hace del conocimiento del sujeto pasivo a través de la notificación, y empieza a producir efectos jurídicos.

Los actos de carácter general deben publicarse para dar a conocer la actividad de la Administración Pública, por lo que la notificación es el acto mediante el cual se da conocimiento a una persona de un hecho o de una decisión, luego entonces las notificaciones que afecten intereses particulares, deben formularse legalmente de conformidad con las leyes aplicables y si éstas son defectuosas o irregulares deben ser reparadas para que los particulares tengan pleno conocimiento de ellas y puedan en consecuencia interponer los medios de defensa que estimen necesarios.

c) La ejecutividad del acto administrativo, es definida por el Maestro Serra Rojas, como el derecho que tiene la Administración Pública de ejecutarlo, esto es, la facultad que tiene la Administración Pública para hacer cumplir y respetar sus propias resoluciones, por lo que la ejecutividad del acto administrativo consiste en que éste surta todos y cada uno de sus efectos jurídicos, a fin de cumplimentarse aun en contra de la voluntad del destinatario, es decir, debe producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior.

d) Por lo que hace a la ejecutoriedad del acto administrativo, nos referimos a su cumplimiento conforme a lo mandado por el mismo documento que lo contiene, y para ello la Administración Pública cuenta con los medios efectivos o coercitivos que permiten su culminación legal. En esa virtud la ejecución puede realizarse por voluntad propia del gobernado a quien se le destine el acto administrativo, o forzosamente mediante el empleo de la fuerza pública a cargo del Estado.

El gobernado puede cumplir voluntariamente lo ordenado en el acto administrativo; sin embargo, cuando éste se resiste, los titulares de los órganos de la Administración Pública pueden valerse de medios para ejecutarlo, utilizando el procedimiento legal que para cada caso particular se ha instituido, y por ello sólo deben intervenir las autoridades legalmente facultadas para tal efecto.

A manera de ejemplos de la ejecución forzosa de un acto administrativo, tenemos el cobro de tributos que no son pagados voluntariamente por los contribuyentes; el procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública; y el decomiso.

1.4. Los efectos del acto administrativo.

Una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haberse cubierto los requisitos y elementos esenciales que lo constituyen para ser válido, y posteriormente darse a conocer al particular, adquiere fuerza obligatoria, por lo que el acto comienza a producir sus efectos jurídicos.

Para el Doctor Gabino E. Castrejón García, los efectos del acto

administrativo se dividen en directos, indirectos y los que se producen frente a terceros.

1.4.1. Directos.

Los efectos directos consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y obligaciones, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer o declarar un derecho. El ejemplo clásico es la liquidación y exigibilidad a cargo del causante del pago de un impuesto.⁴

De lo anterior podemos entender que los actos administrativos, tienden a producir el efecto de crear, transmitir, modificar, reconocer y extinguir una situación jurídica individual o general de lo que se desprende que los derechos y obligaciones que engendra el acto administrativo, tienen el efecto de ser personales e intransmisibles, por lo que sólo pueden ser ejercidos por la persona a la cual el acto se refiere, lo que constituye ciertas ventajas, pues los actos administrativos generan derechos y obligaciones que afectan la esfera jurídica de los gobernados lo que dependerá de su situación particular.

1.4.2. Indirectos.

Por lo que hace a los efectos indirectos, éstos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo. Siguiendo el ejemplo anterior el órgano administrativo tiene la obligación de hacer efectivo el cobro del impuesto.⁵

En resumen, se puede establecer que los efectos indirectos del acto administrativo, se producen cuando el mismo es llevado a cabo por la autoridad administrativa, esto es, cuando se realiza el contenido del acto administrativo.

⁴ Castrejón García, Gabino E., ob. cit., pág. 352.

⁵ Castrejón García, Gabino E., ob. cit., pág. 352.

1.4.3. Frente a terceros.

Aunque la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones que contiene el acto administrativo, se dirige a un individuo en especial, la mayoría de las veces causa también efectos frente a terceros, como lo pueden ser otros órganos de la Administración, otras entidades públicas u otros particulares.

En el Derecho Administrativo puede entenderse como tercero a todo aquel que tiene un interés jurídico para que se otorgue, se niegue o se modifique el acto administrativo, por ejemplo podemos establecer el otorgamiento de un pasaporte a un particular, ya que no sólo surte efectos en el país de residencia, sino que también en el extranjero

En tal virtud, los terceros deben respetar los efectos del acto, pero también este no debe lesionar sus derechos, y en tal caso existen medios de defensa legal para que se protejan sus intereses.

1.5. La facultad reglada y la facultad discrecional.

El punto fundamental de todos los actos administrativos se encuentra en la facultad reglada, la cual tiene como principal función eliminar las arbitrariedades del poder público, en este caso del Poder Ejecutivo.

Así tenemos que la Administración Pública debe recibir de la ley la potestad para emitir todo acto administrativo, por lo tanto, para que sea válido el acto administrativo debe tener como antecedente el fundamento legal que en el caso corresponda.

El legislador, a fin de evitar conductas arbitrarias por parte de los funcionarios públicos y de obtener una mejor actuación de la Administración Pública, regula sus actuaciones a través de mandatos legales, es decir, se les atribuye facultades regladas, ya que si no se norman sus conductas se crearía un Estado arbitrario y despótico.

Por ello, la facultad reglada es aquella que la ley otorga y exige imperativa

e ineludiblemente al órgano de la Administración Pública su cumplimiento; el ejemplo clásico lo tenemos en la obligación que tiene el Presidente de la República para rendir su informe presidencial.

De esta manera, la ley circunscribe en forma estricta la actuación del funcionario para que se limite a sus términos; sin embargo, existen casos en que la ley permite al funcionario decidir sobre el alcance de aplicación de una norma, esto es lo que se denomina facultad discrecional o poder discrecional.

La facultad discrecional es aquella atribución que la ley otorga al funcionario público para poder decidir sobre el alcance de aplicación de una norma, es un poder especial libre para que la Administración Pública pueda decidir si debe obrar de una manera u otra, es decir, la autoridad va a determinar lo que es oportuno hacer en beneficio del interés general.

La facultad discrecional debe distinguirse del poder arbitrario, ya que éste representa la voluntad personal del titular del órgano Administrativo, impulsado por sus pasiones, caprichos o preferencias, al perseguir únicamente intereses propios, y aun cuando esté dentro de los límites marcados por la ley, carece de toda validez por las irregularidades en su emisión, por lo que el acto administrativo que surge en virtud de una facultad discrecional, se presume válido por haberse emitido dentro de los alcances que la propia ley le otorga, así como cumplir con los requisitos y elementos para constituirse como tal, y estar alejado de todo vicio que provoque su ilegalidad, ya que de no ser así puede ser anulado jurisdiccionalmente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que los actos discrecionales se deben sujetar al citado precepto legal, toda vez que existen juicios que no son razonables sino arbitrarios y es notoria la injusticia con la que se ostentan, por lo que deben ser anulados.

No debemos pasar por alto que la Administración Pública es muy dada a hacer apreciaciones de la realidad, en la que forzosamente debe de obrar la discrecionalidad, debiendo aplicar hechos pasados o futuros, pues de otra manera no podría calificar los hechos, por ejemplo, en el momento de rendir pruebas dentro de un juicio y éstas resulten contradictorias para apreciar elementos técnicos o determinar las consecuencias, y dichos elementos sean los únicos para estimar las consecuencias.

Ahora bien, los elementos de la facultad discrecional pueden concretarse en dos puntos:

1.- Como parte de la competencia del órgano administrativo, la ley (tanto desde el punto de vista formal, como material), debe ser siempre la que la otorgue.

2.- Su objeto es que, dentro de esos límites se pueda apreciar por parte del funcionario. Una serie de características que van desde el decidir si se actúa o no hasta señalar el límite de esta actuación.⁶

El Doctor Gabino Castrejón García clasifica a las facultades discrecionales en tres: la libre, la obligatoria y la técnica.

a) La facultad discrecional libre es aquella que deja al órgano Administrativo el ejercicio de la voluntad dentro de los más amplios márgenes, pero siempre dentro de los alcances que la propia ley le concede; por ejemplo los nombramientos de funcionarios de la Administración Pública.

b) La facultad discrecional obligatoria es la que ordena a la autoridad a realizar un acto, pero le otorga márgenes para llevar a cabo su actuación, como sucede en la aplicación de las multas que marca el artículo 76 fracción II del Código Fiscal de la Federación, que establece multas que van desde el 70% al 100% de las contribuciones que se hayan omitido pagar, y en este caso se señalan los límites que la autoridad tiene para la imposición de las multas.

c) La facultad discrecional técnica es la que se aplica en el momento en que la propia ley señala que deben apreciarse determinados datos técnicos, ya sea de realidad o del conocimiento científico, a efecto de dar una resolución al caso concreto, verbigracia en las concesiones en que se requieren de conocimientos específicos sobre la materia para determinar lo conducente.

1.6. La irregularidad, ineficacia y extinción del acto administrativo.

Los actos administrativos son válidos cuando han sido emitidos de conformidad con las normas jurídicas que los rigen, cuando su estructura está comprendida por todos los elementos o requisitos de validez que son la capacidad, la ausencia de vicios de la voluntad, la licitud, el objeto y la forma.

⁶ Idem. pág. 350.

De esta manera, los actos administrativos siempre tendrán la presunción de validez, lo que permite que produzcan sus efectos mientras no se demuestre que adolecen de vicios, lo que obligará a los afectados a promover los medios de defensa que la ley contiene para combatir los actos administrativos irregulares y demostrar que se está en presencia de un acto ilegal.

La irregularidad de los actos administrativos puede manifestarse por todo tipo de violaciones a las disposiciones legales que norman su creación, desde intrascendentes desviaciones en el procedimiento administrativo, hasta ausencia absoluta de los elementos que deben integrarlo, pero esto no impide que se produzcan sus efectos.

Por tanto, la irregularidad del acto administrativo se encuentra íntimamente vinculada con sus elementos, puesto que cualquier vicio que se encuentre en ellos afectaría su validez y eficacia.

Cabe señalar que todo vicio en un acto administrativo es aquel defecto o falla que afecta su existencia, sea en su validez o en su eficacia, por lo que impiden su subsistencia o ejecución.

Ahora bien, como consecuencia de los vicios en los elementos del acto administrativo, podemos encontrar la nulidad absoluta y la nulidad relativa.

En la nulidad absoluta no se impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie una resolución administrativa o judicial o por un tribunal de lo contencioso administrativo, y prácticamente ello se compara a una sanción de carácter legal para prevenir las infracciones, omisiones o irregularidades de los actos administrativos, que atentan contra la legalidad, el orden público o el interés colectivo, se trata de un acto afectado de ilicitud.⁷

La nulidad absoluta la tenemos con aquellos actos jurídicos que son revocados lisa y llanamente, sin ningún efecto o sin ninguna posibilidad para repetir o reponer el acto viciado, por ejemplo cuando se deja sin efectos una carta de naturalización por haber incurrido en falsedad de declaraciones y pruebas para obtenerla, o cuando se trata del cobro de tributos o de una sanción administrativa indebidamente fincada y totalmente improcedente.

⁷ Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1998, pág. 352.

*La nulidad relativa puede darse cuando un acto administrativo padece algunos vicios formales como consecuencia del error, omisiones de sus formalidades legales, por dolo, por violencia, incompetencia del sujeto activo. Aunque cabe aclarar que la ilicitud en el objeto del acto puede producir su nulidad ya sea absoluta o relativa, en otras palabras, se puede afirmar que la nulidad relativa del acto administrativo existe, pero alguno de sus elementos es irregular o ilegal, puede surtir sus efectos provisionalmente, pero una vez decretada la nulidad se resuelve extinguir esos efectos.*⁸

La nulidad relativa se puede apreciar en aquellos actos administrativos que padecen vicios formales por falta de fundamentación o motivación y que provienen de autoridad incompetente; se debe decretar la nulidad del acto viciado para reponer el procedimiento que dé origen a un nuevo acto que cumpla con dichas formalidades legales, y tal nulidad es notable verla en el ámbito fiscal, como puede ser la nulidad decretada al resolverse un recurso administrativo o un juicio contencioso administrativo en los cuales se hicieron valer dichos vicios.

Para mayor ilustración cabe destacar el contenido del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación que señala las diversas causas de ilegalidad de una resolución administrativa y que pueden dar lugar a declara la nulidad absoluta, es decir, la nulidad lisa y llana, o la nulidad relativa, esto es, la nulidad para efectos, precepto que a la letra dispone lo siguiente:

...Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II.- Omisión de 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 o motivación, en su caso.

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

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades

⁸ Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1998, pág. 352.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades...

Por otra parte, es de señalarse que las leyes administrativas no regulan la inexistencia del acto administrativo, como consecuencia de los vicios que pueda tener dicho acto, ya que tal y como lo establece el maestro Serra Rojas, legalmente no puede haber actos administrativos inexistentes, es decir la nada jurídica, puesto que si un acto no existe no puede ser considerado como tal, ya que si no hay acto no puede hablarse de vicios en él.

Analizaremos ahora los vicios que afectan los elementos del acto administrativo, como son en el sujeto, en la manifestación externa de la voluntad, en el objeto y en la forma.

Por lo que toca al sujeto, tenemos que el acto administrativo se encontrara viciado más que nada en la competencia del sujeto activo, esto es, del titular del órgano emisor de dicho acto, ya que si éste carece de facultades para dictarlo, es decir, que la ley no le otorga atribuciones para emitirlo, atraerá como consecuencia la nulidad e ineficacia del mismo, y esta carencia de poder puede manifestarse en virtud del territorio, por cuantía, materia o tiempo en el cual se haya presentado la irregularidad.

Por lo que respecta a la manifestación externa de voluntad, el acto administrativo se encontrara viciado en lo que atañe al deseo del funcionario y al procedimiento en el que se desarrolla el querer de la administración pública.

Los vicios de la voluntad se manifiestan a través del error, el dolo y la violencia.

El error es un falso o deformado conocimiento de alguno o de todos los elementos del acto administrativo que provocan que la voluntad del órgano administrativo le dé una formación equivocada al acto.

Existe el error de hecho, el cual se manifiesta por la apreciación de los acontecimientos fácticos de forma equivocada; y el error de derecho, que se da al hacer una indebida interpretación de las disposiciones jurídicas. No debemos confundirlo con la ignorancia, ya que el error indica una idea falsa de la realidad, mientras que la ignorancia es la falta de conocimiento sobre determinada realidad.

El dolo se presenta al existir algún artificio, astucia, maquinación o simulación, para la obtención del acto administrativo en el sentido que quiere el autor de la conducta, por ello el dolo puede ser producido por ambas partes, ya el administrado o el funcionario público. No debe confundirse con el error, ya que éste es la consecuencia del engaño, es decir, el error se produce por el hecho de que el funcionario cree verdadero lo que es falso o viceversa y el dolo tiende a producir el engaño en la otra parte, al falsear intencionalmente la causa o motivo del acto.

Por su parte, la violencia es la acción física o moral, lo suficientemente eficaz para anular la capacidad de reacción de la persona sobre quien la ejerce, por lo que debemos entenderla como la coacción física o moral que se ejerce sobre un funcionario para que produzca un acto en los términos no establecidos por el ordenamiento jurídico, por el temor a sufrir un mal, conducta que es contraria a derecho, ya que el artículo 17 de nuestra Constitución ordena que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Ahora bien, en cuanto al objeto, se entiende que debe ser lícito, posible y determinado o determinable, y el vicio se encuentra al contrariarse tales principios, esto es que sea ilícito por ser contrario a la ley, por no ser un objeto determinable por la ley para el caso concreto, por ser impreciso u obscuro, imposible de hecho e incluso por irrazonable, es decir, contradictorio, desproporcionado o absurdo.

Por lo que atañe a la forma de exteriorizar el acto administrativo, resulta concomitante a la voluntad administrativa, y al no cumplirse con los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico como indispensables, producirá un vicio.

Entre esos vicios tenemos los relacionados con los requisitos formales del acto administrativo, los cuales consisten en que el acto debe constar por escrito, señalar la autoridad que lo emite, estar fundado y motivado, consignar el objeto, que se encuentre firmado por funcionario competente, y que contenga el nombre o nombres de las personas para las que vaya dirigido. En tal virtud, si faltare alguno de ellos, no se cumpla o consten de manera irregular, el acto se considerará viciado.

Por lo que hace a la extinción de los actos administrativos, es la forma o modo en que éstos dejan de surtir efectos, en virtud de que desaparecen del

mundo jurídico.

Una vez que el acto administrativo se ha manifestado con plena validez y eficacia, tiene una vida determinada que puede concluir por diversas razones.

Ahora bien, la extinción es el cese o terminación de ciertas cosas; por consiguiente, la extinción del acto administrativo es la desaparición de los efectos de una relación jurídica o de un derecho.

Consecuentemente, es conveniente definir qué se entiende por relación jurídica y qué por derecho.

*Relación jurídica, es la conexión o concurso de dos o más personas en un objeto de derecho; el vínculo que hace coincidir a sujeto activo con el pasivo en la cosa objeto de derecho.*⁹

La relación jurídica es el vínculo que se forma entre personas jurídicamente capaces por un acto que crea derechos y obligaciones.

En cuanto a la definición de Derecho, tenemos que es el conjunto de normas jurídicas que van a regular a una determinada sociedad.

El acto administrativo se extingue, según nos refiere el Doctor Gabino Castrejón, de dos formas: a través de medios normales y anormales.

Los medios normales de extinción de los actos administrativos, son los siguientes:

1.- Cuando los órganos de la Administración Pública realizan los actos necesarios para que se cumpla el acto de manera voluntaria; por ejemplo cuando la autoridad administrativa le notifica a un particular la determinación de un crédito fiscal a su cargo.

2.- Cuando los particulares de manera voluntaria dan cumplimiento al acto, y a manera de ejemplo puede darse en el pago de impuestos.

3.- Cuando el acto en sí mismo entrañe ejecución, es decir que al emitirse el mismo se efectúe su cumplimiento, por lo que se producen efectos

⁹ Castrejón García, Gabino Eduardo, ob. cit. pág. 361.

inmediatos; por ejemplo el procedimiento administrativo de ejecución, el cual tiene por objeto el cobro de un adeudo y al momento de requerirse el pago, si éste se efectúa en ese momento se suspende la ejecución.

4.- Cuando en los actos se establece un plazo y éste se cumple; por ejemplo tenemos las licencias o permisos temporales, los cuales son expedidos para cierta vigencia, que al concluirse dejan de tener existencia legal.

Los medios ~~anormales~~ son aquellos que no terminan con el cumplimiento del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz, dichos medios son los siguientes:

1.- La revocación administrativa *es una manifestación de voluntad de la administración pública. unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos administrativos anteriores constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos, de interés público o legalidad.*¹⁰

Esta forma de extinción implica que una autoridad, facultada por la propia ley, deje sin efectos un acto administrativo por razones de interés público, de oportunidad o de legalidad.

La revocación no podrá afectar derechos adquiridos por particulares, dado que ésta equivaldría a que el acto fuera retroactivo y se estaría ante la violación de la garantía establecida en el artículo 14 Constitucional, que prohíbe la aplicación de normas en forma retroactiva en perjuicio de persona alguna, por lo que se concluye que la revocación debe tener efectos sólo hacia el futuro, ya que no modifica los actos que ya se produjeron.

A manera de ejemplo, en las concesiones puede verse la revocación cuando el Estado por razones de interés social quita la concesión de un servicio público, o simplemente cuando el concesionario no ha cumplido con la ley que regula la concesión.

2.- La rescisión administrativa es una forma de extinción de los actos administrativos, cuando estos tiene el carácter de contratos o convenios; en estos casos las partes tienen la facultad de resolver o dar por terminadas sus

¹⁰ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo Primer Curso*, Porrúa, vigésima edición, México 1999, pág. 371.

obligaciones cuando la otra parte no cumple con las suyas, medida que debe estar plasmada en una de las cláusulas que se contienen en el citado documento jurídico.

Como ejemplo podríamos citar los contratos de suministro de energía eléctrica, los cuales son realizados por el Estado para efecto de que el particular se obligue a pagar una determinada cuota por la obtención de tal servicio, pero si el particular no cumple con esa obligación, la compañía de luz tiene la facultad de rescindir el contrato por incumplimiento del mismo.

3.- La prescripción es la extinción de las obligaciones y los derechos o la adquisición de estos últimos por el simple transcurso del tiempo previsto en la ley. En el ámbito administrativo los actos jurídicos prescriben de acuerdo con lo que para cada caso en particular dispongan las leyes respectivas. Por ejemplo en materia fiscal se extingue por prescripción tanto la obligación como el crédito fiscal, cuando este no es exigible dentro del plazo que marca el Código Fiscal de la Federación, y se trata de un derecho que se debe confirmar mediante resolución administrativa o sentencia.

4.- La caducidad es la extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el propio acto administrativo para que se genere o preserve un derecho, generalmente por negligencia, descuido o inactividad de un particular; por ejemplo es frecuente verla en las concesiones de comunicaciones y transportes, al no explotarse la concesión o no realizarse ciertas obras o servicios en el plazo que marca la ley opera automáticamente esta figura.

5.- El término y la condición. El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. Puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos de un acto jurídico, tal es el caso de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, cuando se tramita un medio de defensa legal; en materia fiscal dicha suspensión opera durante el tiempo que duren los medios de defensa en su tramitación y resolución, el segundo los elimina, tal es el caso de aquellos actos administrativos que no se ejecutaron en el plazo que marca la ley y se extinguen por prescripción, lo que también puede ocurrir en lo fiscal.

La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta del que se hace depender el nacimiento o la extinción de la obligación o de un derecho,

como por ejemplo cuando se ofrece el otorgamiento de una concesión a la terminación de una autopista, o cuando desaparece la misma por haber dejado de funcionar una carretera o autopista que es motivo de dicha concesión.

6.- La renuncia de derechos es otra forma de extinguir un acto administrativo, lo que se concreta en el momento en que la ley otorga ciertos beneficios para no continuar con el ejercicio de ellos y para ésta surta los efectos legales conducentes deberá acatar ciertas circunstancias:

- a) Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que no se hayan realizado aún.
- b) Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.
- c) Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia.

7.- Las irregularidades e ineficacias del acto administrativo. Como anteriormente se señaló, las irregularidades e ineficacias en el acto administrativo se dan, ya sea por violaciones a las disposiciones legales que regulan su creación desviaciones en el procedimiento administrativo o por ausencia absoluta de los elementos que lo integran.

Los actos administrativos que se consideren irregulares o ineficaces, deben decretarse ineficaces o nulos por:

- a) La misma autoridad que emitió el acto puede darse cuenta de la irregularidad del mismo y modificarlo o anularlo.
- b) La autoridad jerárquica superior puede modificar o anular el acto, en ejercicio de su poder de revisión.
- c) Las autoridades antes citadas pueden proceder a anular el acto a petición del particular.
- d) Las autoridades citadas como consecuencia de la resolución de un recurso administrativo.

e) **Los tribunales administrativos mediante sentencia.**

f) **Los tribunales federales en materia de amparo, por violación de garantías individuales, previo el juicio constitucional respectivo.**

8.- **Extinción de decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo, que no son más que las sentencias que se dictan por los tribunales, en las que determinan la anulación, o declaran la ineficacia de los actos administrativos, pero sólo si éstos son impugnados, es decir, es a petición de parte.**

CAPÍTULO 2:

EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

2.1. El proceso y el procedimiento.

En primer lugar tenemos que el término proceso es aplicable a muchas actividades, ya que esta palabra significa avanzar hacia un fin determinado a través de sucesivos momentos; por tanto, cualquier actividad compuesta de una sucesión de momentos vinculados entre sí con el propósito de llegar a un fin será un proceso, por lo que existe una gran diversidad, por ejemplo los procesos químicos, biológicos, lógicos o jurídicos; pero al referirnos a la forma de realizarlos estaremos en presencia del procedimiento.

Así, en nuestra materia podemos definir al proceso como el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.

Por otro lado, procedimiento, *es el conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles procesales, administrativo y legislativos.... el procedimiento constituye una buena garantía de la administración de la justicia. Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo;*¹¹ por tanto el procedimiento es la forma de cómo lo vamos a llevar a cabo.

Por las definiciones citadas debemos comprender que el proceso es un conjunto de actos vinculados entre sí, con la intención de llegar a un fin y el procedimiento un conjunto de formas o maneras de actuar, cuyo desenlace puede ser solución de un conflicto determinado.

¹¹ Rafael de Pina y otro, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, pág. 497 y 271.

Así tenemos que el procedimiento es considerado formalmente como el conjunto de fases o etapas, que se desenvuelven progresivamente en el proceso; es decir, una serie de actos y hechos procesales que tienen una realización formal, espacial y temporal.

Lo anterior lo podemos resumir, como lo hace el procesalista argentino Podetti, citado por el maestro José Ovalle Favela, quien dice que en toda disciplina procesal se utilizan los conceptos básicos; y llama a su teoría Trilogía Estructural de la Ciencia del Proceso, por los conceptos de jurisdicción, proceso y acción, ya que todas las ramas del Derecho Procesal parten de su existencia, así tenemos que:

- 1) *La jurisdicción se define como el poder del Estado para resolver conflictos de trascendencia jurídica en forma vinculada para las partes.*
- 2) *El proceso es el instrumento jurídico del Estado para conducir la solución de los litigios.*
- 3) *La acción es el derecho, facultad, poder o posibilidad jurídica de las partes, para provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, con el objeto de que resuelva sobre una pretensión litigiosa.*

En virtud de lo anterior debemos entender que todo proceso arranca de un presupuesto, que se desenvuelve a lo largo de un recorrido, esto es el procedimiento y persigue alcanzar una meta.¹²

El procedimiento se refiere a la forma de actuar, en este sentido lo entendemos como el conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto, por eso existen muchos y variados procedimientos, en los cuales encontramos las formas de proceder y las conductas por desarrollar en la actuación del particular frente al Estado, como en los casos de una solicitud de licencia o permiso para conducir.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹² Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, Harla, octava edición, México, 1999, pág. 5.

2.2. El procedimiento administrativo.

En el capítulo uno señalamos que para la creación del acto administrativo se requiere de una serie de formalidades, a fin de que el autor del mismo llegue a una decisión, y no de forma arbitraria sino de manera subordinada al orden jurídico vigente, a través de los procedimientos que de acuerdo con la materia rigen para el caso concreto; dicho orden está integrado por la Constitución Política, los tratados, las leyes y reglamentos, y demás normatividad que sea de observancia general, por lo que encontramos una gama de procedimientos administrativos. En la práctica se da una identidad entre los requisitos y procedimientos bajo los cuales se hace efectiva la función de la Administración Pública, entre los que encontramos el procedimiento aduanero, el de ejecución fiscal, disciplinario, ambiental, laboral o internacional.

2.2.1. El concepto de procedimiento administrativo.



El maestro Andrés Serra Rojas nos dice que *el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades - ordenados y metodizados en las leyes administrativas-, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin.*¹³

Para el Doctor Miguel Acosta Romero el procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley para la producción del acto administrativo; el mismo autor señala la definición del derecho español, la que nos dice que *es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin.*¹⁴

En su clásica obra de Derecho Administrativo Gabino Fraga dice que *El procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, de la misma manera que las vías*

¹³ Serra Rojas, Andrés, ob. cit. pág. 275.

¹⁴ Acosta Romero, Miguel, ob. cit. pág. 775

*de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial.*¹⁵

Tales definiciones son coincidentes al manifestar que el procedimiento administrativo es el conjunto de trámites y formalidades que determinan los requisitos previos que preceden a la producción del acto administrativo o para lograr su ejecución.

Por tanto, el procedimiento administrativo constituye la forma de expresión de la función pública, a través del cual se prepara, forma y produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa; luego entonces, dicho procedimiento constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos administrativos, toda vez que de no seguirse el procedimiento que el ordenamiento legal prevé sea técnico, económico o jurídico, el acto se encontrará investido de ilegalidad por contener vicios en su formación, ya que si se persigue un interés general se deben respetar los derechos del particular para no caer en este supuesto, por lo que deben seguirse los presupuestos normativos.

Ahora bien, para que la actuación de la autoridad en la formación y emisión de sus actos se sujete a los mandatos legales y de procedimiento que establece la Constitución Federal en su artículo 16 primer párrafo, toda vez que en el momento en que la autoridad actúe y afecte la esfera jurídica del gobernado, este proceder deberá encontrarse sujeto a un procedimiento previo; además tendrá la obligación de incluir las razones de su actuación, así como el fundamento legal en el cual se apoya para emitir su declaración. Esta causa legal de procedimiento es importante porque es donde se calificará la actuación de la autoridad; acto que al contener alguna irregularidad podrá ser impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que ese Tribunal deberá declarar nula una resolución administrativa que contenga vicios en el procedimiento y afecten los intereses jurídicos del particular y que éstos trasciendan en el sentido de la resolución impugnada.

Asimismo, el artículo 14 de nuestra Carta Magna precisa que se deberán cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, que aunque tal precepto se refiere a los procedimientos seguidos ante los tribunales jurisdiccionales, la interpretación que se le ha efectuado determina que dicha

¹⁵ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, Trigésima Sexta Edición, México, D.F. 1997, pág. 261

exigencia vincula a todas las autoridades, toda vez que el precepto legal al aludir a los tribunales no implica solamente los judiciales sino también a los administrativos, en razón de que el procedimiento no siempre será judicial.

Consecuentemente, la observancia del procedimiento administrativo constituye una garantía constitucional y por ende la satisfacción del interés público a través de la adopción de medidas decisivas, en el entendido de que la función administrativa no puede generarse a voluntad del titular de un órgano, sino que debe seguir un procedimiento determinado, en virtud de que como ya enunciamos anteriormente, la actividad administrativa se encontrará viciada y por tanto será calificada de ilegítima; en conclusión, la autoridad debe guardar en su ejercicio un equilibrio por los derechos que se ejercen y los deberes que se deben cumplir.

En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que si en el procedimiento administrativo no se siguen las formalidades exigidas por la ley que se aplica, se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal, con el propósito de que se subsanen las deficiencias del procedimiento.

Por lo anterior, podemos considerar al procedimiento administrativo como el conjunto de formalidades que anteceden y dan pauta a la emisión del acto administrativo, el cual debe estar acorde con la norma, y no ostentar vicios formales, ya que de lo contrario podrá ser combatido ante la autoridad correspondiente o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.2.2. La clasificación de los procedimientos administrativos.

Muchos estudiosos del Derecho clasifican los procedimientos administrativos en internos y externos, previos y de ejecución, de oficio y de petición de parte, así como los de elaboración o producción del acto administrativo y el de impugnación; sin embargo, la clasificación más completa es la que resume el maestro Narciso Sánchez Gómez, citada por Andrés Serra Rojas en los siguientes términos:

a) El procedimiento de gestión administrativa o de oficio es aquél en donde todas las actuaciones son provocadas por la Administración Pública, con

formalidades simples, rápidas, ágiles, flexibles y limitadas al cumplimiento de la ley para asegurar el interés general, y en su desenvolvimiento no intervienen los particulares; por ejemplo la expropiación o el cobro forzoso de tributos.

b) El procedimiento administrativo de carácter imperativo o coercitivo que afecta derecho de los particulares, el cual generalmente se configura con la imposición de sanciones administrativas.

c) El procedimiento de tramitación, que es el conjunto de pasos que conducen a un acto definitivo, o sea, a una decisión administrativa, por ejemplo el relativo a la tramitación de un expediente de un juicio administrativo.

d) El procedimiento administrativo de oposición, que también se le llama de reclamación o de inconformidad, que se inicia a instancia de parte y concluye de oficio, como es el caso de los recursos administrativos.

e) El procedimiento administrativo de ejecución, que se refiere a la serie de actos que tienden al cumplimiento obligatorio de una ley por la vía coactiva; el ejemplo más común es el procedimiento administrativo de ejecución en materia fiscal.

f) El procedimiento contencioso administrativo, que es aquél que se desarrolla ante un Tribunal de naturaleza administrativa para resolver un conflicto entre un particular y la Administración Pública; por ejemplo el juicio contencioso administrativo que se ventila en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual se encuentra regulado por el Código Fiscal de la Federación.

2.3. El contencioso administrativo.

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México define al contencioso administrativo de la siguiente manera:

Contencioso Administrativo. Entiéndase por Contencioso Administrativo el procedimiento que se sigue ante un Tribunal u Organismo Jurisdiccional situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la Administración Pública.

El contencioso administrativo es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia de un acto o resolución dictada por esta última y que lesiona los derechos o intereses del primero.

Como características del contencioso administrativo podemos citar las siguientes:

- a) *Que es un procedimiento administrativo contencioso, esto significa que es un medio de defensa de los particulares frente a la Administración Pública, contra actos de esta última: procedimiento que se constituye de diversas formalidades que comprenden desde la presentación de la demanda, hasta la emisión de la sentencia, emitida por tribunales administrativos, enenáiéndose por estos últimos aquellos que aunque pertenecientes al Poder Ejecutivo o Administrativo realizan funciones materiales jurisdiccionales.*
- b) *Que es un medio de defensa generalmente promovido por los administrados y sólo excepcionalmente por la propia Administración Pública.*
- c) *Que el contencioso administrativo, consiste en que el acto controvertido en el juicio respectivo, emana siempre de la autoridad administrativa.¹⁶*

Ahora bien, en México si hablamos de contencioso administrativos nos estamos refiriendo al que se lleva a cabo en el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, ya que

¹⁶ Martínez Rosaslanda, Sergio, *El Contencioso Administrativo*, Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, México 1982, Pág. 13

es el organismo jurisdiccional de naturaleza administrativa por excelencia, pues además existen en nuestro país el Tribunales de lo Contencioso Administrativo, tanto del Distrito Federal, como de diversas entidades federativas. Sin embargo, en nuestro trabajo únicamente daremos estudio a lo que es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual es definido por el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la siguiente manera:

Es el organismo judicial que conoce de las controversias ente los causantes y las autoridades federales, así como de otros conflictos semejantes y que actualmente está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

La página web del Tribunal citado, nos indica lo siguiente:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo, en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del estado de Derecho en México.¹⁷

Ahora bien, la Ley de Justicia Fiscal, que dio vida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, creada por decreto presidencial de 27 de agosto de 1936, y entrada en vigor el 1º de enero del 1937, lo definía de la siguiente manera:

Artículo 1. Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta Ley le otorga: El Tribunal Fiscal de la Federación dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1995, lo define de la siguiente manera:

¹⁷ <http://www.tff.gob.mx.tffedel.html>

Artículo 1.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

De las anteriores definiciones se desprende que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano de impartición de justicia administrativa, por lo que tiene las siguientes características:

- 1.- Es un tribunal contencioso administrativo.
- 2.- Es un tribunal autónomo para dictar sus fallos.

2.3.1. Reseña histórica.

Con las anteriores definiciones ya podemos trazar los antecedentes históricos del contencioso administrativo en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que nos permitirán comprender la esencia de este Tribunal.

Ahora bien, no puede pretenderse una explicación del contencioso administrativo mexicano, sin el previo estudio de las líneas estructurales del Consejo de Estado de Francia.

La Lic. Aurora Cortina G. Quijano, Directora del Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al intervenir en la exposición denominada *La naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, advierte que el Consejo de Estado de Francia existe desde el siglo XIII, como órgano de consulta de los monarcas capetianos. En el siglo XIV, por medio del Edicto de San Germán de 1661, Luis XIV prohibió a los parlamentos intervenir en las funciones administrativas.¹⁸

¹⁸ Cortina G. Quijano, Aurora, *La naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Procedimiento en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Módulo VI, Primera Parte, México, 2002, pág. 47

Posteriormente, con la Ley del 24 de agosto de 1790, se crea bajo el nombre de Consejo de Estado, una organización que elabora proyectos de ley y reglamentos, además de resolver controversias administrativas.

Lo trascendente de esta Ley que creo el Consejo de Estado es la separación de las funciones judiciales y administrativas, circunstancia que quedó marcada en su artículo 13 que señalaba lo siguiente:

Artículo 13. Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas, los jueces no podrán, bajo pena de felonía perturbar de cualquier manera que sea, las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores a causa de sus funciones.

En el mes de mayo de 1872, el Consejo de Estado se convierte, de órgano de justicia retenida a órgano de justicia delegada, dictando sus sentencias a nombre del pueblo francés. Es necesario aclarar que en un órgano de justicia retenida los jueces no son independientes de la administración, mientras en los órganos de justicia delegada, los jueces son absolutamente autónomos y actúan con total independencia de la administración, como es el caso actualmente del Consejo de Estado y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En nuestro país hasta el triunfo de la República en el año de 1867, estuvo vigente la legislación novohispana.

En primer lugar, desde el siglo XVI, el Consejo Real y Supremo de Indias, en Sevilla, Tribunal Colegiado, ejercía funciones legislativas, administrativas, militares y judiciales. En materia judicial, el Consejo era Tribunal de plena jurisdicción, por lo que no tenía que consultar al Rey; la Sala de Justicia de dicho Consejo desempeñaba facultades atrayentes actuando como tribunal de primera instancia y de apelación de las resoluciones definitivas de las audiencias indianas, comprendiéndose entre éstas, las de índole administrativa.

Asimismo, también desde el siglo XVI, el obispo Fray Juan de Zumárraga, protector de los indios, ante las numerosas inconformidades de la población indígena, particularmente en contra de los tributos que les imponían los encomenderos, instauró las Audiencias Especiales de Indios, presididas por el Virrey.

En el año de 1591 se creó el Juzgado General de Indios, que concurrentemente con alcaldes y corregidores estaba facultado para resolver litigios de primera instancia y las Audiencias Reales de Indios, con sede en Guadalajara y en la Ciudad de México, las cuales fungían como tribunales de apelación.

Fue constante y continuo durante la época colonial el interés de la corona española en la resolución de las contiendas entre el particular y la Administración Pública. Dos siglos después, en 1786, el sistema colonial culminó con la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de los Intendentes del Ejército y Provincias de la Nueva España, por la que se creó la Junta Superior de Hacienda, que fungía como tribunal de apelación en los asuntos contenciosos fiscales, en los cuales actuaban los intendentes como primera instancia en los litigios relativos a las rentas del tabaco, alcoholes y pulques, pólvora y naipes y todos los asuntos en que estuviere interesado el real erario.

En octubre de 1822, las Cortes de Cádiz, dispusieron que subsistieran los Juzgadores de Hacienda Pública, que constituía un contencioso fiscal dentro del Poder Judicial.

Nuestra primera Constitución de 1824 no se encuentra influida por la legislación novohispana antes citada, sino que está construida sobre la fuerte inspiración federalista norteamericana de la Constitución de Filadelfia, lo cual trajo consigo que se aceptara que las contiendas entre los particulares y el Estado, se llevaran al Poder Judicial de la Federación.

Fue para mayo de 1853, cuando Don Teodosio Lares influido por la legislación francesa y en especial por la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, formuló el proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, que al ser aprobado por el Poder Legislativo se conoció más por la Ley Lares; en esta Ley se depositan las contiendas entre el particular y la Administración Pública, y se crea un Consejo de Estado incorporado al Poder Ejecutivo, con una sección de lo Contencioso Administrativo, compuesta por cinco abogados nombrados por el Presidente de la República. Este sistema siguió el sistema francés de justicia retenida, constaba de una primer instancia ante el Ministerio correspondiente, pasando a la sección de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, cuyas resoluciones podían ser apeladas en tercera instancia ante el Consejo de Ministros.

Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatorio de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes, esto es, el Ejecutivo y el Judicial, en una sola persona, el Presidente de la República.

Esta ley de lo Contencioso Administrativo de don Teodosio Lares, rigió brevemente, fue derogada en noviembre de 1855 por la Ley Juárez, que suprimió los Jueces y Tribunales de Hacienda, pasando los negocios de su competencia a los jueces ordinarios; sin embargo, se abrió la polémica jurídica entre el sistema judicialista americano, sostenido por los liberales, por el cual luchaba don Ignacio Vallarta y el sistema francés, expuesto por don Teodosio Lares.

En el año de 1864 bajo el imperio de Maximiliano, don Teodosio Lares fue consejero de confianza del imperialista y una vez más, entró en vigor una nueva Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su reglamento, la cual tuvo efímera vigencia pues fue derogada en 1865 al retornar triunfante don Benito Juárez.

Después del imperio de Maximiliano, la corriente doctrinal, la actitud del legislador y de la jurisprudencia proscribieron por anticonstitucionales todos los ensayos del contencioso administrativo en México. Existían diversos órganos encajados dentro de la Administración Pública con funciones jurisdiccionales, éstos eran el Jurado de Revisión, dentro de la estructura financiera del Distrito Federal, y en la Secretaría de Hacienda, el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, pero éstos eran órganos de justicia retenida y no delegada y el particular podía impugnar un acto de autoridad directamente por medio del amparo.

Un antecedente más importante del contencioso administrativo en México lo tenemos en la Ley de la Tesorería de la Federación, de 10 de febrero de 1927, la cual en su capítulo V estableció un juicio de oposición, que se promovía ante los Juzgados de Distrito, y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.

En el año de 1929 ocurrió un cambio trascendental en materia de amparo. La Suprema Corte estableció jurisprudencia en materia agraria, que posteriormente se hizo extensiva a toda la materia administrativa, que

prevenía que tratándose de dotaciones de tierras, los particulares inconformes tenían un año para reclamar esas decisiones y que el amparo sería improcedente si no se agotaba un recurso previo. En materia fiscal tuvieron los abogados que desenterrar un viejo Juicio Sumario de Oposición que databa de la época porfirista.

En el año de 1934, el entonces Ministro de Hacienda Narciso Bassols, llevó a esa Secretaría a los Licenciados Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, que al manejar como abogados hacendarios el arcaico juicio sumario constataron que era un juicio sumamente inconveniente, para el particular que quedaba en estado de incertidumbre y la autoridad que no recibía ingresos; al obtener el particular la suspensión por el Juez de Distrito y notificar el Agente del Ministerio Público, quien tenía tres días para contestar la demanda, se limitaban a negarla, por sus escasos conocimientos de la materia fiscal, de allí se devolvían al juez de distrito y quedaban guardados.

Plantearon los tres abogados al Ministro de Hacienda que se suprimiera el Juicio Sumario y se substituyera por un procedimiento rápido, moderno y eficaz, a cargo de un tribunal administrativo especializado e independiente de la autoridad que conocía del asunto. El Secretario Bassols nombró una comisión de tres abogados para elaborar un proyecto basado en la doctrina francesa de justicia delegada, pero conservando lo que es el requisito *sine qua non* de nuestra estructura jurídica, la revisión de las sentencias en vía de amparo, y en esta forma no contrariaron la tesis de Vallarta, que señalaba que conforme al artículo 50 de la Constitución de 1857, análogo al artículo 49 de la Constitución de 1917, *no podrán reunirse dos o más de estos poderes, legislativo, ejecutivo y judicial en una sola persona o corporación.*

El 27 de agosto de 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas en uso de facultades extraordinarias, promulgó la Ley de Justicia Fiscal. El 1º de enero de 1937 entró en vigor el primer Código Fiscal que incorporó íntegramente la Ley de Justicia Fiscal, dividiendo en dos distintos procedimientos la primera fase oficiosa ante la autoridad y la segunda, contenciosa ante el Tribunal Fiscal. La Ley de Justicia Fiscal no sólo creó al Primer Tribunal Administrativo de nuestro país, sino que adoptó ideas renovadoras en su procedimiento: la negativa ficta y la presunción *juris tantum* de legalidad del acuerdo impugnado, fueron dos de ellas.

El Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, inició sus actividades el 2 de enero de 1937; la principal objeción que tuvo este Tribunal fue la de constitucionalidad, la cual fue rebatida por el legislador de 1936 con la exposición de motivos de la Ley, en la que se señaló que el nuevo Tribunal, aunque dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, no dictaría sentencias exentas de una posible revisión jurisdiccional y que el juicio de amparo, como una instancia final para decidir sobre la legalidad de las decisiones del nuevo órgano jurisdiccional, dejaba a la justicia federal la resolución final revisora de las sentencias de este nuevo órgano de impartición de justicia, por lo que la Constitución no sería violada.

Ulteriores reformas a la Constitución disiparon cualquier duda sobre la cuestión de constitucionalidad del Tribunal.

El problema de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación quedó definitivamente resuelto por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1946, en la que se adicionó la fracción I del artículo 104 Constitucional, con un párrafo segundo en los siguientes términos:

Corresponde a los tribunales de la Federación conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales. En los asuntos que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las sentencias de Tribunales Administrativos creados por la ley federal; siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre de 1967 se modificó el mismo segundo párrafo de la fracción I quedando como sigue:

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su fundamento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Por decreto de 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de ese mismo año, se adicionó el artículo 73 constitucional con la fracción XXIX-H, facultando al Congreso de la Unión *para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.*

En éste mismo decreto de 29 de julio de 1987 también se adicionó al artículo 104 la fracción 1-B, estableciendo que corresponde a los Tribunales de la Federación, conocer de los recursos que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso-administrativos a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de la Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes.

2.3.2. El contencioso simple de anulación y el contencioso de plena jurisdicción.

El contencioso administrativo es una instancia de defensa del gobernado contra actos ilegítimos de la Administración Pública. De acuerdo con el sistema francés, que es el que se ha seguido en nuestro país, son dos las clases de juicios contenciosos administrativos: el de anulación, también llamado de ilegitimación u objetivo, y el de plena jurisdicción, conocido como subjetivo.

El contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido:

1. *Por funcionario incompetente.*
2. *Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley.*
3. *Por no haberse aplicado la disposición debida.*
4. *Por desvío de poder.*¹⁹

En este caso el Tribunal Administrativo de Anulación es un órgano jurisdiccional encausado en el marco del Poder Ejecutivo, que goza de plena

¹⁹ Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante El Tribunal Fiscal de la Federación*, Segunda Edición, México 1992, Porrúa, pág. 19.

autonomía para dictar sus fallos, las que son *inter partes*, por lo que sólo afectan a la autoridad responsable del acto ilegal como consecuencia de los conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares; no pueden ejecutar sus fallos, pues no disponen de la autoridad suficiente o de medios disciplinarios para hacerlo, y por lo tanto, tales sentencias son meramente declarativas, ya que sus sentencias se limitan a declarar la nulidad o reconocer la validez de la resolución o del acto controvertido, y en ciertos casos ordena la reposición del procedimiento discutido.

El contencioso de plena jurisdicción busca restablecer un derecho subjetivo, es decir que la autoridad cumpla con la obligación que se establece dentro de una sentencia de condena, ya que cuenta con medios idóneos para hacer cumplir sus sentencias y el efecto de estas últimas es general, *erga omnes*, es decir, aun en contra de autoridades que no forman parte en el juicio.

Los Tribunales Administrativos de plena jurisdicción tienen amplias facultades jurisdiccionales para emitir sus sentencias, ya que pueden modificar o revocar el acto impugnado, precisar los términos en que ha de producirse el nuevo acto que lo sustituyera, determinar el monto de la sanción aplicable a una persona física o moral, condenar el cumplimiento de una obligación o simplemente declarar la nulidad o la validez de una resolución discutida, así mismo, disponen de medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.

Emilio Margáin Manautou, asienta que *Las diferencias más notables entre el procedimiento contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación, conforme a nuestro sistema jurídico, son las siguientes:*

- I. En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación a la ley.*
- II. En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios.*
- III. En el primero el efecto de la sentencia es interpartes; en el segundo el efecto de la sentencia es general, erga omnes. En efecto, en el contencioso de plena jurisdicción la sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables; en cambio, en el de anulación, la sentencia produce efectos aún contra las autoridades que no fueron señaladas como partes.²⁰*

²⁰ Margáin Manautou, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, Porrúa, Octava Edición, México 1999, pág. 4.

El mismo tratadista expresa que para Cortina Gutiérrez las características y por ende, diferencias esenciales entre un tribunal de anulación y un tribunal de plena jurisdicción, son: a) el primero al nulificar un acto, no puede dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aún dictarlo; el segundo, no sólo se limita a nulificar la resolución sino que está autorizado para reglamentar la consecuencia de su decisión; b) ante el primero se impugna una resolución ejecutoria, por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del exceso de poder; ante el segundo, aun cuando se pueda impugnar en algunos una decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad; c) en el primero, las causas de nulidad son variante de la legalidad; en el contencioso pleno, también los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de ilicitud, son objeto de estudio del caso sometido a la plena jurisdicción; d) en el primero el juicio es objetivo porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de leyes; en el segundo el juicio es subjetivo en el que el actor reclama ventaja personal.

Mucho se ha discutido acerca del carácter del contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin que a la fecha exista doctrinalmente un consenso general en el sentido de ser un contencioso de plena anulación o un contencioso de plena jurisdicción.

Para el maestro Manuel Lucero Espinosa, el contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es mixto, ya que contiene características tanto de un contencioso administrativo de anulación como de un contencioso de plena jurisdicción.

A fin de establecer tal criterio, es importante en principio determinar o señalar las diferencias sustanciales entre el contencioso de anulación, objetivo o de ilegitimación, y un contencioso de plena jurisdicción o subjetivo, en cuanto a su finalidad, al procedimiento, a su sentencia y a sus efectos.

Respecto de su finalidad, el tribunal simple de anulación sólo busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la Administración Pública que afecta un interés legítimo; en cuanto a la de plena jurisdicción se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo.

Por lo que atañe al procedimiento, en el de anulación se desenvuelve un juicio simple, sin que sea indispensable la participación de la Administración como parte demandada pues su intervención sólo se limita a rendir un informe que le requiere el Tribunal; en cambio en el procedimiento contencioso de plena jurisdicción es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una demandada, a través de un proceso con todas sus etapas procedimentales que van desde la admisión de una demanda hasta la emisión de la sentencia.

Conforme a la sentencia, el de simple anulación sólo se constriñe a reconocer la validez del acto según corresponda; y el de plena jurisdicción se manifiesta cuando se declara la nulidad de la resolución recurrida o se emite una sentencia de condena.

En cuanto a los efectos de la sentencia, la que dicta el tribunal contencioso objetivo sólo logra anular la resolución combatida a través de una declaración que no puede ser ejecutada por el propio tribunal, en tanto que en el de plena jurisdicción el tribunal sí puede ejecutar sus resoluciones en virtud de que busca el restablecimiento de un derecho subjetivo.

Acorde con lo anterior, el contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene características tanto de un contencioso de plena anulación como un contencioso de plena jurisdicción, ya que para que proceda el juicio ante ese Tribunal, es necesaria la afectación del interés jurídico público; en él se lleva un procedimiento que se encuentra estructurado con todas las etapas procedimentales: instrucción y sentencia.

En cuanto a las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene características tanto de anulación como de plena jurisdicción, ya que puede reconocer la validez del acto impugnado, declarar la nulidad del acto, declarar la nulidad del acto para determinados efectos, y declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada; como por ejemplo en los asuntos de pensiones civiles militares cuando la nulidad es para el efecto de que se incrementa a la actora la pensión que en derecho le corresponde.

Actualmente con las reformas al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000,

en sus artículos 237 último párrafo y 239 fracción IV, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo puede reconocer la validez del acto impugnado, la nulidad del mismo, o la nulidad para determinados efectos, sino que también puede declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada, siempre que se constate el derecho del particular, además de la ilegalidad de la resolución controvertida, por lo que este Tribunal busca paso a paso ser un contencioso de plena jurisdicción.

Finalmente y a manera de conclusión, podemos establecer que se trata de un Tribunal mixto, con características de un contencioso de plena anulación y un contencioso de plena jurisdicción, puesto que se encuentra dotado de plena autonomía, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo sin sujeción a ninguna autoridad administrativa, con el propósito de mantener la División de Poderes y el respecto a la acción del Poder Ejecutivo Federal.

2.4. La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En principio cabe señalar que de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000, dicho Tribunal actúa por medio de una Sala Superior y Salas Regionales.

La Superior, conforme al artículo 12 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se compone de once Magistrados, nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, de entre los cuales se elegirá al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; la Sala actuará en Pleno o en dos Secciones.

El Pleno se compondrá con los Magistrados de la Sala Superior y incluyendo al Presidente del Tribunal, bastando la presencia de siete de sus miembros para lograr *quórum*.

Los Magistrados de la Sala Superior durarán seis años en el primer ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación; al término de dicho período podrán ser designados nuevamente, por única vez, por un período de nueve años.

**TESIS
FALLA
DE
ORIGEN**

Las atribuciones del Pleno de la Sala Superior, conforme al artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son de distinta índole: jurisdiccionales como calificar las recusaciones, excusas o impedimentos de los magistrados y designar a quienes, en su caso, deban sustituirlos, resolver los conflictos de competencia suscitados entre las salas regionales, conocer las excitativas que se promuevan en los casos de dilación en la impartición de justicia; y las no jurisdiccionales entre las que destacan fijar la jurisprudencia del Tribunal, establecer reglas para la distribución de los asuntos entre las salas regionales, designar al presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fijar la residencia de las Salas Regionales, fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados de las Salas Regionales; proponer al Ejecutivo el presupuesto anual de egresos, expedir el reglamento interior y demás reglamentos y disposiciones necesarias para el funcionamiento y designar de entre sus miembros a los Magistrados visitantes de las Salas Regionales.

Asimismo, el Pleno de la Sala superior conoce de los juicios con características especiales a que hace referencia la fracción V, establecidos en el artículo 239-A, fracción I, inciso b) del Código Fiscal de la Federación, que son aquellos que para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente también podrá solicitar la atracción.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta con dos secciones, las cuales se integran con cinco Magistrados, de entre los cuales elegirán a su Presidente.

Con la presencia de cuatro de sus integrantes bastará para que pueda sesionar la sección. El Presidente del Tribunal no integrará sección.

Las resoluciones de las Secciones de Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal, y en caso de empate se diferirá para la siguiente sesión.

El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será designado por el Pleno de la Sala Superior, en la primera sesión que en el año tenga.

Durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata.

El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es representante de esta Institución jurisdiccional, tiene facultades administrativas, de organización y vigilancia, para el buen funcionamiento del mismo.

Las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, están integradas por tres Magistrados cada una, las cuales se encuentran instaladas por regiones, con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Las Salas Regionales, actualmente conocen de los juicios por razón del territorio respecto del cual se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio, como lo establece el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, las Salas Regionales conocerán de los juicios que se promuevan contra las siguientes resoluciones definitivas que no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa, conforme a lo establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La competencia de las Salas Regionales es bastante amplia ya que no sólo tiene conocimiento de la materia tributaria, sino también de multas administrativas por violación a leyes federales; pensiones civiles o militares, las cuales son con cargo al Erario Federal; interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública Centralizada; así como responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales.

Además el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conoce de las garantías que comúnmente son las pólizas de fianza que garantizan obligaciones fiscales a cargo de terceros, u obligaciones de hacer, como el

cumplimiento de un contrato de obra pública o de adquisición con la Federación, los Estados y los Municipios.

También asume la competencia de los procedimientos disciplinarios administrativos en los que se hayan determinado responsabilidades de los servidores públicos, cuando la falta administrativa en la que incurrió haya causado daños y perjuicios a particulares y éstos al acudir a la dependencia, entidad o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo les fuera negada la indemnización por la reparación del daño en cantidad líquida, podrán interponer juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que es competencia del mismo.

Del recurso administrativo de revocación en contra de las diversas resoluciones que se dictarán dentro del procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda a que se refiere el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

De las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, como la destitución del cargo, inhabilitación para desempeñar cargos de servidor público o sanción económica, a que hace referencia el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así como la resolución que recaiga al recurso de revisión interpuesto en contra de algún acto emitido por el Instituto Nacional del Derecho de Autor en un procedimiento administrativo, tendría que ser interpuesto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que es competencia de éste conocer de las resoluciones que pongan fin a una instancia en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

De esta manera podemos establecer que al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como regla general, es competente para conocer de toda controversia que surja entre los particulares y la Administración Pública Federal, con las salvedades siguientes:

- a) *Es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de un ordenamiento expedido por el Poder Legislativo.*
- b) *Es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de reglamentos gubernativos y de policía expedidos por el Poder Ejecutivo.*

- c) *Es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo.*
- d) *Es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos del Poder Judicial.*²¹

Así, podemos concluir que las Salas Regionales tienen competencia en razón de la materia y el territorio, toda vez que su competencia material se encuentra establecida en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en el artículo 31 del mismo ordenamiento se señala la competencia en razón de territorio.

Sin embargo, debemos señalar que también en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ventila la competencia por cuantía, la cual se da entre las Salas Regionales y las Secciones de la Sala Superior que como ya lo advertimos, cuando el valor del negocio excede de un monto de \$100'000.000.00, la competencia corresponde a las Secciones de la Sala Superior, de conformidad con el artículo 239-A, fracción I inciso a) del Código Fiscal de la Federación y el acuerdo G/7/2000.

Asimismo, podemos hablar del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en relación a la competencia por turno, la cual atiende a la distribución de la labor jurisdiccional, esto es la redistribución de juicios que se interponen ante el Tribunal, los cuales se encuentran repartidos entre las Salas que se encuentran en cada región del país.

En cuanto a la competencia de grado, esta existió dentro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en un esquema binstancial, ya que las Salas Regionales conocían en primera instancia del juicio de nulidad, y la Sala Superior conocía del recurso de revisión y/o del recurso de apelación, los cuales dentro del Tribunal dejaron de existir, puesto que el juicio contencioso se prevé ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los casos en que se promueva juicio de amparo o recurso de revisión, éstas serán del conocimiento de los Tribunales Colegiado de Circuito.

²¹ Margáin Manautou, Emilio, ob. cit., pág. 87

2.5. La substanciación del juicio de nulidad.

Este juicio se encuentra regulado dentro del Código Fiscal de la Federación, que en su artículo 198 determina que las partes que intervienen en él son las siguientes:

a) El demandante o actor que puede ser una persona física o una persona moral, es quien promueve el juicio de nulidad y puede tener el carácter de particular o de autoridad administrativa; en este último caso estamos en presencia de un juicio de lesividad.

La Administración Pública al pretender ajustar sus propios actos o resoluciones a los ordenamientos legales en que se fundan, ya que muchas veces esos actos resultan violatorios a la ley, promueven ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa lo que se distingue en la práctica como juicio de lesividad, puesto que no existe precepto legal que lo denomine de tal forma, el cual sólo puede interponerse en contra de resoluciones favorables a un particular y que afecten los intereses de la propia autoridad, siempre que dichas resoluciones sean de materias competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones cuya nulidad reclamen las autoridades ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben reunir las siguientes características:

1. *Que sean definitivas, que no estén sujetas a revisión de oficio.*
2. *Que lesionen un interés o causen un agravio.*
3. *Que sean personales y concretas.*
4. *Que consten por escrito.*²²

Cabe hacer notar que la substanciación del juicio de lesividad tiene los mismos requisitos de procedimiento que en el juicio de nulidad, por lo que su desarrollo es el mismo.

b) Los demandados son las autoridades que emitieron la resolución impugnada, o para el caso de juicio de lesividad, el particular a quien

²² Margáin Manautou, Emilio, ob. cit., pág. 423

favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

c) El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es decir el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal según dependa la autoridad administrativa entre ellos puede ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en los convenios o acuerdos en materia de coordinación de ingresos federales.

d) El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

El tercero es aquel que es poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgó ese derecho pierde el juicio, por lo que para que la sentencia que dicte el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa pueda depararle consecuencias jurídicas, debe el tercero llamársele a juicio para que exponga lo que a su derecho convenga.

Así el tercero, es la parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad demandada hace de la resolución.

2.5.1. La demanda.

Para poder promover juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario que el demandante tenga un interés jurídico, que en este caso, es la facultad de exigir el reconocimiento de un derecho lesionado por virtud de una resolución definitiva emitida por una autoridad de la Administración Pública.

De esta manera, la demanda *es el escrito inicial con que el actor, basado en un interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la actuación de una norma sustantiva a un caso concreto*²³.

²³ Becerra Bautista José, *El Proceso Civil en México*, Porrúa, México 1980, pág. 48.

Para nosotros, la demanda es el acto procesal inicial, mediante el cual el postulante presenta ante el juzgador los elementos primordiales que según su criterio, fundan su pretensión, a efecto de que con base en ellos emita la resolución definitiva favorable a su interés legítimo.

El procedimiento del juicio de nulidad se inicia con la presentación de la demanda, la cual se tendrá que presentar por escrito ante la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, sin embargo, si el actor llegase a presentar la demanda ante una Sala Regional incompetente para conocer de la misma, por razón de territorio, ésta la turnará a la que sea competente conforme a lo que establece el artículo 218 del Código Fiscal de la Federación.

Cabe hacer mención que en nuestro Derecho Positivo, también se permite que la demanda sea presentada por correo certificado con acuse de recibo, en el supuesto de que el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el actor.

Las autoridades administrativas también podrán promover demandas de nulidad, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto administrativo favorable a un particular, lo que se conoce como juicio de lesividad. Ahora bien, el término para la presentación de la demanda es de cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución si ésta no produce efectos de tracto sucesivo, pues en caso contrario se podrá promover la demanda en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto.

La demanda deberá estar firmada por quien la suscribe, de lo contrario se estaría en el entendido de que no se está manifestando su voluntad, por lo que sin este requisito se tendría la demanda por no presentada, salvo en los casos de que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

El artículo 208 del Código Fiscal señala los requisitos que deberá contener la demanda, los cuales son los siguientes:

1.- El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

El nombre es un atributo de la personalidad que distingue a una persona física o moral de las demás en sus relaciones jurídicas y sociales.

Por ello, es un requisito indispensable que debe contener el escrito de demanda, ya que si se omite señalar el nombre de la demandada, tal demanda se desearía por improcedente sin que exista requerimiento previo.

Por lo que se refiere al domicilio para oír y recibir notificaciones de la demandante, es aquél en donde la Sala que conozca del juicio de nulidad, hará del conocimiento de la promovente todas las resoluciones que emita.

Es preciso mencionar que el domicilio para oír y recibir notificaciones debe encontrarse en la sede de la Sala que conozca del asunto.

Cabe señalar que en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación en relación con del domicilio que debe señalar el actor para escuchar y recibir notificaciones, el legislador cometió un error al confundir los conceptos de sede con jurisdicción, ya que si bien en su fracción I establece que se debe señalar domicilio en la sede de la Sala que conozca del juicio de nulidad, en el último párrafo de dicho precepto se menciona que de no señalar domicilio en la jurisdicción de la Sala del conocimiento, las notificaciones se realizarán por lista.

II.- La resolución que se impugna.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de acuerdo con su Ley Orgánica, conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa, las cuales se indicaron con anterioridad.

El Tribunal también conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias que son de su competencia, así como también de aquéllos que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta.

En cuanto a este requisito, si la demandante no señala cuál es la resolución en controversia, de igual forma que el nombre del demandante, la demanda será desechada por improcedente, sin que exista antes requerimiento alguno.

III.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

En el escrito de la demanda se debe indicar la autoridad o autoridades demandadas, o en su caso, tratándose de juicio de lesividad, el nombre y domicilio del particular que le favorezca la resolución impugnada por la autoridad administrativa.

Las autoridades que se tienen que mencionar en el escrito de demanda, es la autoridad que haya emitido la resolución impugnada, así como la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la que dependa la autoridad que emitió la resolución impugnada.

Esta obligación se consigna con el fin de determinar quién se encuentra legitimado pasivamente para que pueda comparecer al juicio a defender sus derechos, ya que la falta de mención de la autoridad demanda provoca que sea requerido dicho requisitos en un término de cinco días, pues de lo contrario el Juzgador tendría por no presentada la demanda.

IV.-- Los hechos que den motivo a la demanda.

Los hechos de la demanda son aquellos que constituyen los antecedentes de la resolución impugnada, deberán plantearse de manera precisa, se deben narrar sucinta y cronológicamente para que el demandado pueda referirse en forma individualizada a cada una de ellos.

Estos hechos se deben narrar en orden, con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda preparar su contestación a la demanda; es necesario que los seleccione, es decir que los que exponga en la demanda sean sólo los que han dado motivo directamente al litigio, en los cuales el demandante justifique su pretensión.

Los hechos que se expresaron en la demanda se consideraran ciertos, salvo que por las pruebas rendidas resulten desvirtuados.

La omisión en este requisito constituye un requerimiento para que en el plazo de cinco días se mencione ante la Sala del conocimiento, de lo contrario

se tendría por no presentada la demanda.

V.- Las pruebas. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

La prueba es la demostración esencial y fehaciente por cualquiera de los medios que permita la Ley de un hecho cierto o falso, que serán para el Juez elementos de convicción dentro del proceso para dictar un fallo apegado a la justicia y al derecho.

Los fundamentos legales que las partes invocan en el juicio de nulidad, son de trascendental importancia, pero de igual importancia resulta la demostración de los agravios impugnados ya que el actor que no pueda demostrarlos, por la ausencia de medios probatorios o por ineficiencia de éstos, se encontrará con resultados adversos a sus pretensiones.

Las pruebas en cuanto a su ofrecimiento se ingresan al mismo tiempo que se presenta la demanda o en su caso la contestación de la misma, dejando para el momento de dictar sentencia la valoración de las mismas.

En el caso de que la demandada ofreciera pruebas como periciales o testimoniales, las cuales serán estudiadas posteriormente, y no se señalara los hechos sobre los cuales van a versar o no se señalaran los nombres y domicilios del perito o de los testigos, los mismos se requerirán para que en el término de cinco días los señalen, bajo el apercibimiento que en caso de no realizarlo, dichas probanzas se tendrían por no ofrecidas.

El demandante deberá señalar en su demanda los medios probatorios con los que pretenda acreditar sus pretensiones esto es, la ilegalidad de la resolución impugnada.

El Código Fiscal de la Federación al referirse a las pruebas establece en su artículo 230 que se admitirán toda clase de pruebas es decir todos los medios de prueba que jurídicamente se conocen y se utilizan en la práctica en el desenvolvimiento del proceso, señalando como excepción, la confesión de las autoridades a través de absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

VI.- Los conceptos de impugnación

El demandante en su escrito de demanda debe señalar con claridad todos los conceptos de impugnación, que son todos aquellos argumentos en los que se indiquen, bajo su consideración, los derechos que le fueron lesionados por la emisión de una resolución judicial o administrativa, en virtud de la aplicación indebida de un precepto legal o por falta de aplicación del que debió regir el caso.

Para el Maestro Margáin Manautou, los conceptos de impugnación son los conceptos de nulidad que se exponen en contra de la resolución impugnada, si dichos conceptos de impugnación aluden a puntos de derecho, interpretación o alcance de la disposición aplicada o precepto que se dejó de aplicar en perjuicio del demandante.

El Maestro Ovalle Favela, citando a la tercer Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el concepto de impugnación o agravio de la siguiente manera: *Se constituye por la manifestación de los motivos de inconformidad en forma concreta, sobre las cuestiones debatidas.*²⁴

En el escrito de la demanda el demandante deberá indicar los conceptos de impugnación, toda vez que si el demandante no plantea ningún concepto de impugnación, la demanda presentada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se desechará por improcedente.

Terminaremos por decir que los conceptos de impugnación son aquellos agravios que se deben expresar en la demanda, el señalamiento preciso de la resolución o la parte de ésta que lesione alguno de sus derechos, debiendo precisar también el precepto o los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la demandada, externando, asimismo, los razonamientos lógico-jurídicos por los que concluya que efectivamente existe omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso concreto.

VII.- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

Este requisito se establece con el fin que se esté en posibilidad de emplazar a juicio al tercero interesado, cuando lo haya, ya que es indispensable para la vinculación legal que originará la sentencia con ellos, así como la protección

²⁴ Ovalle Favela, José, ob. cit., pág. 247.

de la **garantía de audiencia**.

VII.- Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

En la práctica se constituye en la obligación de señalar en el cuerpo de la demanda lo que se pide, sin que sea necesario un punto petitorio expreso para cumplir con dicho requisito.

La suspensión del acto reclamado.

Dentro de las reformas del 31 diciembre del 2000, se adicionó un artículo importante para otorgarle al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la posibilidad de suspender el procedimiento, nos referimos al artículo 208 Bis del Código Fiscal de la Federación, el cual otorga al demandante la opción de solicitar la suspensión del acto impugnado al momento de presentar su demandada o hasta en tanto no se dicte sentencia.

El Magistrado instructor que conozca del asunto, acordará lo conducente en relación al otorgamiento de la suspensión provisional de la ejecución del acto impugnado, y dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva.

Contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.

Para otorgar la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la Sala del conocimiento tomará en cuenta las siguientes circunstancias:

1. Si la ejecución o inejecución del acto impugnado ocasiona perjuicios al interés general, se denegará la suspensión solicitada.

2. Si la suspensión es procedente, pero con ella se puede ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, la suspensión se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.

3. Si la solicitud de suspensión de la ejecución es por el cobro de contribuciones, procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del magistrado, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Si la Sala no ha dictado sentencia, ésta podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

El demandante al momento de presentar su demanda deberá adjuntar los documentos que señala el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, el cual indica lo siguiente:

I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes para cada una de las partes.

Si la parte actora no adjunta a su escrito de demanda copias suficientes para correr traslado a las autoridades demandadas y al tercero interesado si lo hay, de la propia demanda, y de sus demás documentos anexos, el Magistrado Instructor le otorgará un término de cinco días para que las exhiba, de lo contrario el Código Fiscal de la Federación faculta al Juzgador para que determine que la demanda se tenga por no presentada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

II. El documento que acredite su personalidad, o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.

En este caso se hace referencia a la representación legal en juicio, en la que un tercero comparece a juicio a nombre del titular de éste, ya que la gestión de negocios no está permitida en el juicio contencioso administrativo. Por ello se

le requiere que cuando no gestione en nombre propio, acredite su personalidad mediante escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Si la parte demandante no acredita su personalidad al momento de presentar su escrito de demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se le requerirá para que en el término de cinco días exhiba tal documento, de no hacerlo se tendría por no presentada la demanda ante dicho Tribunal.

III. El documento en que conste el acto impugnado.

En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resulta expresamente por la autoridad o, en su caso copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

En el escrito de demanda que no se anexe la resolución en controversia o el escrito en el que se haya impugnado la resolución negativa ficta, se le requiere para que en el plazo de cinco días lo exhiba ante la Sala del conocimiento, bajo el apercibimiento que en caso de no realizarlo se tendrá por no presentada la demanda.

IV. La constancia de la notificación del acto impugnado

Cuando no se haya recibido constancia de notificación la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalado la fecha en que dicha notificación se practico. Si la demandada al contestar la demanda hacer valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

De igual forma que en las anteriores fracciones, al no exhibirse la constancia de notificación de la resolución controvertida, siempre que la demandante la ofrezca y no niegue la notificación de la misma, se requerirá y al no cumplir con dicho requerimiento se tendrá por no presentada la

demanda.

V. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

El Código Fiscal de la Federación advierte que de ofrecer como prueba una pericial de cualquier índole, la demandante debe adjuntar el cuestionario que deben desahogar los peritos de las partes, ya que de no presentarlo junto con su escrito de demanda, la misma será requerida para su exhibición en un plazo de cinco días, bajo el apercibimiento de que de no presentarlo dentro de dicho término la prueba pericial se tendrá por no ofrecida. En este caso, el escrito inicial de demanda podrá se admitido a tramite por la Sala en la que haya sido turnado el asunto, al mismo tiempo que se realiza el requerimiento de referencia.

VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232

Cuando se trata de una prueba testimonial ofrecida por la parte demandante, si no exhibe el interrogatorio de referencia, el mismo será requerido para su exhibición en un plazo de cinco días, siendo el apercibimiento que de no presentarlo dentro de dicho término la prueba testimonial se tendrá por no ofrecida. De igual forma que la prueba pericial, el escrito inicial de demanda podrá se admitido a tramite por la Sala en la que haya sido turnado el asunto, al mismo tiempo que se realiza el requerimiento de referencia.

VI. Las pruebas documentales que ofrezca.

En cuanto a las pruebas que ofrezca en su escrito inicial de demanda, pero no las adjunte a dicho escrito, las mismas serán requeridas para su exhibición en un plazo de cinco días; sin embargo, el apercibimiento es que de no presentarlas dentro de dicho término se tendrán por no ofrecidas como pruebas de su parte. Asimismo, el escrito inicial de demanda podrá se admitido a tramite por la Sala en la que haya sido turnado el asunto, y a su vez hacer el requerimiento pertinente.

Si las pruebas documentales no obran en poder del demandante o no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentales que legalmente

están a su disposición, deberá acompañar la copia de la solicitud por lo menos cinco días antes de la presentación del escrito inicial de demanda.

2.5.2. La contestación de la demanda.

Admitida la demanda, se correrá traslado de la misma a las autoridades demandadas y al tercero interesado si lo hubiera, para que produzcan la defensa de la resolución impugnada, es decir para que den contestación a la demanda.

Al recibir éstas la notificación de la admisión de la demanda, correrá en su contra dos plazos: uno para objetar la admisión de la demanda a través del recurso de reclamación el cual veremos posteriormente, y el segundo para contestarla.

Las autoridades demandadas como el tercero interesado, cuentan con un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, los cuales empezarán a computarse a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos el emplazamiento, es decir, la notificación del acuerdo que tiene por admitida la demanda.

Las demandadas al momento de contestar la demanda, de igual manera debe presentarse por escrito y estar firmada por la autoridad que la suscribe; así la demandada puede presentar una defensa respecto de las pretensiones del demandante, por lo que dicha contestación deberá contener los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, es decir la incompetencia del órgano jurisdiccional que conozca del asunto, la acumulación de autos, cuando se promueva una nulidad de una notificación practicada por la Sala, la interrupción del juicio por causa de muerte, disolución de una sociedad, incapacidad o declaratoria de ausencia cuando se trate de personas físicas y la recusación por causa de impedimento; las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoye su demanda, es decir las causales de improcedencia y sobreseimiento, reguladas dentro del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación; asimismo, deberá referirse concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmandolos, negándolos, expresando los que ignore por no ser propios o exponiendo como ocurrieron según sea el caso, los argumentos por medio de

los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación y las pruebas que ofrezca.

Asimismo, las demandadas al contestar la demanda, pueden someterse a la pretensión del actor, en este caso estaríamos hablando del allanamiento, que no es otra cosa que la aceptación de los hechos planteados por la demandante, pues simplemente no se desea continuar con la contienda, por lo que se emitirá de inmediato una sentencia que anule el acto impugnado; sin embargo, el allanamiento también puede ser parcial, ya que si la demandada no acepta todas y cada una de las pretensiones de la actora, las mismas serán estudiadas una vez cerrada la instrucción, a fin de emitir la sentencia que en derecho corresponda. Por ejemplo, cuando se impugna la firma facsimiliar de la resolución que determinó un crédito, además de impugnar el desconocimiento de dicho crédito, y la autoridad demandada al contestar la demanda se allana únicamente en relación a la firma, no se emitirá sentencia de inmediato, pues se seguirá el procedimiento con la finalidad de entrar al estudio de todos los agravios de la actora y emitir resolución definitiva.

Los demandados en su contestación de la demanda deberán adjuntar en términos del artículo 214 del Código Fiscal de la Federación, copias del oficio de contestación a la demanda y de los documentos que acompañe para correr traslado al demandante, y en su caso para el tercero interesado, el documento en el que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio, el cuestionario que debe desahogar el perito, o la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante, cuando la demandante ofrezca la prueba pericial, y las pruebas documentales que ofrezca en su oficio de contestación de demanda.

En los casos de que las autoridades demandadas al contestar la demanda no exhibieran las documentales antes señaladas, será aplicable lo conducente a los documentos que la demandante no adjuntara a su escrito inicial de demanda

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio, no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el término de cuarenta y cinco días antes señalado.

En el caso de que los demandados fueren varios, el término para contestar la demanda correrá individualmente. En otro orden de ideas, el término empezará a computarse para cada una de las autoridades a partir del día

siguiente en que surta efectos la notificación del emplazamiento.

Ahora bien, si las partes demandadas no producen su contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor les impute de manera directa y precisa, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Por lo que respecta al tercero interesado en juicio, éste podrá apersonarse mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el juicio.

2.5.3. La ampliación de la demanda.

La etapa procesal siguiente en el Juicio de Nulidad es la ampliación de la demanda, la cual sólo es otorgada en los casos que marca el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación:

1. Cuando se impugne una negativa ficta.

En este caso la negativa ficta es una figura del Derecho Administrativo que constituye una de las soluciones dadas al llamado silencio administrativo, y que consiste en estimar que transcurrido el término legal, si la autoridad no ha emitido resolución expresa por escrito, se considera que resolvió negativamente una instancia o petición hecha por el particular.

Al respecto el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación establece que *las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.*

2. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

Este segundo supuesto opera en los casos en que la resolución impugnada derive de otra respecto de la cual el actor no tenía conocimiento, en la fecha en que presentó su demanda, y que se entera de ella a partir de que se le notifica la contestación, por lo que si su desconocimiento afecta la defensa del actor se otorgara el derecho para ampliar la demanda.

3. En los casos previstos por el artículo 209 Bis.

Este supuesto se refiere a la nulidad de notificación del acto impugnado, cuando el demandante alegue que a él no le fue notificado, o que le fue hecho en forma ilegal, siempre que se trate de resoluciones respecto de las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea competente para conocer.

Sin embargo, no siempre que se trate de nulidad de notificaciones que prevé el artículo 209 Bis del Código Fiscal de la Federación se estará en posibilidad de la ampliación de la demanda, ya que tal precepto establece dos formas de impugnar una notificación.

La primera procederá cuando el demandante afirme conocer la resolución impugnada, y para tal efecto deberá señalar la fecha en que la conoció. Por tal razón, la nulidad que nos ocupa deberá hacerla valer desde el escrito inicial de demanda, en el cual también podrá impugnar el acto administrativo, y tendrá que expresar en forma conjunta las causas de nulidad, tanto de la resolución impugnada como de su notificación y en este caso no procede la ampliación de la demandada.

El segundo supuesto opera cuando el actor no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, por lo que en el escrito inicial de demanda sólo lo señalará y además deberá indicarse la autoridad a quien se le atribuye el acto, su notificación o su ejecución.

En este caso, si es procedente la ampliación de la demanda, ya que al contestar la autoridad la demanda deberá acompañar constancia del acto administrativo, y de su notificación, a fin de que la promovente esté en posibilidad de impugnarlos una vez que los conozca.

4. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

En esta causal de ampliación de demanda se aprecia que se concede a la autoridad demandada el poder de mejorar la motivación de su acto, introduciendo argumentos que omitió expresar en el mismo atendiendo a los argumentos que expone la actora en su demanda, por lo que al consumarse tal situación la parte demandante tendrá el derecho de ampliar su demanda.

El término para la presentación de la ampliación de la demanda es de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite su contestación.

En el escrito de ampliación de demanda se debe señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo de acompañarse las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que se estimen pertinentes.

Si no adjunta las copias del escrito de ampliación de demanda, se requerirá al demandante para que las presente dentro del plazo de cinco días, con el apercibimiento que de no hacerlo se tendrán por no presenta dicha ampliación. Tratándose de pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, de no presentarse con el escrito de ampliación de demanda, se requerirán de igual manera, y en caso de no exhibirlas se tendrán por no ofrecidas tales probanzas.

Si las pruebas documentales no obran en poder del demandante o no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentales que legalmente están a su disposición, deberá acompañar la copia de la solicitud por lo menos cinco días antes de la presentación del escrito inicial de demanda.

2.5.4. La contestación de la ampliación de la demandada.

La contestación de la ampliación de la demanda es el escrito por el cual la parte demandada produce su defensa en contra de los argumentos o pretensiones que hace valer la demandante en su ampliación de demanda.

De tal forma que no debe olvidarse que la contestación de la autoridad a una demanda que la parte actora tiene derecho a ampliar, equivale a la resolución por escrito, y que la contestación a la ampliación de la demanda es igual al escrito de contestación a la demanda, de tal manera que si la

*autoridad no produce este segundo escrito pierde todo derecho a impugnar la sentencia, por cuanto que no hubo, digamos, contestación a la demanda.*²⁵

El plazo para contestar la ampliación de la demanda es de veinte días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efecto la notificación del acuerdo en que se tiene por admitida la ampliación de la demanda.

De igual manera que en la contestación a la demanda, la autoridad al contestar la ampliación de la demandada deberá expresar en su caso los incidentes de previo y especial pronunciamiento; las consideraciones que a juicio de la autoridad impiden que se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su ampliación de demanda; a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, ya se que los afirme, los niegue, exprese que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso; los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación, y las pruebas que se ofrezcan.

En cuanto a los documentos que debe de adjuntar a su contestación de la ampliación de la demanda, el Código Fiscal de la Federación regula que para tal supuesto será aplicable el artículo 214, el cual establece los documentos que deben exhibirse junto con la contestación a la demanda; y de igual manera se aplicará para los casos en que las autoridades sean omisas en presentarlas.

La única limitación que tiene la autoridad es que una vez producida su contestación, que deberá estar fundada y motivada, no puede mejorar los fundamentos de derecho al contestar la ampliación de la demanda, atendiendo a la prohibición que contempla el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación.

2.5.5. Las pruebas.

Desde un punto de vista etimológico, la palabra prueba viene del latín *probo* que significa bueno, honesto; y también del latín *probandum* que significa recomendar, aprobar, patentizar o hacer fe.

²⁵ Margáin Manautou, Emilio, ob. cit., pág. 213.

La prueba no es otra cosa que el medio con que cuentan las partes involucradas en un litigio, para crear convicción al juzgador de la existencia o inexistencia, falsedad o veracidad de los hechos alegados y de su importancia en el juicio.

Ahora bien, a continuación daremos una breve explicación de los medios probatorios que se ocupan dentro del juicio contencioso administrativo, a fin de conocer en qué consisten los mismos.

a) La confesional.

Esta prueba puede clasificarse en judicial y extrajudicial, obviamente, la confesional judicial, es aquella que se realiza dentro de un juicio, como es el caso del juicio contencioso administrativo; en cambio la confesional extrajudicial, es la que se genera fuera de juicio, en cualquier circunstancia pero no dentro de un proceso.

Ahora, la confesional o confesión judicial, que es la que nos atañe estudiar en nuestro trabajo, ha sido definida como el reconocimiento que una de las partes hace en su perjuicio de los hechos litigiosos que le son propios, de manera capaz y libre para realizarla en juicio.

La confesional judicial puede ser expresa o tácita; en la expresa se hace clara y terminantemente, sin ambigüedades, bien sea al formular o al contestar la demanda, absolviendo posiciones en forma directa, o en cualquier otro acto del proceso; la confesional tácita es en la que se presume la veracidad o falsedad de un hecho o circunstancia, como puede ser cuando el demandado no conteste la demanda o si la autoridad demandada no remite las pruebas del actor que el Magistrado juzgador le requirió, otro ejemplo sería si el que tenga que absolver posiciones no comparezca a hacerlo o bien, al comparecer se niega contestar o lo hiciere con evasivas o dijere ignorar los hechos propios.

b) La testimonial.

La prueba testimonial consiste en la declaración de testigos, es decir, personas ajenas al juicio que declaran sobre hechos relacionados con la controversia, conocidos por ellos directamente a través de sus sentidos, o por haber escuchado alguna circunstancia relacionada con el litigio al no constarle directamente o personalmente los hechos.

Esta probanza se diferencia de la confesional, en que esta última es rendida por alguna de las partes en juicio, y la testimonial es realizada por personas ajenas al juicio. Otra diferencia, es que la confesional reconoce hechos en perjuicio de quien la actúa; y la testimonial, el testigo no puede actuar en contra de sí mismo.

c) La documental pública y la documental privada.

El documento es todo aquello que lleva, conduce o enseña algo.

Los documentos públicos son aquéllos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, así como los expedidos por autoridades en el ejercicio de sus funciones; por ejemplo a los notarios o autoridades administrativas como las Administraciones del Servicio de Administración Tributaria.

La documental privada, por su lado, son todos aquellos documentos que no tienen el carácter de público, es decir que son realizados por los particulares, o bien porque siendo autoridades no emiten el documento en ejercicio de sus funciones públicas.

La diferencia es fundamental, porque el documento público tiene o hace prueba plena; en cambio el documento privado solamente genera una presunción *juris tantum*, es decir una presunción que admite prueba en contrario.

c) La pericial.

La prueba pericial es un medio a través del cual se persigue ilustrar al juzgador acerca de los hechos controvertidos, cuyo examen requiere conocimientos especiales en alguna ciencia, técnica o arte, y que para ello es necesario la asistencia intelectual de una persona capaz, denominada perito, especialista en los puntos respecto de los cuales a de emitir su parecer, y cuyos conocimientos ha adquirido en virtud de su profesión y oficio.

La pericial, como la definición anterior lo señala, no es más que un instrumento auxiliar en que se apoya el juzgador para analizar y valorar una probanza y poder estar en aptitud de emitir una resolución.

d) La inspección o reconocimiento judicial.

Es un medio probatorio que consiste en el examen o comprobación directa del juzgador, o de personas a su cargo y que son designadas por él, sobre personas, cosas u objetos, que le permitan aclarar o fijar los hechos controvertidos que no requieren conocimientos técnicos especiales, pues únicamente se pretende un conocimiento directo y objetivo de las circunstancias del caso.

e) La científica.

Se les denomina pruebas científicas a todo tipo de elementos aportados por el descubrimiento de la ciencia, como son las fotografías, los escritos o notas taquigráficas, los registros dactiloscópicos, el videotape, las películas cinematográficas, y el internet, que sirven para acreditar hechos o circunstancias relacionadas con el negocio que se ventila.

f) Las presunciones.

Respecto a las presunciones, podemos señalar que se trata de un proceso mental de inducción o intelectual para llegar al conocimiento de un hecho desconocido. Es un medio probatorio que no representa una prueba especial ni autónoma, sino que se constituyen en derivaciones de aquéllas, incluidas las de derecho, el cual siempre debe tenerse por probado con la sola existencia de la ley.

Las presunciones que operan son la *juris et de jure*, es decir una presunción que no admite prueba en contrario y con esa presunción resulta suficiente para acreditar los hechos o las circunstancias que se pretenden demostrar; y la *juris tantum*, que es aquélla que admite prueba en contrario.

g) Los informes.

Son aquéllas pruebas, que a través de la orden de un Juez son giradas de oficio por las autoridades con la finalidad de tratar de demostrar cuestiones del litigio.

h) Los hechos notorios.

Son hechos comúnmente sabidos en un determinado lugar, de suerte que

toda persona que lo habite, esté en condición de conocerlos, es decir, son aquéllos de conocimiento general que toda persona que está en las mismas circunstancias pueda y deba conocerlos, de manera que si no los conoce tenga la posibilidad de saber de su existencia, sin necesidad de ningún proceso intelectual diferente al de los demás; estos hechos pueden ser manifestados y servir de prueba en un momento dado, inclusive puede ser invocado de oficio por el juzgador.

Ahora bien dentro del juicio contencioso administrativo, el Código Fiscal de la Federación establece expresamente que son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesión de las autoridades cuando estas tiene que desahogar posiciones, por lo que dentro de este juicio sólo es aceptada la confesional expresa o la tácita, por ejemplo cuando la autoridad señala en su contestación la veracidad de los hechos que indica la demandante o cuando la propia autoridad no manifiesta si son ciertos o no los hechos que se le imputan.

Asimismo, en el juicio contencioso administrativo tampoco se admite como prueba la petición de informes, salvo que el objeto de los mismos sea acreditar hechos que consten en los expedientes de las autoridades administrativas.

Cabe señalar una tercera excepción o restricción al ofrecimiento y desahogo de pruebas en el proceso, la cual consiste en ofrecer y pedir además todo un expediente administrativo, es decir, no se permite que cualquiera de las partes en juicio solicite un expediente administrativo que se encuentra integrado por las autoridades administrativas, esto es, los expedientes originales.

Sin embargo, esta restricción respecto de dicha probanza, se salva en cuanto que las partes pueden pedir las pruebas que necesiten o las copias que requieran de los documentos que integran el expediente administrativo, incluyendo la totalidad de estos, claro que en este caso, el problema es que la oferente, tiene que preciar, cuáles son estos documentos a fin de que se le expidan a su costa.

En el juicio contencioso administrativo se da que al momento que las partes ofrecen pruebas éstas se desahogan de inmediato, ello radica en la naturaleza de la propia prueba, como es el caso de las documentales públicas, las documentales privadas e incluso las pruebas científicas, que son calificadas y

aceptadas al momento que se admite la demanda, la contestación de la demanda, la ampliación de la misma y la contestación de dicha ampliación.

Las presunciones juegan un papel muy trascendente en nuestro proceso porque la actuación de las autoridades está basada o apoyada en una serie de presunciones, como lo son la presunción de la legalidad de los actos de las demandadas, esto quiere decir que conforme al artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, todos los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, se presumen legales, es decir, que fueron realizados conforme a derecho; la consecuencia de ello, es que la persona que niegue esta legalidad tiene la carga de la prueba, esto es, deberá acreditar si efectivamente esos actos o esa resolución que se combaten no son legales; a esta presunción se le denomina *juris tantum*, es decir que admite prueba en contrario.

El propio artículo 68 establece la excepción a la regla y dice que si los actos de autoridades deberán presumirse legales, y ante la negativa lisa y llana que haga el demandante de los hechos en que se apoyara la autoridad para la emisión de esos actos o de esa resolución, obliga a la autoridad a demostrar la existencia de tales hechos, es decir hay una contrapartida para equilibrar más o menos la situación jurídica de las partes respecto de un acto de autoridad.

Generalmente en la práctica, el desahogo de la prueba presuncional y los hechos notorios se realizan al momento en que se emite la sentencia definitiva; sin embargo, existen casos en que el Magistrado que conoce del asunto durante el desarrollo del juicio, presume de ciertos o no ciertos algunas actuaciones de las partes a fin de continuar con el procedimiento, como por ejemplo cuando la actora no exhibe constancias de notificación del acto impugnado y señala la fecha en que conoció del mismo, se debe de tomar como fecha de conocimiento la que indica, salvo que las autoridades prueben lo contrario; y en cuanto a los hechos notorios, éstos se dan cuando la parte actora en el juicio fallece y es una persona que en el ámbito político o artístico era sumamente conocida, y sus representantes no han promovido nada respecto a su muerte, el Juzgador puede examinar el asunto tomando en cuenta el hecho notorio, provocando el sobreseimiento del juicio de oficio.

Respecto a la inspección o reconocimiento judicial, ésta no se encuentra regulada dentro del Código Fiscal de la Federación, por lo que se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. En este caso, si la inspección es ofrecida en la demanda, la misma debe estar muy bien definida en cuanto a los hechos y objetivos que se pretenden acreditar, a fin de

que dicha probanza sea admitida y la Sala del conocimiento señale día, lugar y hora para su desahogo, a fin de ordenar su realización a uno de los miembros de la Sala con fe pública, que no pueden ser otros, más que el Secretario de Acuerdos o el Actuario para que éstos desahoguen la inspección.

2.5.6. Los alegatos y el cierre de instrucción.

Una vez que la autoridad demandada ha presentado su contestación a la demanda o, según el caso, la contestación a la ampliación de la demanda, sin que exista prueba pendiente de desahogar ni cuestión o incidente en trámite que impida dictarse la sentencia, el Magistrado instructor del asunto, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio, notificará por lista a las partes que tendrán un término de días para formular alegatos, a fin de ser considerados al momento de emitir sentencia, por lo que concluido el plazo con o sin ellos quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa.

*Alegato significa el acto, generalmente realizado por escrito, mediante el cual el abogado de una parte, expone las razones de hecho y de derecho, en defensa de los intereses jurídicos de su patrocinado, en un proceso civil o criminal...*²⁶

El maestro Margáin Manautou advierte que los alegatos sirven para destacar lo expuesto en el escrito de demanda, rebatir lo que la autoridad demandada contesta exponiendo las irregularidades o excesos de la misma al pretender mejorar el acto impugnado, así como para invocar precedentes jurisdiccionales o jurisprudencia recién establecida sea por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o por los Tribunales Judiciales Federales; el contenido de ellos no puede formar parte de la *litis* como tampoco la parte actora puede aprovecharlos para mejorar su defensa introduciendo argumentos no expuestos en la demanda.

Ninguna de las partes puede darse el lujo de evitar los alegatos, ya que sobre todo en el caso del actor, puede además de centrar la *litis*, argumentar respecto de las defensas presentadas por la demandada y hacer énfasis en los

²⁶ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo I, Editorial Driskill, 1986, pag. 636.

argumentos más importantes para lograr una sentencia favorable. De la misma manera, las demandadas no se pueden dar el lujo de no reforzar los argumentos a favor de sus excepciones.

Los alegatos de conformidad con el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación se deben tomar en cuenta al momento de dictarse la sentencia definitiva. Al respecto cabe señalar la jurisprudencia del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que señala lo siguiente:

ALEGATOS EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. De conformidad con el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación deberán considerar en sus sentencias los alegatos presentados en tiempo por las partes. Pero para que la omisión cause perjuicio y, por ende, se haga necesaria la reposición del procedimiento para el efecto de considerarlos en el fallo, es menester que no se limiten a repetir los mismos razonamientos que se expusieron en los conceptos de nulidad. En efecto, porque, aun cuando la Sala Fiscal responsable haya omitido hacer referencia expresa al escrito de alegatos presentado en tiempo por el actor, violando con esa exclusión el artículo 235 del código tributario federal que obliga a las Salas del Tribunal Fiscal a tomarlos en consideración al dictar sus sentencias, dicha omisión no le causa agravio jurídico alguno al actor, si el escrito de alegatos es una mera reproducción de determinado concepto de nulidad, del cual la Sala ya se ocupó al dictar el fallo impugnado, puesto que en ningún momento se le deja en estado de indefensión, y a nada práctico conduciría conceder el amparo para el solo efecto de que la autoridad responsable hiciera alusión expresamente al escrito de alegatos, sin que tal alusión condujera a variar el sentido de su resolución; lo que por otro lado contrariaría el principio de economía procesal contenido en el artículo 17 constitucional.²⁷

²⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, enero de 1997, Tesis I.3^o.A./20, pág. 249

2.5.7. La sentencia

Una vez que en el proceso no exista algo pendiente por resolver, se tendrá por cerrada la instrucción del juicio, después la Sala contará con un término de sesenta días para dictar sentencia, que será el resultado del debate integrado con la demanda del actor y la contestación del demandado, en su caso; dicha sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados, la cual se integrará por un preámbulo, el cual corresponde a los datos de identificación del juicio; de los resultandos que son las consideraciones de tipo histórico descriptivo, en las cuales se relatan los antecedentes del asunto, al ser una exposición de los hechos acontecidos durante el procedimiento; de los considerandos que son la parte medular de la sentencia, ya que es aquí donde la Sala hace el análisis de las pretensiones del actor y las resistencias del demandado; y los puntos resolutivos, en los cuales se dará en forma concreta el sentido de la resolución: si ésta es favorable al actor o al demandado. Es la conclusión lógica que resuelve la motivación de la sentencia, con base en su parte narrativa.

De esta forma, al iniciar el juicio se comienza por el estudio de los agravios, toda vez que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberán fundar en derecho las sentencias, es decir deben mencionar los preceptos de la ley en que se apoye para examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado con la facultad de invocar hechos notorios, como anteriormente lo advertimos. Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Los Magistrados que integran la Sala del conocimiento sólo podrán corregir los errores que se adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Si se resuelve respecto de la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, y se cuenta con los elementos suficientes para

resolverlo, los Magistrados de la Sala se pronunciarán sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

Las causas de ilegalidad de una resolución administrativa aparecen perfectamente enumeradas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, y se refieren en cinco fracciones a distintos requisitos o exigencias de legalidad que se desprenden de la propia garantía de legalidad administrativa consagrada en el artículo 16 Constitucional, que desde luego se refiere a todos aquellos atributos que debe tener un acto de autoridad, un acto de molestia, a fin de poder ser considerado legal. Estas causales de ilegalidad son las siguientes:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de 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 o motivación, en su caso.

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

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

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

En los casos de incompetencia de la autoridad que haya emitido la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución, al ser consideradas de orden público, los Magistrados de la Sala del conocimiento podrán hacerla valer de oficio, es decir, aun cuando la demandada no impugne tales situaciones, con excepción de órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de

controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte.

Así, la conclusión del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será emitir una sentencia en la que precisamente se reconozca la validez de la resolución impugnada, se declare la nulidad del acto controvertido, la nulidad de la misma pero con determinados efectos, o declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución que se impugna.

A. El reconocimiento de la validez de la resolución impugnada.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para dictar sentencia, en la que se reconozca la validez de la resolución impugnada, tiene que examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos en el acto impugnado, así como valorar las pruebas ofrecidas: sin embargo, tiene que verificar, por ser cuestión de orden público, si la resolución adolece de fundamentación y motivación, o fue emitida por una autoridad incompetente, es decir si cumple con lo establecido por el artículo 16 Constitucional que consagra una de nuestras garantías individuales, la cual consiste en que todo mandamiento escrito deberá ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

B. La nulidad de la resolución impugnada.

La sentencia es emitida lisa y llanamente si el actor ha demostrado que la resolución se dictó en contravención de la disposición aplicada o se dejó de aplicar la debida, es decir prueba debidamente los hechos que constituyeron su acción desvirtuando con agravios claros y precisos los fundamentos que impulsaron a la autoridad a emitir la resolución impugnada. Asimismo, se produce esa forma de nulidad cuando los hechos en que se apoya la resolución controvertida no se realizaron o fueron apreciados en forma distinta por la autoridad, esto es cuando la violación cometida deriva de no haberse producido el supuesto de hecho, o sea cuando no se realizaron las situaciones jurídicas previstas en las leyes tributarias de tal manera que el efecto se producirá al declarar el fallo en forma lisa y llana.

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación establece las causales de ilegalidad por vicios formales o de procedimiento que son la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten las defensas del

particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso, así como vicios de procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan a la resolución impugnada.

Por otra parte, la resolución no debe fundarse en hechos que no se realizaron, que fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada; asimismo, la resolución no debe dictarse en contravención de las disposiciones aplicadas y no debe dejar de aplicarse las debidas, así también no debe suceder que la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades, esta causal de nulidad en el campo de las sanciones, tiene su antecedente en el artículo 22 constitucional al establecer que quedan prohibidas las multas excesivas o sea aquellas que producen una finalidad diversa de la que conforme a la ley debió inspirar a la autoridad administrativa que las impuso, la multa excesiva se presenta cuando para su imposición no se toma en cuenta la situación económica del infractor, la gravedad de la infracción, si existe o no dolo del infractor, la reincidencia en la comisión del hecho infractor y los perjuicios ocasionados a la colectividad y al fisco todo lo cual debe acreditarse con elementos reales y concretos.

C. La nulidad para determinados efectos.

La nulidad para efectos se produce cuando existieron violaciones al procedimiento o cuando hubo omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes y que trasciendan al sentido de la resolución impugnada. Tal es el caso de la violación en que incurrió la autoridad fiscal afecta sólo a uno de los elementos de la determinación fiscal, como sería la aplicación de una tasa para determinar un tributo que no es la correcta. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe resolver la nulidad para determinados efectos, ya que la violación no es absoluta sino sólo respecto de la tasa impositiva por lo que la sentencia respectiva debe indicar cuál es la tasa correcta que la autoridad deberá tomar en cuenta para emitir la nueva resolución, sin que ello implique que el Tribunal citado se salga de sus funciones invadiendo las facultades de la autoridad administrativa.

Un acto administrativo puede ser dictado por una autoridad competente respetando todas las formalidades y aplicando correctamente la ley, sin embargo el acto puede ser ilegal por desvío de poder; esto se presenta cuando el contribuyente es sancionado con una pena pecuniaria que produzca una

finalidad diversa de la que conforme a la ley debió inspirar a la autoridad administrativa que la impuso, es decir en los casos en que la autoridad dictó con un propósito diferente de aquel, para el cual la ley le confirió dicha competencia.

La jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha desarrollado el concepto de desvío de poder en el sentido de que la sanción debe ser proporcionada a dos factores esenciales: la gravedad de la infracción y las posibilidades económicas del infractor. Así, dicho Tribunal ha resuelto que *es indispensable advertir que el poder de libre apreciación que la ley o reglamento dejan al agente público no debe ser arbitrario sino que debe tener un límite inspirado en el interés general, que reclama que las multas no sean desproporcionadas en relación con la gravedad de la falta y las posibilidades económicas del infractor, para cuyo efecto es indispensable la apreciación de la situación de hecho en que aquél se encuentre.*²⁸

Al parecer la tesis antes señalada se apoya en que la ley que confiere las facultades discrecionales tiene como propósito el interés general, y por lo tanto, el acto administrativo impugnado está viciado al no perseguir dicho propósito.

D. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Se determina que el actor tiene derecho a que la autoridad realice una determinada conducta a su favor, como podría ser un dar, un hacer u omitir.

En los casos en que la sentencia que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, obligue a la autoridad a determinados actos o a iniciar un procedimiento, la ley señala que la sentencia deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia haya quedado firme, esto es que ya no puede ser recurrida, sea por que fue impugnada en una instancia superior, en este caso ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y la misma fue confirmada, o bien porque transcurrieron los plazos legales para la impugnación ante dicho órgano jurisdiccional, y en tal circunstancia la sentencia se entenderá consentida en todos sus términos.

²⁸ Lomeli Cerezo, Margarita, *Congreso Internacional de Justicia Administrativa LX Aniversario del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*. México 1996, pág. 54.

2.6. Los medios de defensa durante y después del juicio de nulidad.

2.6.1. La reclamación.

El recurso de reclamación es el medio de defensa que tienen las partes dentro del juicio de nulidad que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual es regulado por el Código Fiscal de la Federación, con el objeto o propósito fundamental de modificar, revocar o dejar sin efectos los acuerdos que emita el Magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba, las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero, e incluso puede poner fin al juicio anticipadamente.

Iniciado la tramitación del recurso de reclamación, no se suspende o paraliza el procedimiento, sino que continúa, en cambio puede llegar a concluirlo.

El recurso de reclamación debe ser interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles, término fatal que inicia el día hábil siguiente a aquéi en que fue hecha la notificación del acuerdo recurrido, que puede ser presentado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo.

El que promueve la reclamación puede ser cualquiera de las partes en el juicio.

El recurso debe presentarse en forma escrita sin que se dejen de acompañar copias suficientes para correr traslado a las partes. En dicho escrito se formularán los agravios referidos al acuerdo de que se trata y no desviarse a otros aspectos.

Son tres los órganos que cuentan con competencia para resolver un recurso de reclamación: las Salas Regionales, las Secciones y el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las primeras en términos del artículo 143 del Código Fiscal de la Federación, las segundas con base en el artículo 20 fracción III de la Ley

Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y el tercero del artículo 16 fracción VI del mismo ordenamiento orgánico. La ley concede cinco días posteriores al vencimiento del plazo de quince días otorgados a la contraparte y tercero para que el órgano competente resuelva el recurso, término que aun rebasado no libera a la Sala Regional ni a la Sala Superior, si actúa en Sección o Pleno, de la obligación descrita que necesariamente debe ser resuelta antes de que se emita la sentencia definitiva que ponga fin al juicio.

La resolución que resuelve el recurso de reclamación se denomina interlocutoria, debido a que se da antes de la sentencia definitiva; es previa a ésta a no ser que la misma interlocutoria finalice el juicio y no haya oportunidad de pronunciar la definitiva, por ejemplo cuando el recurso de reclamación se interpone al considerar que la demanda fue interpuesta en forma extemporánea por lo que al emitir el fallo correspondiente, en ella puede determinarse el desechamiento de la demanda.

La interlocutoria puede modificar, revocar, o confirmar parcial o totalmente el acuerdo impugnado; en los dos primeros supuestos la Sala determinará en el fallo la ilegalidad de la actuación del Magistrado e impondrá a éste la obligación ineludible de proceder en los términos que expresamente fije, regularmente opuestos a los consignados en el acuerdo recurrido. Lo anterior no necesariamente da pauta a iniciar el procedimiento si el recurso fuera interpuesto contra el acuerdo que desecha o tiene por no presentada la demanda, ya que puede suceder que el efecto de la interlocutoria se restrinja a modificar el acuerdo impugnado, fundamentarlo y motivarlo debidamente pero persista el sentido.

2.6.2. La excitativa de justicia.

Una vez substanciado el juicio de nulidad y cerrada la instrucción en el mismo, los Magistrados que integran la Sala que conoce del asunto, tienen la obligación de emitir en un plazo determinado la sentencia definitiva que corresponda a derecho; sin embargo, cuando al transcurrir dicho plazo hubiese inactividad procesal por parte de esa Juzgadora para dictar la resolución respectiva, las partes que intervienen dentro del juicio de nulidad podrán

promover una excitativa de justicia, a fin de que se pronuncie el fallo conducente.

De esta manera, no podemos establecer que la excitativa de justicia se trata de un recurso que pretenda modificar algo, sino que se refiere a una instancia cuya finalidad primordial es hacer que se cumpla con un derecho.

Ahora bien, en principio cabe advertir que el Magistrado instructor cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días para formular el proyecto de sentencia correspondiente, el cual deberá presentarlo a los demás integrantes de la Sala para su aprobación, los cuales cuentan con un plazo de quince días para ello.

Transcurrido en su totalidad dichos términos, esto es, sesenta días, las partes se encontrarán en aptitud de promover una excitativa de justicia, que trata únicamente de agilizar la emisión de la sentencia.

Los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación regulan a la excitativa de justicia que deberá presentarse por la parte interesada por escrito ante la Presidencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Una vez presentada y admitida a trámite la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación solicitará informe al Magistrado responsable que corresponda, quien deberá rendirlo en el plazo de cinco días. El Presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el mismo no cumpliere con dicha obligación será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. En el supuesto de que la sustitución fuera la sanción para la Sección que fuera omisa en emitir sentencia, la consecuencia sería que la discusión de la próxima sentencia pasaría a la otra Sección.

En el supuesto de que la excitativa se promueva por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del Magistrado responsable, el informe se pedirá al Presidente de la Sala o Sección respectiva, para que lo rinda en el plazo de tres días, y en el caso de que el Pleno considere fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la Sala o Sección para que dicte la sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los Magistrados renuentes o cambiar de sección.

2.6.3. La aclaración de sentencia.

En ocasiones se emiten sentencias que no son claras o bien las conclusiones de las mismas no concuerdan con los considerandos que se consignan en éstas, por lo que se está en presencia de una sentencia contradictoria, ambigua u oscura.

Por ello el artículo 239-C del Código Fiscal de la Federación otorga a las partes en juicio la oportunidad de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a hacer valer la instancia de aclaración, a fin de que la sentencia que emitió la Sala Regional o la Sección o el Pleno de la Sala Superior de dicho Tribunal, adquiera claridad y precisión.

La aclaración de sentencia no se constituye en un recurso sino en una instancia, ya que la finalidad de esta figura no es cambiar el sentido de la sentencia, pues únicamente se pretende que la misma sea clara y precisa para que pueda ser comprendida por las partes en juicio y no se provoquen confusiones al momento de su lectura.

La aclaración de sentencia es el medio que establece el Código Fiscal de la Federación para darle certidumbre a las partes en juicio.

El Código Fiscal de la Federación prevé que este medio debe interponerse dentro de los diez días siguientes a aquél en que surte efecto la notificación de la sentencia objeto de aclaración, y también contempla el citado Código, que la Sala, la Sección o el Pleno, dicten la resolución que corresponda en un término de cinco días.

La resolución a la aclaración forma parte de la sentencia definitiva; y la interposición de la aclaración interrumpe el término para que en su caso, se impugne la sentencia definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de los medios de defensa correspondientes, como puede ser el amparo o la revisión fiscal.

2.6.4. La queja.

Como ya advertimos, en los casos en que la sentencia que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, obliga a la autoridad a determinados actos, la ley señala que la sentencia deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia haya quedado firme, de lo contrario la parte actora en juicio podrá interponer queja en contra de dicho incumplimiento, el cual se promueve por omisión total en el cumplimiento de la sentencia, por exceso o defecto al emitir la resolución que cumplimente la sentencia, por repetición de la resolución anulada, y cuando la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

Al igual que la excitativa de justicia y la aclaración de sentencia, la figura de la queja no es un recurso que intente modificar la sentencia, sino que se trata de una instancia que se promueve para hacer que se cumpla con el derecho adquirido en el juicio de nulidad.

Ahora bien, en cuanto a esta figura no abundaremos más, ya que su estudio se hará en el capítulo siguiente de este trabajo.

2.6.5. La revisión.

La autoridad fiscal o demandada tiene la facultad de interponer el recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por las Salas Regionales o la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante escrito que se presente dentro de los quince días al en que surta efectos la notificación de dicho fallo.

Este medio de defensa si se constituye en un recurso, ya que en el se deben establecer los criterios para modificar la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, figura que se promueve una vez que haya finalizado el juicio contencioso administrativo que establece el Código Fiscal de la Federación.

El artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, dispone que las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreesimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, en la cual

interpondrán recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva.

El recurso de revisión debe presentarse por escrito ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del juicio, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación de la resolución controvertida.

Este medio de defensa, sólo se promoverá en los siguientes casos:

Artículo 208.- ...

...

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

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

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

III.- Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

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

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

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

d).- Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

e).- Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

f).- Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

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

V.- Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dicho recurso de revisión se tramitará en los mismos términos y condiciones que el juicio de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito, lo cual significa que las mismas causales de improcedencia serán aplicables para el recurso de la autoridad fiscal como es el caso, de aquéllos agravios inoperantes al haber dejado de impugnar la totalidad del fallo de la autoridad responsable.

El recurso de revisión es admisible con el solo hecho de que el recurrente haga un razonamiento sobre la importancia y trascendencia de los asuntos, sin importar el monto de la cuantía del asunto en materia de contribuciones, con exclusión de las aportaciones de seguridad social, por lo cual cabe dicho recurso contra cualquier tipo de sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.6.6. El amparo.

Juicio de amparo directo.

Una vez terminado el juicio de nulidad que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la demandante en dicho juicio que considere violaciones Constitucionales en las sentencias del citado Tribunal, puede promover juicio de amparo directo

El juicio de amparo directo es un medio de defensa a través del cual se revisa la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa frente a los principios establecidos en la Constitución para el caso de competencia, violaciones de procedimiento y fundamentación y motivación, con respecto a la legalidad o ilegalidad de la sentencia.

En el juicio de amparo directo se plantean violaciones en forma directa de un precepto Constitucional como son los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y, por otra parte, se dirigen conceptos de violación tendientes a combatir la debida o indebida aplicación de la ley, sin tener como marco de referencia la Constitución.

La parte contraria a la parte quejosa lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y quedan excluidas como tales las autoridades demandadas en el juicio de nulidad, pues éstas obtienen el carácter de terceros perjudicados

La demanda de amparo directo se interpone en contra de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recuso 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 las defensas del quejoso, trascienda al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicadas, conforme al artículo 107 fracción III, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para los efectos anteriores, será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales del Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

La demanda de amparo se debe presentar ante la autoridad responsable, esto es, ante la Sala emisora de la sentencia definitiva o la resolución que pone fin al juicio dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación conforme a la ley que rige las notificaciones del acto reclamado, por lo que en el juicio contencioso administrativo lo es el Código Fiscal de la Federación.

Los días inhábiles lo serán de la autoridad responsable, y si la demanda se presenta ante autoridad distinta de la responsable, no interrumpirá los términos para su interposición

El artículo 166 de la Ley de amparo establece los requisitos que debe llenar el escrito de demanda de amparo, los cuales los nombraremos en relación con el juicio contencioso administrativo que se lleva en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

a) El nombre y domicilio del quejoso, esto es el demandante en el juicio de nulidad.

b) El nombre y domicilio del tercero perjudicada o que en materia contenciosa administrativa son las autoridades demandadas dentro de el juicio de nulidad.

c) La autoridad o autoridades responsables, que son la Sala Regional o Sala Superior, ya sea que actúe en Pleno o Sección, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

d) La sentencia definitiva que hubiere puesto fin al juicio contencioso administrativo.

e) La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva o la fecha en que haya tenido conocimiento de la misma, los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación.

f) La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo.

La parte quejosa deberá presenta copia de la demanda para cada una de las partes que intervinieron en el juicio contencioso administrativo y una para el agente del Ministerio Público Federal de la adscripción en el Tribunal Colegiado; si faltaren copias para el traslado, la autoridad responsable tiene la facultad para requerir a la quejosa a fin de subsanar la omisión y de abstenerse de cumplir con el requerimiento, se remitirá el escrito de demanda de amparo al Tribunal Colegiado para acordar se deseche la demanda.

La autoridad responsable al remitir el escrito de demanda de amparo al Tribunal Colegiado deberá remitir el original de la demanda, la copia que corresponda al Ministerio Público Federal, los autos originales y el informe justificado correspondiente dentro de los tres días siguientes a aquél en que hubieren notificado a todas las partes que intervinieron en el juicio contencioso administrativo.

Asimismo, la Sala responsable tiene la obligación de asentar al pie de la demanda, la fecha en que le fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas, la falta de constancia se sancionará.

Las sentencias del Tribunal Colegiado de Circuito fijarán en forma clara y precisa el acto reclamado, la apreciación de las documentales contenidas en el expediente remitido por la responsable y los fundamentos legales en que se apoyen para resolver el juicio, debiéndose apreciar el acto reclamado tal y como aparece probado ante la responsable.

El Tribunal Colegiado de Circuito deberá corregir los errores que se adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Al momento de dictar la sentencia, el Tribunal Colegiado de Circuito únicamente podrá suplir la deficiencia de la queja cuando exista jurisprudencia sobre la materia del asunto en términos del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, cuando se trate de leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Juicio de amparo indirecto.

Como ya indicamos, el juicio de amparo directo se interpone una vez terminado el juicio de nulidad que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sin embargo, el juicio de amparo indirecto se promueve antes de que finalice el juicio de nulidad.

En el juicio contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, existen resoluciones dictadas en los incidentes de incompetencia en razón de territorio, acumulación de autos,

interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, recusación por causa de impedimento, suspensión o falsedad de documentos, y en caso de acuerdos que desechar, tengan por no presentada la demanda o alguna prueba, sin que ellas tengan por concluido el juicio o procedimiento ante el Tribunal, la decisión adversa al demandante puede ser impugnada en vía de amparo indirecto, bajo los mismas formalidades y requisitos de un amparo directo.

Asimismo, en los casos de resoluciones recaídas al recurso de reclamación cuando se confirma el acuerdo que desecha, tiene por no interpuesta una demanda o bien, cuando se confirma el acuerdo de sobreseimiento del juicio, el demandante lo puede impugnar a través del amparo indirecto.

CAPÍTULO 3

LA INSTANCIA DE LA QUEJA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

3.1. El cumplimiento de la sentencia en el juicio de nulidad.

Desde la Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, que entrara en vigor a partir del 1º de enero de 1937, la función del Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, era la de reconocer la legalidad de la resolución impugnada, declarar la nulidad de actos o procedimientos, y en el caso de que se decidiera sobre la reparación de un derecho subjetivo lesionado del actor por el acto controvertido, no sólo anularía el acto, sino también fijaría los derechos del particular, por lo que se condenaría a la Administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos.

Así, se crea la obligación del Órgano Jurisdiccional de pronunciar sentencias de nulidad para efectos, consistentes en el deber a cargo de la autoridad de conducirse en determinada forma, no obstante ello, se dejaba en manos del propio Tribunal el decidir cuándo debería de pronunciar una nulidad lisa y llana o bien una nulidad para efectos.

Con la reforma al Código Fiscal de la Federación, vigente en el año de 1983, se precisaron las causas de ilegalidad de las resoluciones administrativas impugnadas en el juicio de nulidad, las cuales son establecidas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación en los siguientes términos:

238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II.- Omisión de 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.

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas.

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

Posteriormente, el 31 de diciembre de 2000, se adiciona al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, otra manera en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede emitir sus sentencias, quedando dicho precepto de la siguiente manera:

239.- La sentencia definitiva podrá:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

IV.- Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Ahora bien, cuando las sentencias de nulidad precisan los efectos que deben realizarse por la ilegalidad de la resolución impugnada, las autoridades demandadas deberán cumplir con el fallo dentro del término de cuatro meses, conforme lo dispone el antepenúltimo párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación. Al respecto se han establecido dos criterios contradictorios, a saber:

El primero de ellos establece que el plazo de cuatro meses para cumplimentar sentencias, tiene por objeto otorgar seguridad jurídica, y la obligación de la autoridad para hacerlo en dicho término, pues de no ser así, la consecuencia consiste en que se generará una caducidad especial.

Lo anterior se apoya en la interpretación del antepenúltimo párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, que precisa el deber de la autoridad de cumplir en el plazo de cuatro meses, por ser éste el único plazo que tiene para hacerlo y por ser un imperativo de ley, que de no hacerlo genera una caducidad especial, aun cuando la propia ley no la establece.

Dicho criterio pretende crear una figura que expresamente no existe en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, como lo es la caducidad, la cual no podría aplicarse, pues ésta en materia fiscal extingue facultades, y en la especie el criterio aducido la pretende aplicar para tener por extinguida una obligación de la autoridad.

De esta manera, si la autoridad no cumpliera en el plazo de cuatro meses, pudiera pensarse que la autoridad ya no puede hacerlo, en virtud de la caducidad especial que se aduce, y en consecuencia se crearía un estado de inseguridad jurídica para el particular.

Una segunda posición señala que para conocer el verdadero alcance del antepenúltimo párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, debe apoyarse en una interpretación sistemática del ordenamiento del cual forma parte, para lo cual es necesario primeramente atender a las fracciones III y IV del citado precepto legal, para determinar en que casos únicamente se deben precisar efectos, esto es, cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está obligado a ordenar a la autoridad que emita un nuevo acto, se inicie un nuevo procedimiento, o la condene al cumplimiento de una obligación por la existencia de un derechos subjetivo, siempre que no se trate de facultades discrecionales de la propia autoridad, por lo tanto, sólo cuando se decida sobre actos reglado u obligatorios de la autoridad y en salvaguarda al derecho subjetivo del actor, se fijará la forma y términos en que la autoridad debe conducirse en una nueva actuación con apego a la ley, que le impone la obligación de hacerlo y que es lo que se declara en la sentencia.

Podemos advertir que en los casos en que la autoridad debe cumplir en el plazo de cuatro meses, conforme al antepenúltimo párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, es cuando se precisan efectos con relación a facultades no discrecionales o dicho de otra manera, cuando se atiende a actos reglados u obligatorios de la autoridad; por lo tanto, si en el dispositivo de trato no se establece la consecuencia para el caso de incumplimiento de la sentencia en el plazo mencionado, no podríamos considerar que se produce una caducidad especial, pues la caducidad extingue facultades de la autoridad,

y los efectos de la sentencia de nulidad al ordenar se emita un nuevo acto, se inicie un procedimiento, o se condene al cumplimiento de una obligación por la existencia de un derechos subjetivo, se refieren a una obligación de la autoridad que la ley le impone, sobre un derecho del particular que fue declarado en la sentencia, por lo que si se considerara que la autoridad ya no puede cumplir con la sentencia, se dejaría en estado de inseguridad jurídica al particular al impedir se haga efectivo su derecho subjetivo que le fue declarado en la sentencia.

Ahora bien, en el Código Fiscal de la Federación se prevé la única consecuencia que trae consigo el incumplimiento de la sentencia de nulidad en la que se determinaron efectos a favor del demandante, esto es, la instancia de la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, la cual tiene como finalidad que se dé el debido cumplimiento al fallo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y de ser fundada, se le impondrá a la autoridad una sanción económica, y de reiterar la autoridad su conducta, el particular tendría a su alcance el juicio de amparo, para que a través de sus medios coercitivos se obligaría a la autoridad a que acate la orden del citado Tribunal.

3.2. La naturaleza jurídica de la instancia de la queja.

Para hablar de la naturaleza jurídica de la queja, consideramos necesario advertir en principio su base Constitucional, así como su instauración dentro del Código Fiscal de la Federación, y la evolución en su regulación hasta nuestros días.

La base Constitucional de figura de la queja se encuentra dentro del tercer párrafo del artículo 17, el cual expresamente señala lo siguiente:

17.- ...

Las Leyes Federales y Locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los Tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones

...

Como se puede apreciar es mandato Constitucional el que los Tribunales Federales, entre ellos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como los estatales cuenten con leyes que garanticen la plena ejecución de sus resoluciones, y una forma para ello lo es la institución de la queja para tal fin.

Ahora bien, cabe señalar que la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el Código Fiscal de la Federación de 1938, así como el de 1966, no establecieron mecanismos o instancias conforme a las cuales fuera factible hacer cumplir las determinaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los supuestos en que se declarara la nulidad de la resolución impugnada ordenando su reposición, la forma de hacer cumplir esa determinación, ni las consecuencias de su incumplimiento.

Es hasta la vigencia del Código de 1981 cuando se establece por vez primera la obligación que tienen las autoridades de cumplir con las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en un plazo determinado, y describe que si la sentencia obligaba a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, debería de cumplirse en un plazo de cuatro meses, pero no señalaba consecuencia alguna en caso de incumplirse con dicha disposición.

Dentro de dicho Código no se regulaba alguna figura que llevara al cumplimiento de la sentencia en caso de que la autoridad no lo hiciera dentro del término concedido, toda vez que dentro del artículo 245 del referido ordenamiento se establecía un recurso de queja que disponía que dicho recurso únicamente se promovía en contra de resoluciones de las Salas Regionales violatorias de la Jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en tal virtud, si la autoridad no cumplía con los términos de la sentencia y agotado el plazo de cuatro meses, el afectado tenía que recurrir al juicio de amparo para poder lograr tal cumplimiento.

Mediante decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1988, cambió el sentido de la queja y apareció el artículo 239 TER, que en su parte conducente decía:

239-TER.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala Regional

que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, de acuerdo con las 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 a la autoridad administrativa.

...

El 15 de diciembre de 1995, sufre cambios el artículo 239 TER y pasa a ser el 239-B del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

239-B.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I.-Procederá en contra de los siguientes actos:

a).-La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

b).-Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.

Como se puede apreciar, la queja únicamente se amplió para su procedencia en contra de la omisión en el cumplimiento de la sentencia, al haber transcurrido el término de cuatro meses que la autoridad tenía para ello.

Para el 31 de diciembre de 2000, el legislador al reformar algunos preceptos del Código Fiscal de la Federación, adicionó un inciso más a la fracción I del artículo 239-B, en le que prevé que también la queja procede en contra de las resoluciones o en contra del incumplimiento de la resolución interlocutoria que haya concedido la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado ante la Sala; esto en razón de que también en ese año, se adicionó el artículo 208-bis en el cual se regula el incidente de suspensión de la ejecución del acto reclamado que se puede solicitarse desde la presentación del escrito inicial de demanda o con posterioridad, pero hasta antes de dictar sentencia definitiva.

De esta manera, el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación vigente, queda textualmente de la siguiente manera:

239-B.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.

c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad

Por lo anterior, podemos establecer que la queja por su naturaleza no se constituye propiamente en un recurso de agotamiento forzoso antes de instar a la impugnación directa de la resolución materia de la queja, que de no agotarse presuma el consentimiento de dicha resolución al violentarse el principio de definitividad, habida cuenta de que el particular afectado con la misma puede optar por uno o por otro, según la naturaleza de su pretensión, esto es, que se analicen los términos y alcances del cumplimiento dado a una sentencia, o bien los propios motivos y fundamentos que sostienen la legalidad de la resolución administrativa; por tal razón, la queja es una instancia por virtud de la cual el quejoso denuncia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el desacato a su sentencia por parte de una autoridad administrativa, con la finalidad de que se le ordene que se abstenga de incurrir en la conducta denunciada, revoque el acto que provocó la interposición de la queja, y emita una nueva resolución que cumpla con los lineamientos de la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que procederá además la imposición de una multa como sanción.

Con lo anterior queda de manifiesto que no se pretende la nulidad del acto que provoca la queja, sino sancionar la indebida actuación de la autoridad emisora de la misma y revocar dicho acto por esa misma razón, esto es, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se convierta en el guardián del debido cumplimiento de sus decisiones jurisdiccionales respecto

de quienes tienen la obligación de cumplirlas, para alcanzar con ello la plenitud de jurisdicción.

3.3. La substanciación de la instancia de la queja.

Una vez dictada la sentencia definitiva por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y ésta haya quedado firme, es decir, que no se haya interpuesto algún medio de defensa en su contra, es cuando surge la posibilidad legal de obligar a la autoridad a su debido acatamiento vía el instrumento de la queja. Dicha instancia se interpone por una sola ocasión dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca, ante la Sala de dicho Tribunal que emitió el fallo que no se ha cumplimentado debidamente.

Para los casos en que la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, el quejoso podrá interponer en cualquier tiempo la queja, siempre y cuando no haya prescrito su derecho.

El Magistrado pedirá un informe a la autoridad que haya incurrido en incumplimiento de la sentencia, el cual se deberá rendir dentro del plazo de cinco días, y que justificará el acto u omisión que provocó la queja; vencido el plazo con informe sin o sin él, el Magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, a fin de que se resuelva la queja dentro de los cinco días siguientes.

La instancia de la queja es procedente cuando sea promovida en contra de resoluciones definitivas en los siguientes supuestos:

1.- Cuando la autoridad demandada omita dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.- Cuando la autoridad demandada al dar cumplimiento a la sentencia, repita la resolución anulada.

3.- Cuando la autoridad demandada al dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal, actúe en exceso o en defecto.

4.- Cuando la autoridad demandada incumpla la resolución interlocutoria que haya concedido la suspensión definitiva de la ejecución del acto reclamado en los términos del artículo 208-bis del Código Fiscal de la Federación.

3.3.1. La queja por omisión.

En los casos en que la autoridad demandada dentro del término de cuatro meses que marca el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, no dé cumplimiento a lo ordenado en la sentencia definitiva dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la parte demandante en el juicio de nulidad de referencia puede promover queja por escrito, ante la Sala o Sección de dicho Tribunal que conoció del asunto, la cual requerirá a la responsable para que rinda su informe en el que justifique tal omisión, informe que aun cuando no sea presentado la queja será resuelta.

Si la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al resolver la queja, determina que la autoridad responsable no dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia definitiva de dicho Tribunal, omitió acatar dentro del plazo de cuatro meses lo señalado en el fallo correspondiente, se otorgará al funcionario responsable el término de 20 días para que emita la resolución que cumpla con los lineamientos de la sentencia definitiva del citado Tribunal.

Asimismo, y por tal conducta, se notificará al superior del funcionario responsable para que proceda jerárquicamente, y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

3.3.2. La queja por repetición de la resolución anulada.

En ocasiones las autoridades demandadas al dar cumplimiento a la sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

dentro del término de cuatro meses antes señalado, repiten los lineamientos de la resolución fue materia del juicio de nulidad.

Así, podemos entender que la repetición del acto anulado se da cuando la autoridad demandada al momento de cumplir con la sentencia de nulidad reitera las mismas violaciones que motivaron la declaratoria de nulidad.

En este caso, la demandante tiene la posibilidad de promover queja ante la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la finalidad de que se cumpla debidamente con lo ordenado en el fallo de ese Tribunal, el cual lo hará por escrito dentro del término de quince días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna en queja, y en este caso, se correrá traslado de la misma a las autoridades demandadas en juicio de nulidad para que en el término de cinco días rindan el informe correspondiente.

Cuando la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca de la queja determine que la autoridad que pretendió cumplir con la sentencia de dicho Tribunal, dictó una resolución que repite las consideraciones del acto anulado, se hará la declaratoria correspondiente para dejar sin efecto la resolución repetida, y se notificará al funcionario responsable de la repetición para que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

De la misma manera que la queja por omisión, la resolución de la queja se notificará al superior del funcionario responsable para que proceda jerárquicamente, y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

3.3.3. La queja por exceso o defecto.

En principio cabe mencionar que el término exceso en una resolución que cumplimenta una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es cuando la autoridad responsable de acatar tal ordenamiento sobrepasa los límites de la sentencia objeto de cumplimiento.

En cuanto a defecto, podemos entenderlo cuando en la resolución que cumplimenta la sentencia del mencionado Tribunal, se vaya a menos límites que los indicados en la sentencia.

De esta manera, estaríamos en presencia de una resolución que no cumplió cabalmente con lo que la sentencia obliga, por lo que el afectado puede promover queja por escrito dentro del término de quince días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del supuesto cumplimiento.

El Magistrado instructor que conoció del juicio de nulidad de referencia al admitir la queja, correrá traslado de la misma a las demandadas para que en el término de cinco días rindan su informe, el cual aun cuando no se rinda, la Sala o Sección resolverá la queja dentro de los cinco días siguientes.

Si la Sala o Sección resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, y se señalará la forma y los términos conforme a los cuales deberá cumplir la sentencia.

La queja por no cumplir con la suspensión definitiva del acto impugnado.

Cuando las autoridades demandadas en el juicio de nulidad no cumplan con la orden de suspender en definitiva la ejecución del acto impugnado, la demandante puede promover queja por escrito en cualquier momento, esto es, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

En este caso, cabe resaltar que la interposición de la queja por omisión, por repetición del acto anulado, y por exceso o defecto, se realiza hasta después de la emisión del fallo definitivo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto es, una vez concluido el juicio de nulidad; en cambio la queja por no cumplir con la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, solo puede promoverse antes de que se dicte la sentencia definitiva, esto es, antes de que concluya el juicio contencioso administrativo que se ventila en dicho Tribunal.

Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

En el escrito de queja se expresarán las razones por las que se considera que no se ha dado cumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hubiere, se acompañarán los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en los que pretenda la ejecución del acto impugnado.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin el, el Magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión, y se notificará al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

Por otra parte, si al resolverse la queja por la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determinan que es improcedente, esto es, que la queja se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se impondrá a quien haya promovido la queja, una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

En el caso de que la queja se promueva en contra de una resolución definitiva, pero resultara improcedente, esto es, cuando la queja no se ubique dentro de los casos de incumplimiento de sentencia firme, en los términos del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca de la queja, ordenará que se instruya la misma en un nuevo juicio.

3.4. Los medios de defensa similares a la queja previstos en la Ley de Amparo.

3.4.1. El incidente de inejecución.

Debemos establecer en primer término lo que es un incidente, la palabra incidente *deriva del latín, incido incidens (acontecer, interrumpir, suspender) significa en su acepción más amplia, lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio fuera de lo principal.*²⁹

Cabe advertir que en la Ley de Amparo se establece que si las autoridades responsables dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la ejecutoria de amparo, la misma no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio, el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo, requerirán de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.

Posteriormente, se daría inicio a lo que se conoce como incidente de incumplimiento de la sentencia de amparo, el cual tiene como base el artículo 105 segundo párrafo de la Ley de Amparo que establece lo siguiente:

105.-...

Quando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias

²⁹ Palleres Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal*, Porrúa, Vigésima Primera Edición, México 1994, Pág. 410.

para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta ley.

El precepto anteriormente citado no hace mención de un incidente de inejecución, ni algo que se le parezca; sin embargo, hace mención que cuando esta desobediencia por parte de la autoridad que tenga que cumplir con la sentencia de amparo, previo agotamiento de los requerimientos antes señalados, el órgano jurisdiccional tiene la obligación de remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el fin de que se dé un cumplimiento forzoso a la sentencia de amparo, dando como consecuencia que su estudio y resolución se lleve por vía incidental.

De esta manera, la conducta de la autoridad responsable obligada a dar el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, puede ser de tres formas:

- A. Incumplimiento total a la ejecutoria de amparo.
- B. Retardo en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo.
- C. Repetición del acto reclamado.

En el primero de ellos la autoridad responsable se abstiene de manera total a realizar cualquier acto que conlleve al cumplimiento de la sentencia de amparo.

El segundo se da mediante evasivas o procedimientos ilegales que hace la autoridad responsable en relación con el cumplimiento de la sentencia; dicho de otra manera, *éste consiste en el aplazamiento indefinido por parte de una autoridad, sea o no responsable de lo ordenado en un ejecutoria de amparo.*³⁰

Y el tercero de los citados, la autoridad responsable o cualquier 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.

Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente jurisprudencia:

INCIDENTE DE INEJECUCION DE SENTENCIA. REQUIERE QUE SE IMPUTE A LA AUTORIDAD UNA ABSTENCION TOTAL A ACATAR

³⁰ González Cosío, Arturo, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México 1998, pág. 145.

LA EJECUTORIA DE AMPARO. *En los incidentes de inejecución de sentencia el estudio y resolución de los mismos debe partir de la base de que se impute a la autoridad responsable la ausencia total de actos encaminados a la ejecución, cuando los actos reclamados sean de carácter positivo, o bien se impute la total persistencia de la autoridad responsable en su conducta violatoria de garantías, cuando los actos reclamados sean de carácter negativo. Por tanto, las resoluciones deberán contraerse, exclusivamente, a estudiar y determinar si la autoridad responsable es o no contumaz para acatar la ejecutoria de amparo, independientemente de las cuestiones relativas a las ejecuciones parciales, por defecto o exceso, pues para tales casos la Ley de Amparo prevé el recurso de queja.*³¹

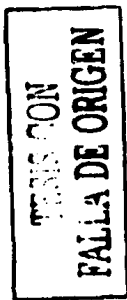
En sí, no existe un término establecido para su interposición, sino que más bien cuando la autoridad que conoció del amparo estima que la ejecutoria de amparo no se ha cumplido a pesar de los requerimiento realizados a la autoridad responsable y en su caso a su superior o superiores jerárquicos, tendrá la obligación de remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que inicie el incidente de inejecución.

Ahora bien, si la Ley de Amparo no prevé un término para su interposición, es porque los procedimientos de ejecución de sentencias de amparo se rigen por el principio de orden público, y no pueden archivarse sino hasta que quede cabalmente cumplida la sentencia que conceda el amparo y protección de la justicia federal, según se desprende del artículo 113 de la Ley de Amparo que señala lo siguiente:

113.- No podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional o apareciere que ya no hay materia para la ejecución. El Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta disposición.

No obstante, los órganos de amparo deben vigilar que no se retrase el inicio del incidente de inejecución, esto es, que no exista demora por parte de estos para su envío a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, número 32/94, Tomo 83, octava época, noviembre de 1994, pág. 22.



Son dos las fases procesales y dos las autoridades judiciales federales que deben intervenir en el procedimiento al que contraen los artículos 107, fracción XVI de la Constitución General de la República, 105 párrafo segundo de la Ley de Amparo.

La primera fase, corresponde al tribunal que conoció del amparo y comprende la adecuación de medidas tendientes al logro de la ejecución del fallo constitucional, y que concluye, bien sea con la atención a los requerimiento de ejecución del fallo protector por parte de las autoridades responsables, o bien con la remisión de los autos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante su desobediencia o renuencia a cumplirla.

La segunda fase, compete exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien puede requerir a las autoridades responsables el cumplimiento a la sentencia de amparo, y decidir si procede o no la aplicación de sanciones establecidas en el precepto constitucional 107 fracción XVI, esto es, la destitución y consignación de la autoridad contumaz, ante la autoridad judicial.³²

Ahora bien, el incidente de inejecución se inicia desde el momento en que se manda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva conforme a lo que en derecho proceda.

En consecuencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación requerirá a la autoridad y a su superior jerárquico contra quienes se hubiese concedido el amparo para que den el cabal cumplimiento a la sentencia de amparo; una vez que surta sus efectos la legal notificación, la autoridad tiene un plazo de diez días para que informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el acatamiento y los actos que se llevan a cabo para dar cumplimiento a la sentencia, o en su caso manifieste su impedimento legal para hacerlo. De ser omisa a los requerimientos, la Corte seguirá con el procedimiento, el cual puede culminar con la separación del cargo de la autoridad responsable, y su consignación penal ante el Juez de Distrito que corresponda.

Asimismo, a juicio del Ministro ponente puede solicitar por conducto de la Secretaría General de Acuerdos o de la Subsecretaría General de Acuerdos

³² Luna Altamirano, Jesús G., *Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo*, Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación, Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencias, México 199, pág. 55.

que se requiera de manera mensual a la autoridad que le tocó conocer del asunto, con el fin de que informe a la Corte los trámites que se llevan a cabo para el cumplimiento de la sentencia de amparo; una vez agotado este trámite, se devolverán los autos al Ministro ponente para que formen parte de su archivo provisional hasta en tanto llegue la información con respecto al cumplimiento de la sentencia de amparo.

Ahora bien, el incidente de inexecución puede resolverse en los tres sentidos siguientes:

I. Sin materia.- El incidente de inexecución queda sin materia de estudio por las siguientes circunstancias:

a) Cuando el Juez de Distrito, el Tribunal Colegiado o el Tribunal Unitario informan a la Corte que las sentencias de amparo han sido cumplidas, y para tal efecto remiten copia certificada del auto que la tuvo por cumplida. Asimismo, se notificara de manera personal a la parte quejosa para que en su caso, interponga el recurso que en derecho proceda ante el cumplimiento de la sentencia de amparo.

b) Cuando la autoridad responsable remite copia del oficio, resolución o acuerdo por medio del cual da cumplimiento a la ejecutoria de amparo; en consecuencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará por medio del Tribunal de amparo que se notifique de manera personal a la parte agraviada, con el fin de que si lo considera conveniente, haga valer los medios de defensa que estén a su alcance. Cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no hace un pronunciamiento respecto al debido o cabal cumplimiento de la sentencia de amparo, ya que con esto se salvaguardan los derechos de la parte quejosa para que haga valer los medios de defensa legales que estime convenientes.

c) Cuando ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante el órgano jurisdiccional que conoció del asunto, el quejoso manifiesta que se dé por cumplida la sentencia de amparo mediante el incidente de cumplimiento sustituto, el cual posteriormente estudiaremos.

d) Cuando se da convenio judicial o extrajudicial entre la parte quejosa y la autoridad responsable.

e) Cuando el quejoso manifiesta por escrito ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante la autoridad que le tocó conocer del amparo que le ha sido restituida la garantía violada.

f) Cuando durante la tramitación del incidente de inejecución la parte quejosa interpone recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de la ejecutoria.

g) Cuando la autoridad responsable demuestre su imposibilidad material y legal para dar cumplimiento a la sentencia de amparo, en este caso lo único que opera es el incidente de cumplimiento sustituto.

h) Cuando se acredita de manera fehaciente que el quejoso falleció, y que el acto que se reclamó en el amparo únicamente afectaba sus derechos personales y no causaban menoscabo en sus derechos patrimoniales.

2. Improcedente.- El incidente de inejecución resulta improcedente en los siguientes casos:

a) Cuando la autoridad responsable demuestra ante el Tribunal de amparo que se dio por cumplida la sentencia de amparo o estuviese en vías de cumplimiento, ya que como se dijo anteriormente, uno de los requisitos de esta figura es que exista una actitud por parte de la autoridad responsable para acatar la ejecutoria de amparo.

b) Cuando la sentencia de amparo se tuvo por cumplida, o bien se ordenó el archivo del asunto como concluido, ya que tal declaración hace que la sentencia de amparo adquiriera la calidad de cosa juzgada.

c) Si la parte quejosa interpone recurso de queja por defecto o exceso en contra del cumplimiento de la ejecutoria de amparo y el Tribunal resuelve infundado el recurso de queja; resolución que causa estado y por tanto no admite recurso alguno que la modifique.

3. Fundado.- Por último tenemos que si el incidente de inejecución resulta fundado, el Tribunal que conoció el juicio de amparo, deberá requerir a las autoridades responsables a efecto de que den cumplimiento a la sentencia de amparo en los términos precisados en la resolución, dicho de otra manera el resultado de que un incidente de inejecución sea fundado es que se lleve a

cabo una ejecución forzosa por parte del órgano al que le tocó conocer el amparo.

En congruencia con lo anterior, el artículo 11 de la Ley de Amparo señala que si la autoridad insistiere con el incumplimiento de la sentencia, el Juez de Distrito o la autoridad a la que le tocó conocer el amparo, tiene la facultad de llevar a cabo la ejecución forzosa de la sentencia de amparo, y dictar las órdenes que estime pertinentes, ya sea para comisionar al secretario o al actuario, o inclusive para que él mismo, se constituya en el lugar donde se debe ejecutar la sentencia y, en el último de los casos, auxiliarse de la fuerza pública.

Otra consecuencia que contempla este incidente de inejecución, es que si se demuestra que existe una conducta contumaz para llevar a cabo el incumplimiento de la sentencia de amparo por parte de la autoridad o autoridades responsables, éstas se hacen acreedoras a la aplicación de la sanción prevista por el artículo 107 fracción XVI de nuestra Constitución, consistente en la separación del cargo de la autoridad responsable.

No obstante cabe señalar que si la autoridad goza de fuero constitucional, se pedirá a la autoridad que corresponda su desafuero para la aplicación de la sanción del artículo en comento.

Asimismo, el artículo 108 de la Ley de Amparo establece que la consignación de la autoridad responsable por incumplimiento de la sentencia de amparo, trae como consecuencia que el Juez de Distrito determine si la conducta de la autoridad responsable encuadra en el delito de abuso de autoridad.

3.4.2 La denuncia por repetición del acto reclamado.

Arellano García define que la repetición del acto reclamado es cuando *la autoridad responsable podría adoptar una actitud de aparente sumisión a la ejecutoria concesoria del amparo y cumplir tal ejecutoria para después volver a realizar el acto reclamado. Ello haría nugatoria la protección de la Justicia Federal.*³³

³³ Arellano García, Carlos, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México 1999, pág. 831.

Para que se dé la denuncia de repetición del acto reclamado la autoridad de una u otra manera debe realizar un acto con el que se supone trató de dar cumplimiento a la sentencia de amparo, a diferencia de que si no se ha realizado algún acto para cumplir con la ejecutoria de amparo, lo que procedería es el incidente de inexecución antes estudiado.

De esta manera, existen supuestos que se requieren para que exista la repetición del acto reclamado: en primer lugar que exista una sentencia que conceda la protección de la Justicia Federal, en segundo lugar la emisión de un nuevo acto por parte de la autoridad responsable o de sus subordinados, en el que se reitere exactamente las mismas violaciones de garantías por las que se estimó inconstitucional el acto que se reclamó en el amparo.

Al igual que el incidente de inexecución, no existe término para su interposición, ya que la acción para deducir dicho medio de impugnación nace con el pronunciamiento de un nuevo acto de autoridad que cause un perjuicio al quejoso, similar que el acto reclamado, motivo por el cual el quejoso podrá denunciarlo ante la autoridad que conoció el amparo en cualquier tiempo.

La substanciación de la denuncia por repetición del acto reclamado, tiene su regulación en el artículo 108 de la Ley de Amparo, el cual establece lo siguiente:

108.- La repetición del acto reclamado podrá ser denunciada por parte interesada ante la autoridad que conoció del amparo, la cual dará vista con la denuncia, por el término de cinco días, a las autoridades responsables, así como a los terceros, si los hubiere, para que expongan lo que a su derecho conenga. La resolución se pronunciará dentro de un término de quince días. Si la misma fuere en el sentido de que existe repetición del acto reclamado, la autoridad remitirá de inmediato el expediente a la Suprema Corte de Justicia; de otro modo, sólo lo hará a petición de la parte que no estuviere conforme, la cual lo manifestará dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente. Transcurrido dicho término sin la presentación de la petición, se tendrá por consentida la resolución. La Suprema Corte resolverá allegándose los elementos que estime convenientes.

Cuando se trate de la repetición del acto reclamado, así como en los casos de inexecución de sentencia de amparo a que se refieren los artículos anteriores, la Suprema Corte de Justicia determinará, si

procediere, que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente.

Ahora bien, este procedimiento puede culminar de tres maneras:

1. Sin materia.- En primer lugar tenemos que si la denuncia de repetición del acto reclamado se declara sin materia, es porque se deja insubsistente el acto reclamado en al denuncia y por tanto no procede llevar a cabo su estudio.

Son causas de que la denuncia sea declarada sin materia las siguientes circunstancias:

a) Cuando no es materia de repetición del acto reclamado el cumplimiento defectuoso de la ejecución de amparo, ya que este tipo de problemas deberán plantearse dentro del recurso de queja.

b) Cuando la autoridad responsable deja insubsistente el acto denunciado como reiterativo, o en su caso, restituyen el pleno goce de las garantías violadas al quejoso en los términos señalados por el fallo de amparo.

c) Si la parte quejosa tiene por consentidos los actos que se reclamaron como reiterativos.

d) Cuando se subsanen los vicios que se detectaron en la sentencia Constitucional.

Sus efectos son que no se exima al órgano jurisdiccional de examinar si se encuentra o no cumplida la ejecutoria, ya que en caso de no estar cumplida puede ordenar de nueva cuenta su acatamiento.

2. Infundado.- Si se resuelve como infundada la denuncia de repetición, es porque se llevó a cabo un examen comparativo entre el acto reclamado y aquél que se denunció como repetitivo, y se advirtió que no contenían exactamente las mismas violaciones por las que se otorgó el amparo.

3. Fundada.- Si la denuncia resultare fundada, es porque después de comparar el acto reclamado y el que se denunció como repetitivo, se determina que éste sí contiene exactamente las mismas violaciones que

motivaron a que el juzgador concediera el amparo, y por ende reproduce las mismas consecuencias que el acto reclamado.

En este caso el órgano jurisdiccional remitirá de oficio los autos del juicio de amparo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la revisión de dicha repetición. Su tramitación y estudio será igual que el procedimiento del incidente de inejecución. La Corte determinará si la autoridad responsable trato de evadir o burlar el cumplimiento del fallo, mediante la emisión de un acto que adolece exactamente de los mismos vicios que amenizaron la concesión del amparo. En caso de acreditarse tal violación, se le separará de su cargo, y a diferencia del incidente de inejecución, éste será consignado ante el Agente del Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, conforme lo establece el artículo 108 de la Ley de Amparo en su parte final.

Con independencia de lo anterior, se remitirán los autos al Juzgado o Tribunal de origen, a efecto de que requiera a las autoridades responsables el cumplimiento de la ejecutoria de amparo en los términos que se precisan en la resolución que sobre el particular emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.4.3. El incidente de cumplimiento sustituto mediante el pago de daños y perjuicios.

Al igual que el incidente de inejecución, el de cumplimiento sustituto se tramitará por la vía incidental, y tiene como finalidad que se lleve a cabo el cumplimiento de la sentencia por medio de una indemnización, o dicho de otra manera mediante el pago de daños y perjuicios que se le hubiesen ocasionado a la parte quejosa con motivo de la realización del acto reclamado, en virtud de que la naturaleza del acto reclamado no permite restituir al quejoso el pleno goce de sus garantías, tal y como lo establece el artículo 80 de la Ley de Amparo

Este incidente de cumplimiento sustituto encuentra su fundamento jurídico en el artículo 105 de la Ley de Amparo, el cual en su parte final establece:

105.- ...

El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El Juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución.

La ley de Amparo no establece un término para su interposición, pero para su procedencia se deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. La existencia de una sentencia que haya concedido el amparo y la protección de la justicia federal.

2. La imposibilidad jurídica o de hecho para realizar la prestación debida por la autoridad responsable al quejoso, y que la naturaleza del acto permita que en lugar de las obligaciones derivadas de la ejecutoria de amparo se paguen al quejoso daños y perjuicios, pues entonces se justifica la entrega a éste de una prestación diversa a la que obtuvo en el amparo.

3. La exteriorización de la voluntad de la parte, quien finalmente es la del titular de la acción constitucional de optar por el cumplimiento sustituto del fallo de amparo.

Por tanto, éste no requiere de un término para su interposición, sino que su apertura se puede dar en cualquier lineamiento, siempre y cuando se cumplan con los supuestos antes descritos.

Cuando la parte agraviada opta por el cumplimiento sustituto o el pago de daños y perjuicios, hará su petición por escrito y el Tribunal de Amparo abrirá el incidente relativo.

El Juez de Distrito tan pronto reciba la petición, oír a las partes interesadas, mediante un procedimiento breve en el que se aportarán las pruebas encaminadas a demostrar la causa legal y/o material que hace que no pueda cumplirse con la sentencia de amparo.

Una vez realizado lo anterior, el Juez de Distrito tendrá que resolver lo conducente, y determinara si llegare a proceder, la forma y la cuantía de la restitución.

Si bien es cierto este incidente de cumplimiento sustituto no tiene un procedimiento expreso por parte de la Ley de Amparo, sin embargo en su artículo 35 se advierte lo siguiente:

35.- En los juicios de amparo no se sustanciarán más artículos de especial pronunciamiento que los expresamente establecidos por esta ley.

En los casos de reposición de autos, el Juez ordenará la práctica de certificación en la que se hará constar la existencia anterior y la falta posterior del expediente. Queda facultado el juzgador para investigar de oficio la existencia de las piezas de autos desaparecidas, valiéndose para ello de todos los medios que no sean contrarios a la moral o al derecho. Si la pérdida es imputable a alguna de las partes, la reposición se hará a su costa, quien además pagará los daños y perjuicios que el extravío y la reposición ocasionen y quedará sujeta a las sanciones previstas por el Código Penal. Contra la interlocutoria que dicten los Jueces de Distrito en el incidente de reposición de autos, procede el recurso de revisión.

Los demás incidentes que surjan, si por su naturaleza fueren de previo y especial pronunciamiento, se decidirán de plano y sin forma de sustanciación. Fuera de estos casos, se fallarán juntamente con el amparo en la sentencia definitiva, salvo lo que dispone esta ley sobre el incidente de suspensión.

De lo anterior se desprende que el citado precepto enuncia la forma en que deben decidirse los incidentes que surjan en el juicio de amparo por su naturaleza, pero de ninguna manera delimita su procedencia.

Ahora bien, el sentido de la resolución de este incidente, se limita únicamente en la determinación de la suma de dinero que corresponda al valor económico de las obligaciones de dar, hacer o no hacer, que la sentencia imponga a la responsable o a la autoridad encargada de la ejecución, ya que una autoridad sustituta, no se le podrá exigir el pago de daños y perjuicios; cabe señalar que ésta no incluirá conceptos o prestaciones distintas de las comprendidas en la sentencia de amparo, como lo sería, el pago de las ganancias lícitas que el quejoso dejó de percibir con motivo del acto reclamado, o dicho de otra manera, los perjuicios que pudo haber sufrido.

Para la fijación de su monto, se puede llevar a cabo de dos maneras:

1. Por convenio de entre las partes.

2. Por determinación del propio órgano jurisdiccional.

En el primero, la autoridad responsable, el quejoso, y en el supuesto de que exista un tercero perjudicado, llegarán a un acuerdo de manera extrajudicial si las partes estuviesen conformes con el monto, y se hará del conocimiento del Juez de Distrito.

En el segundo de los supuestos, el Juez es el que fijará el monto de la cuantía, el modo y el lugar de pago.

Para finalizar con esta figura, el órgano de amparo deberá vigilar el cumplimiento de la resolución de este incidente, con el fin de que la autoridad responsable acate y cumpla con lo resuelto en la interlocutoria de que se trata, ya que en el caso de no cumplir en los términos precisados, el órgano de amparo tiene la obligación de mandar los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la apertura del incidente de inejecución.

3.4.4. La inconformidad.

La inconformidad es el derecho que tiene la parte quejosa en contra de las resoluciones que ponen fin a los procedimientos establecidos en los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo, y que son dictadas por los órganos de amparo; dicho de otra manera, son aquéllas en las que se tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo, y se declaró inexistente o infundada la repetición de los actos reclamados.

Los casos en los cuales procede este recurso son los siguientes:

a) Contra las resoluciones mediante las cuales se tiene por cumplida la sentencia de amparo.

b) Contra las resoluciones en las que se declara la existencia de imposibilidad material y/o jurídica para la cumplimentación de la sentencia de amparo.

c) **Contra la resolución que declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado.**

La base legal de la inconformidad está prevista en el tercer párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

105.- ...

Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente; de otro modo, ésta se tendrá por consentida.

La Ley de Amparo establece que la parte quejosa tiene un término de cinco días contados a partir del día siguiente en que se haya efectuado la notificación de la resolución de la autoridad responsable; dicha interposición se hará ante la autoridad que haya dictado la resolución materia de amparo.

Ahora bien, como se puede ver, presenta una peculiaridad la forma en que se cuenta el término para su interposición, ya que los demás términos que concede la Ley de Amparo para la parte quejosa se cuentan a partir del día siguiente al en que surtan sus efectos las notificaciones.

No obstante lo anterior, existe la siguiente jurisprudencia:

INCONFORMIDAD. EL PLAZO PARA PROMOVERLA ES EL DE CINCO DÍAS SIGUIENTES AL EN QUE SURTA SUS EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE TIENE POR CUMPLIDA LA SENTENCIA DE AMPARO O INEXISTENTE LA REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. De la interpretación sistemática de los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo, en relación con el 24 y el 34 del mismo ordenamiento, se advierte que el plazo de cinco días para interponer la inconformidad en contra de la resolución que tiene por cumplida una sentencia de amparo o inexistente la repetición del acto reclamado, debe computarse a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución respectiva pues, por su naturaleza, una notificación sólo puede afectar al notificado cuando ésta surte sus efectos y no antes, de manera tal que los plazos relativos a la impugnación de esa clase de resoluciones, necesariamente tendrán que correr hasta que la

notificación haya surtido sus efectos, se diga expresamente o no en el artículo en el que concretamente se prevea el plazo específico, porque al respecto opera la regla general establecida en el artículo 24, fracción I, de la Ley de Amparo, en el sentido de que el cómputo de los plazos en el juicio de amparo comenzará a correr desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento. Al respecto debe destacarse que el conflicto de redacción que existe entre los artículos 24, fracción I, por un lado, y los artículos 105 y 108, por otro, de la Ley de Amparo, en el aspecto a que se hace referencia debe resolverse interpretándolos de tal manera que se coordinen y mantengan su vigencia y aplicación al caso concreto, a fin de que el orden jurídico sea coherente en sus diversas disposiciones y se ajuste a los preceptos constitucionales que tienden a asegurar el exacto cumplimiento de las sentencias de amparo.³⁴

De la anterior jurisprudencia se desprende que el término para interponer el recurso de inconformidad que señala la Ley de Amparo, se contará a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución de la autoridad responsable en cumplimiento a la ejecutoria emitida en amparo.

Ahora bien, en primer lugar los órganos de amparo deberán recibir la inconformidad hecha valer por la parte quejosa; acto seguido remitirán los autos del juicio de amparo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ésta decida sobre la admisión de dicho recurso.

Respecto a la inconformidad que marca el artículo 105 de la Ley de Amparo, los sentidos en que puede concluir pueden ser los siguientes:

a) Sin materia.- Esta conclusión se debe a que durante la tramitación de la inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la autoridad responsable acredita ante ésta el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, o bien si el quejoso interpone el recurso de queja por exceso o por defecto de la sentencia.

b) Infundada.- Se da cuando en su estudio se advierte que no existió contumacia por parte de las autoridades responsables al momento de acatar el fallo. Ello no implica que se decrete que la autoridad responsable dio el debido

³⁴ Semanario Judicial de la Federación y Gaceta, número P./J.77/2000, Tomo XII, novena época, agosto 2000, pág. 40.

o cabal cumplimiento a la sentencia, ya que la parte quejosa si así lo desca podrá interponer el recurso de queja, el cual veremos posteriormente.

c) Fundada.- Al contrario del inciso anterior, si de su estudio se advierte que no se ha dado cumplimiento a la ejecutoria de amparo, en virtud de que los actos realizadas por la autoridad responsable no trascienden el núcleo esencial de la obligación exigida, se hará uso de la sanción prevista por el ya citado artículo 107 fracción XVI de la Constitución, esto cuando se estime que la autoridad responsable trata de evadir o burlar el cumplimiento del fallo protector.

d) Improcedente.- Cuando no se cumpla con lo que señala el artículo 105 de la Ley de Amparo, es decir, que se promueva por parte legitimada, que se interponga dentro del término de cinco días y en contra del auto que declara por cumplida la ejecutoria de amparo.

Por otro lado, respecto al artículo 108 de la Ley de Amparo, en relación con la denuncia de repetición del acto reclamado, la inconformidad puede resolverse de las siguientes maneras:

a) Sin materia.- Una inconformidad se declara sin materia cuando la autoridad responsable acredita fehacientemente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha dejado insubsistente el acto que se reclamó como repetido, o porque se restituyó el pleno goce de sus garantías violadas a la parte quejosa, o bien, si así lo informara el Juez de Distrito o Tribunal Colegiado.

b) Infundado.- Cuando del examen comparativo entre el acto reclamado y del acto que se denunció como reiterativo por la parte quejosa, se advierta que la autoridad no incurrió en tal repetición, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá como infundado el citado recurso.

c) Fundado.- Si del estudio comparativo se advirtiera que la autoridad sí incurrió en una repetición del acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la revocación de la resolución que tuvo por cumplida la sentencia, y ordenará su remisión al Juzgado o Tribunal de origen, a efecto de que requieran a la autoridad responsable el cumplimiento de la sentencia de amparo. En este caso se impondrán las sanciones previstas por el artículo 107 fracción XVI de la Constitución, cuando se observe que las autoridades trataron de evadir o burlar el fallo.

d) Improcedente.- La inconformidad será declarada improcedente cuando no se cumplan con los requisitos señalados por el artículo 108 de la Ley de Amparo, que son iguales a los señalados en el artículo 105 del mismo ordenamiento legal citado, los cuales son: que se promueva por parte legitimada, que se interponga dentro del término de cinco días y en contra del auto que declara por cumplida la ejecutoria de amparo.

3.4.5. La queja por defecto o exceso.

Quando la autoridad responsable da cumplimiento a la sentencia de amparo, puede que no haga lo que establece dicha ejecutoria, es decir no se ciñen estrictamente a lo determinado en el fallo, sino que lo hace de manera parcial o incompleta, en cuyo caso hará defecto; o al contrario que vayan más allá de lo que se haya ordenado, de lo cual resultaría un exceso en el cumplimiento en la sentencia de amparo. En contra de estas dos situaciones lo único que procede es la queja por defecto o exceso, las cuales se encuentran su fundamento jurídico en el artículo 95 de la Ley de Amparo, en las fracciones IV y IX, los cuales establecen lo siguiente:

95.- 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 al quejoso el amparo.

...

IX. Contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso.

Este recurso de queja lo puede interponer cualquiera de las partes que haya intervenido en el juicio de Amparo, de acuerdo a lo que establece el artículo 96 de la Ley de Amparo.

No obstante cabe precisar que cuando el cumplimiento es excesivo la queja la interpondrá el tercero perjudicado, esto es, la autoridad responsable que le depare perjuicio el cumplimiento que se haya efectuado. Al contrario de la interposición de la queja por defecto, esta la interpondrá la parte quejosa, ya que a ésta es a la que le depara perjuicio el cumplimiento de la sentencia de amparo.

El término para la interposición del recurso de queja en los casos de las facciones IV y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, es de un año contado a partir del día siguiente al que se notifique al quejoso el auto que haya mandado a cumplir la sentencia, salvo en materia penal que podrá interponerse en cualquier tiempo, siempre y cuando se trate de alguno de los casos previstos por el artículo 22 de la Constitución.

Sin embargo, existe jurisprudencia que señala que el término se cuenta a partir del momento en que se cometió el acto que en opinión del quejoso es un defectuoso cumplimiento.

QUEJA POR DEFECTO O POR EXCESO EN LA EJECUCIÓN DE UN FALLO CONSTITUCIONAL. FORMA DE COMPUTAR EL TÉRMINO DE UN AÑO PARA SU INTERPOSICIÓN. El artículo 292 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley de Amparo, en lo conducente establece: "Para fijar la duración de los términos, los meses se regularán según el calendario del año ...". Por tanto, el término de un año para la promoción del recurso de queja que señala el artículo 97, fracción III, de la ley mencionada, empieza a correr al día siguiente de la fecha en que se practicó la notificación de la resolución contra la que se interpuso el recurso por exceso o defecto en la ejecución del fallo constitucional, conforme lo señala dicho precepto, que dice: "Los términos para la interposición del recurso de queja serán los siguientes: ... III. En los casos de las fracciones IV y IX del propio artículo 95, podrá interponerse dentro de un año, contado desde el día siguiente al en que se notifique al quejoso ...". Luego, si en la especie ello sucedió el diez de agosto de mil novecientos noventa y nueve, es claro que el aludido término venció exactamente el diez de agosto del año siguiente, puesto que ese término se cuenta por días calendario.³⁵

³⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, número III.3º.C.65, Tomo XIII, novena época, abril de 2001, pág. 1117.

Una vez admitido el recurso de queja por exceso o por defecto, se pedirá informe justificado a la autoridad que se le impute el cumplimiento defectuosos o excesivo, la cual tiene un término de tres días; independientemente de que lo rinda o no, se dará vista al Agente del Ministerio Público Federal por igual término, y transcurrido ese término se dictará resolución a los tres días siguientes.

Cabe señalar que si la autoridad no rinde informe, hace que la presunción de que los hechos que se le imputan son ciertos, y da lugar a que se le imponga una multa de tres a treinta días de salario, conforme a lo que establece el artículo 100 de Ley de Amparo.

Los sentidos de su resolución pueden ser los siguientes:

a) Improcedente.- Cuando no se está bajo los supuestos que encuadran las facciones IV y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, el recurso de queja por exceso o por defecto resulta improcedente, como lo sería el caso de que se promueva la queja por un tercero que alega que la sentencia es incorrecta porque nunca fue emplazada a juicio.

b) Infundada.- Cuando el cumplimiento de la autoridad responsable se dio bajo los lineamientos que decretó el fallo Constitucional, la queja será declarada infundada.

c) Fundada.- Si se advierte que no se dio el cumplimiento con base en los lineamientos establecidos, la queja sería pronunciada como fundada, motivo por el cual se volvería a requerir a la autoridad responsable para que cumpla en los términos de dicha resolución.

Asimismo, cabe señalar que la resolución que se pronuncia en la queja por defecto o exceso, adquiere la calidad de cosa juzgada.

CAPÍTULO 4:

EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL Y LA INSTANCIA DE LA QUEJA.

4.1. Las características *sui géneris* del contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el capítulo segundo ya hablamos respecto del contencioso de plena anulación y el de plena jurisdicción, sin embargo, tras la importancia de este último capítulo es necesario recordar de manera sencilla y concreta las principales diferencias que existen entre un tribunal de anulación y el de plena jurisdicción.

1. Finalidad.- En este aspecto el juicio de simple anulación intenta buscar el mantenimiento de la legalidad, y en el de plena jurisdicción se pretende el reconocimiento o reparación de un derecho subjetivo que en nuestro derecho positivo tiene como vértice de inicio la Constitución Federal.

2. Procedimiento.- En el juicio que se ventila ante el tribunal simple de anulación, la participación de la Administración Pública se concreta a rendir un informe relativo a los actos impugnados, es decir no existe la manifestación que vaya en contra de los argumentos hechos valer por el demandante; y en relación al de plena jurisdicción, la participación tanto del demandante como del demandado, es a través de un proceso con sus respectivas etapas que van desde la admisión de la demanda hasta la emisión de la sentencia.

3. Sentencia.- En el de simple anulación, la sentencia se limita a reconocer la validez del acto, y en el de plena jurisdicción se emite una sentencia de condena.

4. Efectos de la sentencia.- En un tribunal de anulación sólo se logra anular la resolución combatida a través de una declaratoria que no puede ser ejecutada por el propio tribunal, en tanto que en el de plena jurisdicción el tribunal sí puede ejecutar sus resoluciones, es decir, en ella se ordena el restablecimiento

de un derecho subjetivo conculcado.

Con lo anterior, se puede concluir que el juicio contencioso administrativo que se ventila en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene características tanto de un tribunal de anulación como de uno de plena jurisdicción, ya que puede emitir sentencias declarativas como de condena, pues con estas últimas este Tribunal puede restaurar la lesión que sobrevino al transgredirse el derecho subjetivo de un particular.

4.2. La garantía de independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

En principio cabe señalar que las garantías de seguridad jurídica, son el *conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos.*³⁶

Estas garantías se encuentran plasmadas los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de nuestra Constitución, sin embargo para el desarrollo de nuestro trabajo, resulta necesario estudiar algunas de las que se indican en el artículo 17, las cuales se a continuación señalaremos.

El artículo 17 Constitucional señala en su párrafo tercero lo siguiente:

17.-...

...

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Este párrafo regula dos situaciones, la primera es que las leyes federales como locales deben establecer los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales, y la segunda, es que dichas leyes también

³⁶Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Porrúa, trigésima tercera edición, México, D.F. 2001, pág. 504.

deben señalar los instrumentos con los cuales se garantice que los tribunales ejecuten sus propias resoluciones, por lo que al ser supuestos distintos, es procedente estudiarlos de forma separada.

La garantía de independencia de los tribunales se adicionó al artículo 17 Constitucional mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, a fin de asegurar la completa independencia judicial.

La independencia judicial podemos verla de dos formas, como independencia judicial orgánica y como independencia judicial funcional; la primera, se trata de la separación del Poder Judicial respecto de los demás Poderes de la Unión, y la segunda, incluye el conjunto de condiciones que permiten a cada juzgador ejercer su función de manera independiente.

La independencia orgánica del Poder Judicial, consiste en que todos los órganos encargados de impartir justicia deben pertenecer al Poder Judicial de la Federación o al Poder Judicial Local, de acuerdo con su competencia, es decir, todo órgano que tenga funciones jurisdiccionales forma parte del Poder Judicial. Lo anterior, a fin de hacer efectivo el principio de la división de poderes, el cual tiene como finalidad esencial evitar la concentración del poder político en un sólo individuo o en un sólo órgano del Estado.

Sin embargo, existen algunas salvedades: nuestra Constitución Política otorga funciones jurisdiccionales a tribunales que pertenecen al Poder Ejecutivo, como son los tribunales militares, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Tribunal Federal Electoral, y el Tribunal Superior Agrario, lo que trae como consecuencia que la garantía de independencia de los tribunales, no sea exclusiva de los órganos que pertenecen al Poder Judicial, sino de todos aquéllos que la Constitución les otorga funciones jurisdiccionales.

Ahora bien, cuando hablamos de independencia judicial funcional, nos referimos, al *orden institucional que permite a los juzgadores emitir sus decisiones conforme a su propia certeza de los hechos, con base en las pruebas practicadas en el proceso, de acuerdo con el derecho que estimen aplicable al caso concreto, sin tener que acatar o someterse a indicaciones o sugerencias provenientes de sus superiores jerárquicos ni de los otros poderes*

de la unión.³⁷

Así, la independencia funcional, al entenderse como una garantía no exclusiva del Poder Judicial, representa para todo juzgador la no sujeción a indicaciones provenientes de los superiores jerárquicos o de los otros poderes, aun cuando el órgano jurisdiccional pertenezca a uno de ellos, por ejemplo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no debe acatar ordenes del Poder Ejecutivo que puedan afectar el sentido de una de sus sentencias por el hecho de que tal tribunal pertenece a ese poder de la unión, por lo que la garantía de independencia de los tribunales exige el sometimiento de la conducta del juzgador al imperio del derecho.

De esta manera, la independencia judicial requiere como necesario contrapeso un eficaz sistema de responsabilidades, para que el juzgador ejerza su independencia dentro del ordenamiento jurídico, de tal modo que si no lo hace así, debe sujetarse a los procedimientos a través de los cuales se determine si incurrió en responsabilidad disciplinaria, civil o penal.

Ahora bien, para comenzar a estudiar la garantía consistente en que los tribunales ejecuten sus resoluciones, resulta necesario hablar del derecho a la tutela jurisdiccional.

*La tutela jurisdiccional se puede definir como el derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder a tribunales independientes e imparciales, con el fin de plantear una pretensión o defenderse de ella, a través de un proceso justo y razonable, en el que se respeten los derechos que corresponden a las partes; así como para que dichos tribunales emitan una decisión jurisdiccional sobre la pretensión o la defensa y, en su oportunidad, ejecuten esa resolución.*³⁸

Este derecho se encuentra plasmado dentro del segundo y tercer párrafos del propio artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual indica lo siguiente:

17.-

...

³⁷ Ovalle Favela, José, *Garantías Constitucionales del Proceso*, McGraw Hill, Quinta Edición, México 1996, pág. 296.

³⁸ *Idem*, pág. 289.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

De este modo, el derecho a la tutela jurisdiccional se manifiesta en tres derechos fundamentales: el derecho a acceder a los órganos jurisdiccionales, el derecho a un proceso justo y razonable con resoluciones emitidas de manera pronta, completa e imparcial, los cuales analizaremos en el siguiente subcapítulo, y el derecho a que se ejecute lo resuelto por el tribunal.

Por lo que se refiere al derecho a que se ejecute lo resuelto por el tribunal, es preciso que las leyes procesales establezcan medios adecuados para que la parte que obtuvo sentencia estimatoria pueda lograr que se ejecute efectivamente aquélla, ya que si la tutela jurisdiccional llegara sólo hasta la sentencia, el derecho declarado en ella sería una simple promesa para la parte a la que se concedió la razón y una mera recomendación para la otra parte, lo que carecería de eficacia jurídica.

La garantía de la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales, debe ser entendida no sólo como un poder o una potestad de los tribunales para hacer que se ejecute lo juzgado, sino también como un derecho que forma parte y da eficacia al derecho a la tutela jurisdiccional.

El derecho a que se ejecute lo juzgado impone al legislador el deber de prever en las leyes procesales los procedimientos eficaces para lograr la plena ejecución de la sentencia y demás resoluciones que dicten los juzgadores, y establecer medidas cautelares necesarias para asegurar, durante el proceso, las condiciones que permitan hacer efectiva, en su oportunidad, la ejecución de la sentencia que llega a pronunciarse.

Desde esta perspectiva, cabría cuestionar la Constitucionalidad de aquellos ordenamientos que no establecen procedimientos eficaces para que se ejecuten las sentencias como acontece en el Código Fiscal de la Federación, relativo al juicio de nulidad que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que no existe un procedimiento que pueda utilizar el

juzgador para hacer que se cumpla su sentencia, pues únicamente se regula un medio de defensa que promueve el afectado para que el Tribunal pueda imponer un poco de autoridad ante las demandadas cuando no dan cumplimiento total a las sentencias, y este medio es la instancia de la queja.

4.3. La garantía de impartición de justicia pronta y expedita.

El maestro Burgoa señala que la garantía de impartición de justicia pronta y expedita, se traduce en la *imposibilidad que tienen las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas.*³⁹

La garantía de impartición de justicia pronta y expedita emana de la tutela jurisdiccional, la cual como ya habíamos mencionado, se plasma dentro del segundo y tercer párrafos del artículo 17 Constitucional, en tres derechos fundamentales: en el segundo párrafo se advierte el derecho a acceder a los órganos jurisdiccionales y el derecho a un proceso justo y razonable con resoluciones emitidas de manera pronta, completa e imparcial; y en el tercer párrafo se plasma el derecho a que se ejecute lo resuelto por el tribunal, el cual anteriormente ya estudiamos.

En cuanto al derecho de acceso a los tribunales, es decir, el derecho a acceder a la justicia, consigna la posibilidad meramente formal de acudir ante los tribunales para formular pretensiones o defenderse de ellas, y por lo que respecta al derecho de un proceso justo y razonable con resoluciones emitidas de manera pronta, completa e imparcial, implica el aseguramiento de que se siga un proceso que permita la defensa de los derechos y la obtención de soluciones en un plazo razonable.

Cuando hablamos de la garantía de impartición de justicia pronta y expedita nos referimos a que todo gobernado tiene derecho a un proceso en el que se emita una sentencia de manera pronta, completa e imparcial apegada a derecho.

³⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *ob. Cit.*, pag. 638.

La prontitud implica dos situaciones, la primera es la condición que se le impone al legislador para que regule procedimientos ágiles y sencillos, y la segunda es la obligación del juzgador para dictar resoluciones dentro de los plazos que señale la ley.

El que los tribunales emitan sus resoluciones de manera completa significa que las leyes deben otorgar a las partes las oportunidades procesales adecuadas para exponer todas sus pretensiones y excepciones y para ofrecer y aportar los medios de prueba que estimen necesarios, siempre que sean relevantes y pertinentes en relación con el litigio planteado; y que dichas leyes impongan al juzgador el deber de resolver todas y cada una de esas pretensiones y excepciones.

La imparcialidad es una condición esencial que deben satisfacer los juzgadores que tiene a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, y consiste en el deber de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en litigio y de dirigir y resolver el proceso sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas, por lo que las leyes establecen medios que permiten al juzgador excusarse de conocer de controversias en las que tenga vínculos con las partes.

Consecuentemente, si bien es cierto que la garantía de impartición de justicia pronta y expedita se constriñe a que las sentencias sean emitidas en derecho, dentro de los plazos legales que se encuentran establecidos en un procedimiento que sea eficaz, sencillo y rápido, también lo es que dicha garantía implica que las decisiones que favorezcan al gobernado se ejecuten de manera pronta, completa e imparcial, y no se trate de derechos plasmados por escrito que no se les imponga eficacia jurídica.

Lo anterior es así, toda vez que las sentencias deben ser cumplidas dentro de los términos que la ley otorga, y que se establezcan procedimientos eficaces tras el incumplimiento de dichas resoluciones, a fin de que el gobernado obtenga de manera rápida y eficaz, el derecho concedido por un órgano jurisdiccional, pues de lo contrario se estaría ante una transgresión a la garantía de impartición de justicia pronta y expedita.

En esta tesitura, si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, carece de un procedimiento eficaz para hacer que cumplan sus propias determinaciones, ello provoca que el gobernado tenga que promover un medio para despertar al Tribunal Fiscal a fin de que observe que no se acatan sus decisiones, es decir, tiene que interponer queja la cual sólo puede promoverse

por una sola ocasión, lo que puede hacer que el gobernado tenga que acudir a otras instancias jurisdiccionales para obligar a las autoridades responsables a que se cumpla con lo ordenado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así, si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al carecer de instrumentos necesarios para obligar a los responsables a sus determinaciones, resulta evidente que el otorgamiento de justicia es lento al carecer dicho Tribunal de una regulación que le proporcione las facultades suficientes y bastantes para vigilar el cumplimiento de sus propias resoluciones.

4.4. Las principales causas que retrasan el cumplimiento de las sentencias que se emiten en el juicio de nulidad.

Si bien es cierto, que la falta de medios legales para hacer que se cumplan las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, implica un retraso en la impartición de justicia, también es cierto que existen otras circunstancias por las cuales no se cumple con las resoluciones y causan la falta de ejecución de las mismas y el lento otorgamiento del derecho concedido.

4.4.1. Atribuibles a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La principal causa atribuible a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que retrasa el cumplimiento de sus propias sentencias es la siguiente:

a) La falta de precisión en los efectos de las sentencias definitivas, como en los casos de pensiones, en las que se ordena otorgar el incremento que otorga la Ley, pero las autoridades al dar cumplimiento a dicha resolución emiten un oficio en el que determinan el aumento a su pensión, pero no le advierten las diferencias que no obtuvo cuando su cuota pensionaria era menor, a lo cual las autoridades alegan, que la resolución del Tribunal Federal

de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente estableció la obligación del aludido incremento a la cuota pensionaria.

4.4.2. Atribuibles a las autoridades responsables.

Por lo que se refiere a las causas atribuibles a las autoridades responsables que retrasen el cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, considero son las siguientes:

a) La falta de personal capacitado en los jurídicos de las autoridades demandadas es una causa de retraso en el cumplimiento de las sentencias de nulidad, ya que en ocasiones las autoridades incurren en la incorrecta interpretación de los alcances de las citadas sentencias y por ende no saben como cumplir con las mismas.

b) En ocasiones los efectos señalados en la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no son atribuibles a la competencia de la autoridad demandada, y ante tal situación la demandada no vigila que se cumpla con lo ordenado, pues para ella cumplir con la sentencia, es hacer del conocimiento de la misma a la autoridad facultada para ello.

4.4.3. Problemas de carácter legal.

Por lo que se refiere a las razones de carácter legal que retrasen el cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, considero son las siguientes:

a) La falta de regulación para que el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, verifique que sus sentencias fueron cumplimentadas dentro del término legal para ello, ya que si bien es cierto existe un término legal que marca el Código Fiscal de la Federación para que la autoridad responsable emita el cumplimiento a la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, también lo es que no se advierte sanción alguna cuando no se cumplió con la sentencia dentro de dicho término.

SENTENCIA.- EL VENCIMIENTO DEL PLAZO QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA QUE LA AUTORIDAD CUMPLA CON AQUELLA, NO EXTINGUE LA OBLIGACIÓN DE ÉSTA PARA HACERLO.- El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación prevé 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 aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código; ahora bien, si la autoridad no da cumplimiento a la sentencia en el plazo establecido en dicho precepto transcrito no sanciona tal incumplimiento.⁴⁰

b) La falta de medidas que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueda imponer, cuando las autoridades demandadas omitan cumplimentar sus sentencias, o que al cumplimentarlas ocurran en exceso, en defecto o en repetición de la resolución anulada.

Por otro lado, cabe mencionar que el maestro Margáin Manautou, en su libro *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, señala que el jurista Alfonso Cortina Gutiérrez, advirtió en la Ley de Justicia Fiscal, lo siguiente:

Si se pregunta cuál es la razón jurídica por la cual se ha desposeído en la ley al Tribunal Fiscal de la Federación para ejecutar sus propios fallos, se deberá confesar que no existe ninguna; simplemente la ley ha tomado ese camino para dictarse la ley, al crearse por primera vez un órgano de jurisdicción administrativa de justicia delegada, se pensaba que ese órgano no podría tener la suficiente fuerza para imponer de hecho, para imponer prácticamente ante la autoridad administrativa la ejecución de sus propias sentencias y se pensó en cambio que existiendo ya una vieja tradición para el cumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte de amparo, y existiendo ya inclusive muy severas sanciones para los casos de incumplimiento por la autoridad, de las sentencias de amparo, era más útil trasladar, abriendo el juicio de amparo, a la Suprema Corte, a los Tribunales Federales, los problemas de la ejecución de las sentencias del Tribunal Fiscal, de dejar a éste en la ley con un compromiso que prácticamente no podría cumplir: encargarse de la ejecución de sus

⁴⁰ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, número 37, tercera época, año IV, enero de 1991, pág. 19.

fallos, carecería el Tribunal Fiscal, para hacerlo, de tradición, de arraigo y de fuerza pública suficiente para poder lograr imponer su criterio a la Administración Pública. Así, pues no es una razón jurídica la que ha determinado que se prive al Tribunal Fiscal de la facultad a que me estoy refiriendo, sino simples razones de conveniencia, de oportunidad política.⁴¹

En la actualidad el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deja de ser un Tribunal que no puede encargarse de sus propias resoluciones por razones de tradición jurídica y conveniencia política, ya que existe un pequeño destello de facultad para poder obligar a las autoridades responsables al cumplimiento de lo ordenado por el mismo, esto es, la figura de la queja; sin embargo, esta instancia contiene algunas irregularidades, como son que su actuación se encuentra limitada por una sola ocasión y que no existan medidas sancionadoras que puedan lograr el verdadero cumplimiento a sus sentencias, lo que trae como consecuencia que inconstitucionalmente este Tribunal carezca de facultades, instrumentos y medidas eficaces para impartir la tan anhelada justicia pronta.

La figura de la queja, la cual se constituye en una manifestación de inconformidad del gobernado, por el incumplimiento de una autoridad administrativa, en relación con las decisiones jurisdiccionales que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra regulada, como ya estudiamos anteriormente, por el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que sólo puede ser promovida por una sola ocasión ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, siendo una limitante para la correcta impartición de justicia encomendada al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues si el Tribunal resuelve la queja a favor del gobernado y la autoridad emite una resolución que nuevamente incumpla el fallo dictado por el Tribunal, el afectado tendría que promover amparo indirecto o bien intentar nuevamente el juicio de nulidad en contra de la resolución que incumple con lo ordenado, en virtud de que el citado órgano jurisdiccional no cuenta con la regulación necesaria para lograr la plena ejecución de sus sentencias.

Además, la instancia de la queja es una figura insuficiente para establecer el claro control de vigilancia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el cumplimiento de sus resoluciones, ya que como medida

⁴¹ Margán Manautou, Emilio, ob. cit., pág. 334.

coactiva se determina la imposición de una multa de hasta 90 días de salario vigente a la autoridad omisa, y la de hacer esta irregularidad del conocimiento de sus superior jerárquico, sanciones que no provocan reacción alguna a las autoridades responsables para que cumplan debidamente lo ordenado.

4.5. Propuesta de solución.

En principio, cabe precisar que la sentencia es considerada por muchos tratadistas del Derecho como la parte más importante de un procedimiento, ya que es el documento en que se consagran las determinaciones que tomó en cuenta el juzgador para resolver el fondo del asunto; por lo que la labor del Juzgador no debe terminar en el momento en que se dicta la sentencia, sino que debe originarse un nuevo procedimiento encaminado a que se dé cabal cumplimiento a la ejecutoria

De esta forma, se hace necesario dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de mecanismos eficientes para que se vigile el oportuno y correcto cumplimiento de las resoluciones que emite.

Para ello, en principio, se debe conceder al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la facultad de verificar, de oficio, que las autoridades emitan las resoluciones correspondientes a sus determinaciones dentro del término de cuatro meses que marca el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, y en el caso de que transcurra dicho término sin que se le haya notificado al Tribunal el cumplimiento citado, el Tribunal solicitará a la autoridad que rinda un informe en donde justifique tal omisión, y en el caso de no rendir informe o que al rendirlo no acredite que la resolución le fue notificada a la parte actora dentro del término de cuatro meses que marca el precepto legal antes citado, ordenará que en el término de 20 días hábiles emita la resolución correspondiente, y a su vez imponerle primeramente una multa, y en el supuesto de que no lo hiciera en dicho plazo, el Tribunal procederá a informar a la Secretaría de la Función Pública de dicha situación, para que se le sancione al funcionario incumplido, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, por no haber cumplido con la máxima diligencia de su cargo, y la obligación de cumplimentar la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se traslada al superior

jerárquico de la autoridad incumplida, la cual contara con un plazo de 10 días para emitir el cumplimiento de la sentencia dictado por dicho Tribunal.

Ahora bien, si la autoridad responsable acredita que emitió el cumplimiento correspondiente, pero no le fue notificado a la parte actora dentro del término de cuatro meses, será acreedora únicamente a multa.

De esta manera, el gobernado promovería queja sólo en los casos de exceso, defecto o repetición del acto que fue declarado nulo en el juicio de nulidad, dentro del mismo término de quince días, instancia que se interpondría cuantas veces sea necesario siempre que la anterior queja haya resultado procedente y fundada, ya que si en la misma se reconoció el debido cumplimiento de la sentencia, resulta innecesario volver a promover queja.

En los casos en que la queja sea fundada, el Tribunal podrá ordenar que en el término de 20 días se emita la resolución correspondiente, y a su vez imponerle primeramente una multa de 30 a 90 días de salario, y en el supuesto de que no lo hiciera en dicho plazo, el Tribunal procederá a informar a la Secretaría de la Función Pública de dicha situación, para que se le sancione al funcionario incumplido, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, y la obligación de cumplimentar la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se traslada al superior jerárquico de la autoridad incumplida, la cual contará con un plazo de 10 días para emitir el cumplimiento de la sentencia dictado por dicho Tribunal.

En el supuesto de que se promoviera una segunda queja, y fuera fundada, la multa que se le impondrá a la autoridad demandada se incrementará a criterio de la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del asunto, pero si por tercera ocasión la queja resultara fundada, se informará a la Secretaría de la Función Pública de dicha situación, para que se le sancione al funcionario incumplido, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, y la obligación de cumplimentar la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se traslada al superior jerárquico de la autoridad incumplida.

Con ello se buscaría que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se constituya en un órgano de plena jurisdicción, autónomo e independiente, con las facultades suficientes y bastantes que necesita para que vigile el cumplimiento de sus propias resoluciones.

Así, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá ejecutar plenamente sus propias sentencias, y tener mayor rigidez en la aplicación de multas, lo que causaría que las autoridades demandadas dictaran con mayor rapidez y eficacia los cumplimientos que ordena dicho Tribunal, y bajo esta perspectiva el gobernado ya no tendría porque acudir a otras instancias como el amparo o iniciar juicio de nulidad por el indebido cumplimiento, por lo que la impartición de justicia sería pronta y expedita.

Además, la instancia de la queja dejaría de ser ineficiente para la plena ejecución de las sentencias que emita el multicitado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que se le proporcionaría el funcionamiento que ha requerido para ser un instrumento eficaz y útil para el gobernado.

Por lo anterior, los artículos 239 y 239-B del Código Fiscal de la Federación, los cuales regulan la ejecución de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quedarían de la siguiente manera:

Artículo 239.- ...

I.

II.

III.

Cuando la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, dicha autoridad deberá informar a la Sala del conocimiento que le fue notificado al demandante el cumplimiento de la sentencia dentro del plazo de cuatro meses contados a partir de que ésta quede firme, de lo contrario el Magistrado Instructor solicitará a la autoridad para que en el término de cinco días rinda un informe en donde justifique tal omisión. En caso de no rendir el informe o de que al rendirlo no acredite que la resolución le fue notificada a la parte actora dentro del término de cuatro meses contados a partir de que esta quede firme, la Sala ordenará a la autoridad para que en el plazo de 20 días hábiles, emita la resolución correspondiente y se le impondrá un multa de 30 a 90 días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico y la importancia del daño causado con el incumplimiento. Si la autoridad es renuente en emitir la resolución dentro del plazo anterior, la Sala procederá a informar a la Secretaría de la Función Pública, para que se le sancione al

funcionario incumplido, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, por no haber cumplido con la máxima diligencia de su cargo, y la obligación de cumplimentar la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se traslada al superior jerárquico de la autoridad incumplida, la cual contara con un plazo de 10 días para emitir el cumplimiento de la sentencia dictada por dicho Tribunal.

Si la autoridad responsable acredita que emitió el cumplimiento correspondiente, pero no le fue notificado a la parte actora dentro del término de cuatro meses, será acreedora a un multa de 30 a 90 días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

Dentro del mismo término de cuatro meses contados a partir de la fecha en que haya quedado firme la sentencia, la autoridad deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

....

....

Artículo 239-B.-...

I. ...

a)

...

b)....(se deroga)

c)...

II.

...

....

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, para que en el término de veinte días cumpla con lo ordenado en la sentencia del Tribunal, 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, entendiéndose éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia, y la importancia del daño causado con el incumplimiento; en caso de no realizarlo en dicho término la Sala procederá a informar a la Secretaría de la Función Pública, para que se sancione al funcionario incumplido, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, por no haber cumplido con la máxima diligencia de su cargo, y la obligación de cumplimentar la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se traslada al superior jerárquico de la autoridad incumplida, la cual contara con un plazo de 10 días para emitir el cumplimiento de la sentencia dictada por dicho Tribunal.

IV.

...

V.-(se deroga)

VI.-

La queja podrá interponerse cuantas veces sea necesario, siempre que la anterior haya resultado procedente y fundada.

En el caso de que se promoviera una segunda queja, y fuera fundada, la multa que se le impondrá a la autoridad demandada se incrementará a criterio de la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del asunto, pero si por tercera ocasión la queja resultara procedente y fundada, se informará a la Secretaría de la Función Pública de dicha situación, para que se le sancione al funcionario incumplido, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, y la obligación de cumplimentar la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa se traslada al superior jerárquico de la autoridad incumplida, la cual contara con un plazo de 10 días para emitir el cumplimiento de la sentencia dictada por dicho Tribunal.

VII.- ...

...

...

...

...

A quien promueva una queja notoriamente improcedente,

CONCLUSIONES

a) El juicio contencioso administrativo que se ventila en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene características tanto de un tribunal de anulación como de uno de plena jurisdicción, ya que puede emitir sentencias que declaren la nulidad de la resolución impugnada, como sentencias de condena, en donde se precisen los términos en que la autoridad demandada debe restaurar la lesión que se sobrevino al transgredirse el derecho subjetivo de un particular, lo cual es característica de un Tribunal de plena jurisdicción.

b) La eficacia en el cumplimiento de los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es fundamental para la correcta labor de impartición de justicia administrativa, puesto que la justicia por muy pronta, completa e imparcial que se otorgue por los tribunales, si no va aparejada de los mecanismos suficientes para hacerla cumplir, se puede convertir en una gran injusticia.

c) La falta de precisión y delimitación en las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es una causa que evita la ejecución de las mismas dentro del término legal, lo que provoca el lento otorgamiento del derecho concedido; por ello es conveniente que se revierta esta falta para no dejar en incertidumbre a las partes al momento de dar cumplimiento al fallo.

d) Otra causa que provoca el incumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es que el Código Fiscal de la Federación, no contempla un procedimiento que puedan utilizar los Magistrados que integran dicho Tribunal, para hacer que se cumplan con sus sentencias, pues únicamente existe la instancia de la queja como un medio que utiliza el afectado para que el Tribunal pueda imponer un poco de autoridad ante las demandadas cuando no dan cumplimiento a las sentencias.

e) El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de carecer de normas que otorguen a los juzgadores facultades para hacer cumplir sus determinaciones, tampoco regula algún instrumento eficaz que el gobernado pueda utilizar para que dicho Tribunal se dé cuenta del incumplimiento de sus sentencias, pues la figura de la queja al ser regulada

por una sola ocasión puede provocar la insistencia de la autoridad de no acatar las ordenes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y el afectado tenga que acudir a otra instancia jurisdiccional como el amparo, o inclusive, iniciar un nuevo juicio de nulidad en el que el acto impugnado sea la resolución que incumple lo ordenado por el citado órgano jurisdiccional, por lo que la esfera jurídica y económica del gobernado se vería afectada por el retraso en la impartición de justicia que otorga el citado Tribunal.

f) Si bien es cierto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al no encontrarse normado por disposiciones que le den facultades e instrumentos suficientes para lograr el eficaz cumplimiento de sus sentencias de manera pronta, también es cierto que la falta de autoridad por parte de dicho Tribunal para hacer que se acaten sus decisiones se debe a que no se han plasmado medidas sancionadoras trascendentes para las autoridades incumplidas, las cuales se puedan aplicar cuando no se cumple la sentencia: dentro del término de cuatro meses que marca el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación y en relación con la queja, que provoquen la obligación de acatar lo ordenado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

g) Si los fallos que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, están caracterizados por provenir de un órgano autónomo, altamente especializado e imparcial, necesario es que también se le dote de atribuciones, mecanismos y medidas que garanticen que el mismo, pueda y deba supervisar el correcto y cabal cumplimiento de tales resoluciones, ya que sólo de esta forma estaríamos frente a una eficaz justicia administrativa, a la que por supuesto ocurriría plenamente confiado el gobernado que sintiera lesionados sus intereses jurídicos, por un acto o resolución de la autoridad que se tachara de ilegal.

h) La sociedad gasta millones de pesos en financiar un aparato de control de legalidad para que dicte sentencia y que la misma sea obedecida; sin embargo, no se exige el cumplimiento oportuno y radical, siendo que ante el incumplimiento debe existir una respuesta inmediata y trascendente a través de un sistema rígido e inflexible de sanción a las autoridades renuentes a cumplir con lo sentenciado.

i) De esta manera, al no existir un procedimiento que utilicen los propios Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y medios eficaces que puedan utilizar los gobernados, para hacer que se

cumplan con las sentencias de dicho Tribunal, se viola la garantía de independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, contemplada en el artículo 17 de nuestra Constitución, que en su tercer párrafo señala que *las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.*

j) Asimismo, al carecer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de facultades e instrumentos eficaces para hacer cumplir sus resoluciones, que puedan evitar el retraso en el otorgamiento de justicia, trae como consecuencia la violación a la garantía de impartición de justicia pronta y expedita, la cual se encuentra regulada en el artículo 17 de la Constitución, y que dispone que *toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.*

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel,
Compendio de Derecho Administrativo,
Porrúa, Tercera Edición, México, D.F. 2001.

Arellano García, Carlos,
El Juicio de Amparo,
Porrúa, Sexta Edición, México, D.F. 2000.

Becerra Bautista José,
El Proceso Civil en México,
Porrúa, México, D.F. 1980.

Burgoa Orihuela, Ignacio,
Las Garantías Individuales,
Porrúa, Trigésima tercera Edición, México, D.F. 2001.

El Juicio de Amparo,
Porrúa, Décimo Novena Edición, México, D.F. 1999.

Castrejón García, Gabino Eduardo,
Derecho Administrativo, Tomos I y II,
Cárdenas, México, D.F. 2000.

Carrasco Iriarte, Hugo,
Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal,
Themis, Octava Edición, México, D.F. 1998.

Cortina G. Quijano, Aurora.
*La naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y
Administrativa*.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Procedimiento en
Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal,
Modulo VI, Primera Parte, México, 2000.

Chávez Castillo, Raúl,
Juicio de Amparo,
Oxford University Press Harla, Segunda Edición, México, D.F. 2000.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto,
Compendio de Derecho Administrativo,
Porrúa, México, D.F. 1999.

Enciclopedia Jurídica Omeba,
Tomo XXV, Buenos Aires.

Fernández Martínez, Refugio de Jesús,
Derecho Fiscal,
Mc Graw Hill, México, D.F. 1999.

Flores Zavala, Ernesto,
Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas,
Porrúa, Trigésima Segunda Edición, México, D.F. 1998.

Fraga, Gabino,
Derecho Administrativo,
Porrúa, Trigésima Sexta Edición, Mexico, D.F. 1997.

Galindo Camacho, Manuel,
Derecho Administrativo Civil,
Porrúa, México, D.F. 2000.

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández,
Curso de Derecho Administrativo II,
Quinta Edición, Madrid, España, D.F. 1998.

González Pérez, Jesús,
Derecho Procesal Administrativo Mexicano,
Porrúa, Segunda Edición, México, D.F. 1997.

González Cosío, Arturo,
El Juicio de Amparo,
Porrúa, México 1998.

Lerma Jasso, Raúl

Los efectos de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación,
VIII Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal
Fiscal de la Federación, 1999.

Lomelí Cerezo, Margarita,

Congreso Internacional de Justicia Administrativa,
LX Aniversario del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,
México 1996.

Lucero Espinosa, Manuel,

*Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de
la Federación,*
Porrúa, Segunda Edición, México, D.F. 1992.

Luna Altamirano, Jesús G.,

Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo,
Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación, Unidad de Gestión y
Dictamen de Cumplimiento de Sentencias, México 1999.

Margain Manautou, Emilio,

De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad,
Porrúa, Octava Edición, México, D.F. 1999.

Martínez Franco, Jaime,

Cumplimiento de Ejecución de Sentencias: Quejas – Efectos,
IX Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal
Fiscal de la Federación, 2000.

Martínez Lara, Ramón,

El Sistema Contencioso Administrativo en México,
Porrúa, Sexta Edición, México, D.F. 1990.

Martínez Morales, Rafael I.,

Derecho Administrativo 3er. y 4to. Cursos,
Harla, México, D.F. 1997.

Martínez Rosaslanda, Sergio,
El Contencioso Administrativo,
Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de
México, Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, México 1982.

La Instancia Administrativa,
Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad
Iberoamericana, No. 23, 1994.

Morales Padilla, Luis,
Notas de Derecho Constitucional y Administrativo,
Mc Graw Hill, México, D.F. 1999.

Ovalle Favela, José,
Derecho Procesal Civil,
Harla, Octava Edición, México, D.F. 1999

Garantías Constitucionales del Proceso,
McGraw Hill, Quinta Edición, México 1996.

Pañeres, Eduardo,
Diccionario de Derecho Procesal,
Porrúa, Vigésima Primera Edición, México 1994.

Pina, Rafael de,
Diccionario de Derecho,
Porrúa, Vigésima sexta Edición, México, D.F. 1998.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, número 37,
tercera época, año IV, enero de 1991.

Sánchez Gómez, Narciso,
Primer Curso de Derecho Administrativo,
Porrúa, México, D.F. 1998.

Segundo Curso de Derecho Administrativo,
Porrúa, México, D.F. 1998.
Santo, Víctor de,
Diccionario de Derecho Procesal,
Universidad, Buenos Aires, 1991.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, número 32/94, Tomo 83,
octava época, noviembre de 1994.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, enero de 1997,
Tesis I.3°.A./20.

Semanario Judicial de la Federación y Gaceta, número P./J.77/2000, Tomo
XII, novena época, agosto 2000.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, número III.3°.C.65, Tomo
XIII, novena época, abril de 2001.

Serra Rojas, Andrés,
Derecho Administrativo: Segundo Curso,
Porrúa, Vigésima Edición, México, D.F. 2000.

Treviño Garza, Adolfo J.,
Tratado de Derecho Contencioso Administrativo,
Porrúa, México, D.F. 1997.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Código Fiscal de la Federación vigente en 1988.

Código Fiscal de la Federación vigente en 1995.

Ley de Amparo: Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Justicia Fiscal,

Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936.

FUENTES ELECTRÓNICAS

<http://www.tff.gob.mx.tffedel.html>