



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

"EL INCIDENTE DE INEJECUCION DE SENTENCIAS CON
MOTIVO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES
DICTADAS EN AMPARO INDIRECTO ADMINISTRATIVO Y
LA NECESIDAD DE QUE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN
MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACION UNIFIQUEN CRITERIOS AL MOMENTO DE
TRAMITARLO"

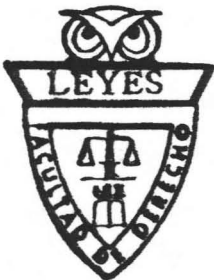
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARISOL EMOS RUEDA



ASESOR DE TESIS: LIC. GABRIEL PEREZ GUERRERO

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.





UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 10 de Marzo de 2004.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **EMOS RUEDA MARISOL** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS CON MOTIVO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN AMPARO INDIRECTO ADMINISTRATIVO Y LA NECESIDAD DE QUE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN UNIFIQUEN CRITERIOS AL MOMENTO DE TRAMITARLO"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.

LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBERTO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

A Marina Rueda Chávez, por guiarme en mi camino, apoyarme en mis decisiones, por enseñarme con el ejemplo a no vencerme ante las adversidades, por ser fuerte y constante, por estar conmigo en los momentos difíciles, por hacerme ver mis aciertos y mis errores, por brindarme a todo momento tu confianza, amor y comprensión, gracias por todas tus palabras de consuelo, por tu ternura, por la lucha incansable que has tenido que realizar, porque te admiró como mujer, porque siempre a pesar de la distancia sabes que estas en mi corazón, gracias por ser como eres y sobre todo por ser la mejor madre de este mundo, esperando que esto sea una pequeña recompensa por el gran esfuerzo que has realizado, te quiero mucho.

A Nicasio Emos Contreras, te dedico este trabajo, con todo mi amor y cariño, gracias por enseñarme esa gran fuerza y convicción, por creer en mí a pesar de las dificultades, por apoyarme y escucharme, por enseñarme que la vida no es fácil y que tenemos que tomar decisiones por más duras que sean, gracias por todos los momentos bellos, porque sin ti esto no es lo mismo, porque te extraño día a día, porque tú sabes que a pesar de que no estés conmigo te llevo en mi corazón, gracias por ser mi padre y recuerda que siempre seré tu "Popotitos".

A mi hermana Patricia Ruth Emos Rueda, por todos los buenos momentos que hemos compartido juntas, por crecer conmigo, por confiar en mí, por la linda ternura que me has demostrado tener, por las miles de travesuras que juntas construimos, por darme la fuerza que muchas veces necesito, por escucharme y aguantar tantas veces mi carácter, por ser una mujer llena de virtudes y que admiró cada vez más, gracias por ser la hermana que eres.

A mi hermana Beatriz Yuliana Emos Rueda, gracias por compartir este momento juntas, porque estamos aprendiendo que la vida es difícil lejos de quienes más amamos, gracias por contagiarme de tus inquietudes, por tener ese carácter que ha mediado el mío, por ser el desastre que eres, gracias por ser una amiga y confidente y sobre todo gracias por tu amor y comprensión.

A Guillermina Chávez Elizalde y Constantino Rueda, por el apoyo que le brindaron a la familia, por procurarnos de pequeñas a mis hermanas y a mí, por estar conmigo en mis logros y fracasos, por rezar por mí, por las atenciones y mimos que me brindan, porque los llevo muy dentro de mí ser, gracias por ser como son, esto es por ustedes, con todo mi cariño.

A mi Tía Paulita, le agradezco infinitamente la confianza que me ha tenido, gracias por toda su paciencia, ternura y amor, por preocuparse por mi salud y bienestar, por todos los buenos y gratos momentos, gracias infinitas por todo su amor y apoyo incondicional, este trabajo se lo dedico con todo mi agradecimiento y respeto.

A mi tía Eugenia Verdura y a mi tío Rigoberto Zavala, gracias por toda la confianza, comprensión, ternura, amor y apoyo incondicional que me brindaron a largo de mi carrera profesional, por los miles de desvelos que tuvieron que pasar, les dedico este trabajo como agradecimiento infinito de su esfuerzo.

También les dedico el presente, a Andrea y José por hacerme compañía, por contagiarme de su energía, por los ratos gratos llenos de sonrisas y felicidad.

A mi tía Gloria, por sus cuidados, su amor y las miles de atenciones que hasta a fecha ha tenido con la familia y conmigo, le dedico este trabajo con todo mi amor y respeto.

A Victoria Emos Contreras, por demostrarme con ejemplo que por más difíciles que sean las circunstancias, las metas que nos hemos trazado en la vida, son posibles de realizar si damos nuestro mejor esfuerzo, por sus consejos, por el apoyo incondicional que me ha brindado, por los gratos momentos que pasamos juntas, gracias por tu apoyo y enseñarme a buscar las metas que me he propuesto y a Jared, esperando que en un futuro sigas el ejemplo que me ha enseñado tu mami.

A mi tía Lucía Rueda y Edmundo Pacheco, por estar a lado de la familia, por compartir buenos momentos, por escucharme y darme buenos consejos cuando los he necesitado, también a Sofí, Viridiana y Ana, por ser parte de mi familia.

A mi tía Consuelo, Gregorio Chan Pech, Atziri, Dana Paola, a mis tíos Juan, Antonio, Rolando, y Lulú, con todo mi amor y cariño.

Al Licenciado Daniel Rodrigo Díaz Rangel, por creer en mí, por crecer junto a mí, por enseñarme a mantener mis convicciones a pesar de los obstáculos, por compartir conmigo los triunfos y los fracasos, por ser mi luz en la obscuridad, por encontrar en ti todo lo que pudiera buscar, porque a pesar de las adversidades estas siempre junto a mí, por no dejarme sola en los momentos más duros de mi vida, porque junto a ti he aprendido a amar, gracias por toda tu comprensión, apoyo incondicional y por confiar en mí, y tú sabes que esto te lo debo a ti.

A la Señora Silvia Rangel y al licenciado Nicolás Díaz Vieytes, gracias por ser para mí como una segunda familia, que me ha brindado su amor, confianza y apoyo, gracias por permitirme compartir junto a ustedes momentos gratos, gracias por los buenos consejos que me han dado, por preocuparse por mí, gracias por todo su cariño y apoyo, los quiero mucho.

A la Señora Edith Vieytes, por el cariño que le tengo, por los buenos consejos y gratos momentos, por aguantarme algunas veces, con todo mi afecto y cariño.

A David Ricardo Díaz Rangel, gracias por ser como eres, gracias por las tantas atenciones que has tenido conmigo, porque algunas veces he invadido tu espacio, gracias por todo.

A Gloria Coutiño, por todo el apoyo que me has brindado, por ese carácter que te permite salir adelante a pesar de las adversidades que en la vida has tenido que superar, porque te admiro como mujer que lucha constantemente, porque no me has dejado sola, y sobre todo por el gran cariño que me has demostrado, gracias por todo Glo.

A Margarita Ortega, por todo tu cariño, por los buenos consejos que me has dado en los momentos difíciles, por enseñarme a descubrir miles de cosas que hay en mi interior, por esa amistad que espero con el tiempo se siga cultivando, por todas las atenciones que me has brindado en estos momentos, también agradezco a Israel todo su apoyo y al bebé que sin duda llenará de alegría nuestros corazones.

A Heidi, Claudia, y Haydeé, por el largo camino que hemos recorrido juntas, porque siempre me han demostrado una amistad sincera, por los buenos y malos momentos que nos tocó pasar y que juntas logramos superar, por aprender juntas, porque se que tienen un corazón sincero, por ser mujeres fuertes y constantes, por todos las metas que tenemos y les dedicó esta que es la primera de ellas.

A Silvia Reyes Quiroz, porque a pesar de los largos años que han pasado sabes que estoy ahí y sé que tú estas aquí, porque admiró todos tus triunfos, por ser una mujer que siempre busca lo mejor a pesar de que las circunstancias sean lo menos favorables, porque en ti he encontrado una linda y verdadera amistad, por escucharme y darme un buen consejo siempre que lo he necesitado, porque te admiró como mujer.

A Bertha y Jazmín, porque aunque corto el tiempo de convivencia, me brindaron su confianza, apoyo, y comprensión, por luchar siempre por sus convicciones a pesar de los momentos difíciles que los tocó pasar, les dedicó este trabajo con todo mi cariño y amor.

A Dafne Peña Vera, gracias por todos los buenos momentos que compartí contigo, porque admiró tu gran lucha y esfuerzo que has realizado a lo largo de tu vida para conseguir tus metas, por todo el apoyo y paciencia que me brindaste, gracias por los momentos felices.

A la Señora Elena Rangel, y al Licenciado Alejandro Peña, por brindarme un espacio en su vida, por las miles de atenciones y cuidados, porque les agradezco de corazón todo su apoyo, comprensión y confianza, gracias por todo.

A Ilhiana Peña Rangel, gracias por el apoyo y la confianza que me brindaste, por la ternura y cariño que me demostraste, por los buenos momentos que compartimos juntas, porque a pesar de las diferencias que tuvimos, sabes que puedes contar conmigo, porque sé que tienes un corazón grande y lindo, gracias de verdad por todo el apoyo y atenciones que me brindaste.

A la Magistrada María Guadalupe Saucedo Zavala, por brindarme su confianza por creer en mí, porque me ha enseñado el amor al Poder Judicial de la Federación, gracias por permitirme formar parte de él, porque con usted comencé este largo camino que pretendo recorrer, esperando acrecentar la invaluable confianza que ha depositado en mí, gracias por su paciencia.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y su Facultad de Derecho, por darme la formación profesional.

Al Licenciado Gabriel Pérez Guerrero, por ser para mí un verdadero ejemplo a seguir como profesionalista, por la enorme paciencia y porque sin su apoyo la realización de este trabajo no hubiese sido posible, gracias de verdad por todo el apoyo brindado.

A C y L, por ustedes.

A ti mi Dios porque me has permitido existir, por ti y para ti.

Y a todas aquellas personas que omití mencionar y que sin duda se encuentran en mi corazón.

EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS CON MOTIVO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN AMPARO INDIRECTO ADMINISTRATIVO Y LA NECESIDAD DE QUE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN UNIFIQUEN CRITERIOS AL MOMENTO DE TRAMITARLO.

Pág.

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPÍTULO I AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS | |
| 1.- CONCEPTO | 4 |
| 1.1.- EL EJECUTIVO FEDERAL COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL | 7 |
| 2.- AUTORIDADES FISCALES | 11 |
| 3.- ACTOS Y RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES FISCALES | 18 |
| 3.1.- RESOLUCIONES GENERALES, PARTICULARES, DEFINITIVAS, REVOCATORIAS Y JURISDICCIONALES. | 18 |
| 3.1.1.- RESOLUCIONES GENERALES Y PARTICULARES | 18 |
| 3.1.2.- RESOLUCIONES DEFINITIVAS | 20 |
| 3.1.3 RESOLUCIONES REVOCATORIAS | 21 |
| 3.1.4.- RESOLUCIONES JURISDICCIONALES | 23 |
| 3.2.- ACTOS ADMINISTRATIVOS | 28 |
| 4.- MEDIOS DE DEFENSA ANTE LAS RESOLUCIONES Y ACTOS DE LAS AUTORIDADES FISCALES | 29 |
| 4.1.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO | 30 |
| 4.1.1. CONCEPTO | 30 |
| 4.1.2.- IMPORTANCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO | 32 |
| 4.1.3.- EL RECURSO DE REVOCACIÓN | 33 |
| 4.1.4.- RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL | 45 |
| 4.2.- JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO | 46 |
| 4.2.1- CONCEPTO | 46 |
| 4.2.2.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA | 50 |
| 4.2.2.1.- LA COMPETENCIA EN RAZÓN DE LA MATERIA | 52 |

EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS CON MOTIVO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN AMPARO INDIRECTO ADMINISTRATIVO Y LA NECESIDAD DE QUE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN UNIFIQUEN CRITERIOS AL MOMENTO DE TRAMITARLO.

Pág.

INTRODUCCIÓN 1

**CAPÍTULO I
AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS**

1.- CONCEPTO 4

 1.1.- EL EJECUTIVO FEDERAL COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL 7

2.- AUTORIDADES FISCALES 11

3.- ACTOS Y RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES FISCALES. 18

 3.1.- RESOLUCIONES GENERALES, PARTICULARES, DEFINITIVAS, REVOCATORIAS Y JURISDICCIONALES. 18

 3.1.1.- RESOLUCIONES GENERALES Y PARTICULARES. 18

 3.1.2.- RESOLUCIONES DEFINITIVAS. 20

 3.1.3 RESOLUCIONES REVOCATORIAS. 21

 3.1.4.- RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. 23

 3.2.- ACTOS ADMINISTRATIVOS. 28

4.- MEDIOS DE DEFENSA ANTE LAS RESOLUCIONES Y ACTOS DE LAS AUTORIDADES FISCALES. 29

 4.1.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO. 30

 4.1.1. CONCEPTO. 30

 4.1.2.- IMPORTANCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO. 32

 4.1.3.- EL RECURSO DE REVOCACIÓN. 33

 4.1.4.- RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. 45

 4.2.- JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. 46

 4.2.1- CONCEPTO. 46

 4.2.2.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA 50

 4.2.2.1.- LA COMPETENCIA EN RAZÓN DE LA MATERIA. 52

| | |
|---|----|
| 4.2.2.2.- LA SALA SUPERIOR. | 54 |
| 4.2.2.3.- LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR. | 55 |
| 4.2.2.4.- LAS SALAS REGIONALES. | 56 |
| 4.2.2.5.- LA DEMANDA Y LA CONTESTACIÓN RESPECTIVA. | 57 |
| 4.2.2.6.- LOS INCIDENTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. | 63 |
| 4.2.2.6.1.- POR INCOMPETENCIA EN RAZÓN DEL TERRITORIO. | 63 |
| 4.2.2.6.2.- POR ACUMULACIÓN DE AUTOS. | 63 |
| 4.2.2.6.3.- POR NULIDAD DE NOTIFICACIONES. | 64 |
| 4.2.2.6.4.- EL DE INTERRUPTIÓN POR CAUSA DE MUERTE, DISOLUCIÓN, INCAPACIDAD O DECLARATORIA DE AUSENCIA. | 64 |
| 4.2.2.6.5.- LA RECUSACIÓN POR CAUSA DE IMPEDIMENTO. | 64 |
| 4.2.2.7.- INCIDENTES QUE NO SON DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO. ... | 65 |
| 4.2.2.7.1.- INCIDENTE DE FALSEDAD DE ALGÚN DOCUMENTO. | 66 |
| 4.2.2.7.2.- INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN. | 66 |
| 4.2.2.8.- EL CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN, EXCITATIVA DE JUSTICIA Y LA SENTENCIA. | 67 |
| 4.2.2.9.- RECURSOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. | 70 |
| 4.2.2.9.1. RECURSO DE RECLAMACIÓN. | 70 |
| 4.2.2.9.2.- RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. | 70 |
| 4.3. JUICIO DE AMPARO. | 73 |

**CAPÍTULO II
EL AMPARO ADMINISTRATIVO.**

| | |
|---|----|
| 1.- ANTECEDENTES. | 75 |
| 1.1.- CONSTITUCIÓN YUCATECA DE 1841. | 75 |
| 1.2.- EL ACTA DE REFORMAS DE 1847. | 76 |
| 1.3.- LA CONSTITUCIÓN DE 1857. | 76 |
| 1.4.- HISTORIA DEL AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. | 77 |
| 2.- AMPARO INDIRECTO ADMINISTRATIVO. | 80 |
| 2.1.- PROCEDENCIA. | 83 |
| 2.2.- COMPETENCIA. | 94 |

| | |
|---|-----|
| 2.3.- PROCEDIMIENTO. | 94 |
| 2.4.- LAS PRUEBAS EN EL AMPARO INDIRECTO ADMINISTRATIVO. | 96 |
| 2.5.- LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO ADMINISTRATIVO. | 97 |
| 2.6.- SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO ADMINISTRATIVO. | 98 |
| 2.6.1.-CLASIFICACIÓN. | 99 |
| 2.6.2.- EFECTOS. | 101 |
| 2.6.3.- EJECUCIÓN. | 102 |

CAPITULO III.

MEDIOS PARA HACER EFECTIVO EL CUMPLIMIENTO DE LAS EJECUTORIAS DICTADAS EN AMPARO INDIRECTO ADMINISTRATIVO.

| | |
|---|-----|
| 1.- EJECUTORIEDAD DE LAS SENTENCIAS. | 107 |
| 2.- DISTINCIÓN ENTRE EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. | 110 |
| 3.- INCONFORMIDAD. | 115 |
| 3.1.- PROCEDENCIA. | 115 |
| 3.2.- COMPETENCIA. | 115 |
| 3.3.- TRAMITACIÓN. | 116 |
| 3.4.- RESOLUCIÓN. | 116 |
| 4.- DENUNCIA DE REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. | 117 |
| 3.1.- PROCEDENCIA. | 117 |
| 3.2.- COMPETENCIA. | 118 |
| 3.3.- TRAMITACIÓN. | 120 |
| 3.4.- RESOLUCION. | 122 |
| 4.- INCIDENTE DE INEJECUCION DE SENTENCIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA. | 122 |
| 4.1.- PROCEDENCIA. | 123 |
| 4.2.- COMPETENCIA. | 123 |
| 4.3.- TRAMITACIÓN. | 124 |
| 4.4.- RESOLUCIÓN. | 126 |

CAPITULO IV.
UNIFICACION DE CRITERIOS ENTRE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION AL MOMENTO DE TRAMITAR LOS INCIDENTES DE INEJECUCION DE SENTENCIA

| | |
|--|-----|
| 1.- APERTURA DEL INCIDENTE EN AMPAROS INDIRECTOS. | 127 |
| 1.2.- COMPETENCIA DELEGADA A TRAVÉS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA PARA LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN. | 128 |
| 1.3.- TRAMITACIÓN DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA ANTE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. | 144 |
| 2.- AMBIGÜEDAD DEL ARTICULO 105 DE LA LEY DE AMPARO PARA TRAMITAR LOS INCIDENTES DE INEJECUCION DE SENTENCIA. | 151 |
| 3.- DETERMINACIÓN DEL NÚMERO DE REQUERIMIENTOS A LA AUTORIDAD RESPONSABLE. | 151 |
| 3.1.- SANCIONES APLICABLES A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO SIN CAUSA JUSTIFICADA, CONSISTENTES EN MULTAS. | 153 |
| 4.- NECESIDAD DE OTORGAR LA FACULTAD A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI. CONSTITUCIONAL. | 155 |
| CONCLUSIONES. | 158 |
| BIBLIOGRAFÍA. | 162 |

EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS CON MOTIVO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN AMPARO INDIRECTO ADMINISTRATIVO Y LA NECESIDAD DE QUE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN UNIFIQUEN CRITERIOS AL MOMENTO DE TRAMITARLO

INTRODUCCIÓN

Dentro de la actividad diaria que realiza la Administración Pública con los particulares existen diversos actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados, trayendo como consecuencia, que las autoridades jurisdiccionales diriman las controversias que existen con motivo de este actuar.

Así, los medios legales de defensa de los gobernados pueden sujetarse a la revisión ante órganos que se encuentran inmersos dentro del Poder Ejecutivo Federal, como lo son el recurso administrativo de revocación o el juicio contencioso administrativo, o bien pueden ser revisados por órganos dependientes del Poder Judicial de la Federación, siendo el juicio de amparo el medio por excelencia más eficaz de control de constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades administrativas, pues al ser órganos que gozan de autonomía y plena jurisdicción, cuentan en todo momento con la fuerza coactiva para hacer cumplir sus sentencias, mientras que los órganos dependientes del Poder Ejecutivo como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de ésta al ser un Tribunal de simple anulación.

Sin embargo, pese a que los órganos dependientes del Poder Judicial de la Federación, cuentan con los medios establecidos tanto en la Constitución como en la Ley de Amparo para hacer efectivo el cumplimiento de sus sentencias, en la práctica surgen serios problemas para que las autoridades siendo responsables, den sin demora un exacto cumplimiento a dichas determinaciones.

En este trabajo precisamente se habla de esos procedimientos que en la fase de cumplimiento están regulados por la Ley de Amparo así como por nuestra Ley Suprema, para ejercer la coercitividad con la que cuentan los órganos dependientes del Poder Judicial de la Federación cuando las ejecutorias de amparo no son cumplidas cabalmente por las autoridades, siendo el incidente de inejecución de sentencia al que se ha dedicado un análisis preferencial por las características que el mismo reviste, pues si bien es cierto que en la Ley de Amparo, así como en la Carta Magna, se contempla la existencia del mismo, también es cierto que no se ha establecido un procedimiento eficaz una vez que ya es iniciado; asimismo, se destaca que tampoco existe un criterio emitido por el Tribunal Supremo del País en donde se establezca una manera eficaz para su tramitación y resolución ante los Tribunales Colegiados de Circuito que a través del Acuerdo 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, tienen competencia para conocer de dicho medio, pues al no existir un procedimiento concreto y unánime para su substanciación, en la práctica se han dado procedimientos diversos que dependiendo de cada Tribunal, pueden ser rápidos y concisos o bien simplemente engorrosos para los beneficiarios del amparo.

Es por lo que se propone la unificación de criterios para la tramitación y resolución de los incidentes de inejecución de sentencias ante los Tribunales Colegiados de Circuito, con el fin de lograr en el menor tiempo posible que las sentencias estimatorias de amparo sean cumplidas cabalmente por las autoridades responsables, a través del procedimiento establecido en la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, buscando así que el quejoso sea restituido en el pleno goce de las garantías que le fueron conculcadas.

Lo anterior se puede llegar a realizar a través de la emisión de un nuevo Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se establezca un procedimiento concreto y ágil para la tramitación y resolución del incidente de inejecución de sentencia al cual deberán apegarse todos los tribunales colegiados, así también se propone que la aplicación de la sanción

prevista en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política, ya no sea exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que ésta sea aplicada por los tribunales, pues si a través del Acuerdo General antes citado la Corte ha pretendido ser un tribunal que dirima únicamente controversias constitucionales de cierta importancia y trascendencia, luego entonces se cuestiona si la no aplicación de dicha sanción tiene un trasfondo político y máxime cuando las autoridades a las que se les pretende aplicar la sanción dependen del Poder Ejecutivo.

CAPÍTULO I AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

Para que el Estado logre percibir los tributos, no es suficiente que el Poder Legislativo dicte las leyes que crean los hechos imposables y que en la vida real se produzcan hechos generadores que se traduzcan en obligaciones a cargo de determinados sujetos, sino que además debe desarrollarse una actividad por parte de la Administración para que esos hechos generadores no queden sin declararse o sin descubrirse, logrando con ello que los elementos necesarios para que se realice la determinación del crédito fiscal sean realmente obtenidos o declarados, controlando así que los créditos que se han creado a favor del Estado, efectivamente ingresen a las cajas públicas.

Así pues, existe, una actividad administrativa que se desarrolla en el campo de la tributación y que está dirigida a la satisfacción de la pretensión tributaria, pues la Administración no puede ni debe simplemente esperar que todos los ciudadanos cumplan espontánea, puntual e íntegramente con sus obligaciones tributarias.

“En consecuencia, el Estado debe proveer con la actividad administrativa en el campo de la imposición, a fin de que se cumpla efectivamente cuanto el derecho le atribuye. Resulta así un campo jurídico situado a lado del derecho tributario de las obligaciones que lo llamamos con el nombre de Derecho Tributario Administrativo”¹

1.- CONCEPTO.

La tramitación del procedimiento fiscal se lleva a cabo ante autoridades administrativas o jurisdiccionales, según se trate de la fase oficiosa o contenciosa del procedimiento. Para los efectos de esta distinción, son autoridades

¹DE LA GARZA, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, Ed. Porrúa, S.A., 12ª ed., México, D.F., 1994, Pág. 655.

administrativas, aquéllas que forman parte del órgano del Estado encargado de la ejecución en la esfera administrativa de las leyes impositivas, como es en el caso de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los órganos correspondientes de las Entidades Federativas y Municipios.

Las autoridades administrativas se clasifican en administradoras y exactoras.

Las primeras son aquéllas que tienen a su cargo la administración de los tributos y por lo tanto, para la ejecución de las leyes impositivas son las que efectúan las interpretaciones legales, las determinaciones de tributos, y la resolución de consultas, entre otras.

Las segundas son las que únicamente recaudan los tributos y ejecutan en la esfera administrativa las órdenes o resoluciones de las autoridades administradoras.

Las autoridades jurisdiccionales son aquéllas que tienen a su cargo dirimir las controversias entre el gobernado y el fisco, cuando existe una oposición legítima de intereses con motivo de la aplicación de la Ley tributaria. Estas autoridades se clasifican en administrativas y judiciales, según formen parte del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, es decir, la clasificación atiende exclusivamente al aspecto formal, ya que desde el punto de vista material ambas ejercen una función jurisdiccional.

“Lo anterior se corrobora con los siguientes conceptos tomados del Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas:

Jurisdicción: Es la potestad de conocer y fallar en asuntos civiles, criminales o de otra naturaleza, según las disposiciones legales o el arbitrio concebido.

Por otra parte, puede distinguirse la jurisdicción en perteneciente al orden judicial y al orden administrativo. También en común u ordinaria, y especial o privilegiada y por último, en acumulativa y privativa, según que se limite más o menos al conocimiento de un solo negocio.

Jurisdicción Administrativa: Es la potestad que reside en la Administración, o en los funcionarios o cuerpos que representan esta parte del Poder Ejecutivo, para decidir sobre las reclamaciones a que dan ocasión los propios actos administrativos. La jurisdicción administrativa se divide en contenciosa y voluntaria. La primera es el derecho o potestad que se tiene en el orden administrativo para conocer y sentenciar con las formalidades de un juicio en los asuntos contencioso administrativos; esto es, aquellos en que hay oposición legítima entre el interés público y el privado, o bien, las reclamaciones u oposiciones de los que se creen perjudicados en sus derechos por los actos de la administración. La jurisdicción administrativa voluntaria es la que se ejerce por reclamación de uno o varios particulares, sin controversia ni figura de juicio, para atacar los actos emanantes del poder discrecional de la Administración, y que hieren, no los derechos, sino los intereses de los reclamantes".²

Las autoridades jurisdiccionales administrativas pueden ser un tribunal administrativo dotado de plena autonomía, o bien, una dependencia del órgano del Estado que tiene a su cargo la ejecución en la esfera administrativa de las leyes tributarias, aunque en la doctrina no exista un criterio unánime para considerar esto como un acto jurisdiccional. La primera conoce y resuelve los juicios administrativos, en tanto que la segunda, los recursos administrativos.

² LOBATO RODRÍGUEZ, Raúl, "Derecho Fiscal", Ed. Oxford University Press. Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2ª. ed., México. D.F. 2003, pags. 199 y 200.

1.1.- EL EJECUTIVO FEDERAL COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL.

“El presidente de la república tiene una gran responsabilidad, pues como facultades fundamentales, además de las finanzas públicas y la política fiscal como instrumentos para el desarrollo económico social, le corresponden las siguientes:

- a) La rectoría del Estado, vinculada con la economía mixta y con una planeación democrática.
- b) La intervención en la economía por medio de la moneda, la banca y el crédito.
- c) La política de comercio exterior.
- d) La política financiera para el desarrollo industrial y turístico.
- e) Aplicar el derecho como un instrumento de cambio para mejorar la calidad de vida del ser humano.

En el ámbito estrictamente fiscal cabe decir que son competencia del ejecutivo federal las facultades relativas a lo siguiente:

- a) Presentar las iniciativas de leyes impositivas al Congreso de la Unión por medio de la Cámara de diputados.
- b) Formular la iniciativa de Ley de ingresos.
- c) Preparar y presentar el proyecto de presupuesto de egresos federal.
- d) Establecer la política fiscal que tiene que aplicar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- e) Por conducto de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en el art 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponer la realización de las actividades siguientes:

- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente.
- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.
- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación.
- Manejar la deuda pública de la Federación.
- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se use el crédito público.
- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, que incluye el Banco Central, la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.
- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, finanzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.
- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría.
- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con la participación de las dependencias que corresponda.
- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables, así como vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

- Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la unidad de apoyo para la inspección fiscal y aduanera.
- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.
- Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y según las necesidades y políticas del desarrollo nacional.
- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del presidente de la república.
- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.
- Formular la cuenta anual de la hacienda pública federal.
- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Fijar los lineamientos que se deban seguir al elaborar la documentación necesaria para formular el informe presidencial e integrar dicha documentación.
- Opinar, previamente a su expedición, acerca de los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas en la administración pública federal.

- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.
- Ejercer el control presupuestal de los servicios personales, así como, en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales tanto de las dependencias como de las entidades de la administración pública federal y sus modificaciones, además de establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal.
- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

En este renglón desempeña un papel importante el servicio de administración tributaria en cuanto a la recaudación, comprobación y determinación de créditos fiscales, así como a la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución y el conocimiento del recurso de revocación, además de la defensa del interés fiscal en los juicios ante los tribunales.”³

De lo anterior, se puede concluir, que la actividad básica en materia hacendaria, la realiza el fisco federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo tanto, trataremos de definir el concepto de hacienda, por ser la Secretaría que se encarga de ella uno de los principales pilares sobre el que descansa la actividad administrativa en nuestro país.

³ CARRASCO IRIARTE, Hugo, "Derecho Fiscal I", Ed. Iure Editores. S.A. de C.V., 1ª ed., México. D.F. 2003, pags. 296-298.

“La palabra *Hacienda* viene de la palabra latina “*facienda*”, lo que ha de hacerse y del verbo “*facere*”, hacer. Tradicionalmente la Hacienda pública es el cúmulo de los bienes del Estado y la administración de ellos.

La Constitución de Apatzingán – que no estuvo vigente – hizo referencia a la Secretaría de Hacienda, pero fue la ley de 8 de noviembre de 1821 la que creó la Secretaría de Hacienda, a la que se le adicionó posteriormente la materia relativa al crédito público, denominándose como en la actualidad Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.⁴

La Hacienda pública mexicana está constituida por el conjunto de bienes, valores y derechos del Estado, que se destinan a la satisfacción de las necesidades colectivas.

El Estado y los demás entes públicos requieren de un patrimonio y de un régimen adecuado para su manejo, de esta manera la Hacienda pública se refiere a la constitución, manejo y transformación del patrimonio público.

2.- AUTORIDADES FISCALES.

Los elementos personales en el derecho tributario administrativo son la Administración, llamada generalmente con el nombre de fisco por una parte, y los deudores del impuesto, por adeudo propio o ajeno, y otras personas determinadas por la Ley, conocidas con el nombre de terceros por la otra parte.

La autoridad administrativa es quien desarrolla el procedimiento encaminado a lograr en última instancia, el pago del tributo. En los procedimientos de determinación de oficio o estimativa a la autoridad administrativa le corresponde la actuación de todo el procedimiento requiriendo o no la cooperación

⁴ SERRA ROJAS, Andrés, “Derecho Administrativo” Tomo II, Ed. Porrúa, S.A., 4ª. ed., México, D.F., 1968, pág. 797

del sujeto pasivo. En la determinación a cargo del sujeto pasivo, a la autoridad le corresponde la actividad controladora de revisión de la veracidad e integridad de la determinación y pago por el sujeto pasivo.

La actividad administradora está regida por el principio de oficiosidad y por tanto, le corresponde a la autoridad la responsabilidad del impulso del procedimiento a través de todos sus pasos, hasta la debida recaudación del impuesto, sin que por consecuencia, tenga que esperar que el sujeto pasivo tome la iniciativa.

Además, la autoridad fiscal desarrolla una serie de actividades de vigilancia, en todo momento, y de sanción respecto a las infracciones que descubre.

Las obligaciones de la autoridad administrativa tributaria, en forma general, puede decirse que son la dirección del procedimiento en conformidad estricta con la Ley y la toma de las resoluciones y acuerdos que discrecionalmente juzguen necesarios para proteger el pago de los créditos fiscales y el cumplimiento de las demás obligaciones formales establecidas para tutelar aquél.

"En nuestro régimen constitucional de facultades expresas de las autoridades, el Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo de la Unión, tiene las atribuciones que le señalan el inciso I del artículo 89 de la Constitución de la República, figurando en primer término la de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Esta atribución es tan extensa, que las normas jurídicas que la rigen no quedarían determinadas si se les considera dentro de la denominación genérica de Derecho Administrativo.

Las leyes que expide el Congreso, en uno de sus aspectos más interesantes, el de normar la actividad del Presidente de la República, son de la naturaleza y finalidad más variadas. Para el estudio y aplicación de esos ordenamientos ha sido necesario agruparlos en divisiones y así es como ya no se habla de Derecho Administrativo, sino de Derecho Agrario, Laboral, Sanitario y Fiscal, cuyos preceptos están agrupados en leyes y códigos que llevan esas denominaciones.”⁵

Por tanto, aún cuando el Derecho Fiscal es una rama del Derecho Administrativo, en este trabajo no se hará mención de leyes y autoridades administrativas, sino fiscales o tributarias, es decir con referencia a las normas que regulan la actividad del Fisco, y aplicación de los ordenamientos legales a que está sujeto el pago de las contribuciones.

“El Fisco –“fiscus” en Roma – era la cesta de mimbre en donde se guardaba el dinero. Fiscus aludía tanto a esta cesta o bolsa, como al propio dinero.

Más tarde se usó la palabra “fiscus” para designar el tesoro del príncipe que se diferenciaba del tesoro público, llamado “erario”. El patrimonio de los emperadores era diferente del patrimonio público.

En la legislación española el “Real Patrimonio” Fisco o Cámara del Rey, aludía al patrimonio de los monarcas y el Erario al Tesoro público. El Erario, del latín aes, aeris, significa dinero y hace referencia al tesoro público del Estado y al lugar donde se guarda. Más tarde estos términos Fisco y Erario se confundieron en una significación análoga.

⁵ MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis, “Derecho Fiscal Mexicano”, Ed. Porrúa, S.A., 1ª ed., México, D.F. 1959, pág. 15.

La recaudación de los impuestos es una actividad muy antigua, realizada por distintas autoridades a quienes se encomienda la tarea de obtener de los particulares las demandas económicas del poder público.

El Fisco era la cesta en la que se recibían los impuestos, por funcionarios especiales. Genéricamente se denominó Fisco a toda la organización encargada de la percepción de los impuestos. Más tarde el Fisco fue titular de derechos patrimoniales y en particular asumió la función fiscal”⁶

En cuanto al Fisco como autoridad, podemos establecer lo siguiente:

“El Fisco en un órgano de la Administración Pública que tiene la función de determinar la existencia e importe de los impuestos, derechos y aprovechamientos definidos en los artículos 2º, 3º y 5º del Código Fiscal de la Federación, así como exigir su pago cuando no es hecho voluntariamente, y cobrar los productos mencionados en el artículo 4º. El Fisco es autoridad administrativa, porque ejerce las atribuciones que al Presidente de la República señala el inciso I del artículo 89 de la Constitución Federal, de ejecutar las leyes y en consecuencia, de acuerdo con el régimen constitucional de facultades expresas de las autoridades, el Fisco sólo puede hacer lo que la ley le manda.”⁷

En la actualidad se sigue denominando Fisco a los organismos fiscales autónomos que intervienen en los procedimientos administrativos para el cobro de los impuestos. También se comprenden a las demás dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, relacionadas con esta materia.

Se ha considerado que los organismos fiscales autónomos son cuerpos que aunque colocados dentro del engranaje administrativo de la Secretaría de Hacienda, gozan de autonomía en sus decisiones.

⁶ SERRA ROJAS, Op cit, nota 4, pags. 798 y 799.

⁷ MARTINEZ LOPEZ, Op. cit., nota 5, pág., 24.

“Para precisar la calidad de organismo fiscal autónomo, el punto de partida reside en la determinación expresa de la ley, ella es la que otorga a un organismo una relación determinada de facultades y cierta autonomía para ejercerla, pero el organismo fiscal no debe perder su característica de ser una dependencia directa y jerárquicamente subordinada a una política fiscal unitaria.

Desde luego, no es una autonomía integral o general, porque convertiría a esos organismos en descentralizados. Más bien corresponden a lo que hemos denominado organismos administrativos desconcentrados, cuando la ley les da una autonomía limitada para actuar.

Ejemplo de un organismo fiscal autónomo es al que se refiere el artículo 135 de la Ley del Seguro Social: La obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos, tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y las bases para su liquidación; fijar la cantidad líquida y su percepción y cobro de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias.”⁸

En materia fiscal, las autoridades administrativas fundamentales son las siguientes:

“1.- En el nivel federal.

A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Subsecretaría de Ingresos.
- Subsecretaría de Egresos.
- Oficialía Mayor.
- Procuraduría Fiscal de la Federación.
- Tesorería de la Federación.
- Unidad de Coordinación Técnica y Vocero.

⁸ SERRA ROJAS, Op. cit., nota 4, pags., 801 y 802.

- Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión.
- Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Presidencia

- Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.
 - Administración General de Tecnología de la Información.
 - Administración General de Asistencia al Contribuyente.
Administraciones Locales de Asistencia al Contribuyente.
 - Administración General de Grandes Contribuyentes.
Administraciones Locales de Grandes Contribuyentes.
 - Administración General de Recaudación.
Administraciones Locales de Recaudación.
 - Administración General de Auditoría Fiscal.
Administraciones Locales de Auditoría Fiscal.
 - Administración General Jurídica.
Administraciones Locales Jurídicas.
 - Administración General de Aduanas.
Aduanas.
 - Administración General de Innovación y Calidad.
Administraciones Locales de Innovación y Calidad.
 - Administración General de Evaluación
 - Administración General del Destino de Bienes del Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal.
 - Unidades Administrativas Regionales.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

B. Organismos Fiscales Autónomos.

- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

2.- En el nivel del Distrito Federal.

A) Autoridades Centrales.

B) Secretaría de Finanzas.

- Dirección General de Administración Financiera.
- Subsecretaría de Egresos.
- Tesorería del Distrito Federal.
- Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.
- Dirección General de Informática.

C. Tesorería del Distrito Federal.

- Subtesorería de Política Fiscal.
- Subtesorería de Administración Tributaria.
 - Dirección de Registro
 - Dirección de Servicios al Contribuyente.
 - Dirección de Ingresos.
 - Dirección de Ejecución Fiscal.
 - Administraciones Tributarias.
- Subtesorería de Fiscalización.
 - Dirección de Programación y Control de Auditorías
 - Dirección de Auditorías Directas.
 - Dirección de Revisiones Fiscales.
 - Dirección de Evaluación y Procedimientos Legales.
- Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.

D. Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

- Subprocuraduría de lo Contencioso
- Subprocuraduría de Legislación y Consulta
- Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados.
- Subprocuraduría de Recursos y Autorizaciones.

E. Comisión de Aguas del Distrito Federal .⁴⁹

En la actualidad, se requiere que las autoridades fiscales, no sólo tengan competencia para determinar, cobrar y administrar los ingresos públicos, sino además que la normatividad jurídica permita a los titulares de las haciendas públicas lograr una mejor y más armónica relación con los particulares.

⁴⁹ CARRASCO IRIARTE, Op. cit, nota 3, págs., 40-42

3.- ACTOS Y RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES FISCALES.

"Resolución: Es todo acto de tipo acuerdo administrativo mediante el cual se de por iniciado, atendido o agotado el surtimiento de efectos de otro acto, también administrativo, mediante el cual un funcionario decide, resuelve o dispone."¹⁰

3.1.- RESOLUCIONES GENERALES, PARTICULARES, DEFINITIVAS, REVOCATORIAS Y JURISDICCIONALES.

En el ámbito fiscal, las decisiones, resoluciones o disposiciones pueden ser generales, particulares, definitivas, revocatorias, jurisdiccionales.

3.1.1.- RESOLUCIONES GENERALES Y PARTICULARES.

Las generales y particulares se contemplan en los artículos 34, 36, 36-Bis, 39 y otros del Código Fiscal de la Federación:

"Artículo 34.- Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello.

La validez de las resoluciones que recaigan sobre las consultas aplicables a residentes en el extranjero podrán estar condicionadas al cumplimiento de requisitos de información que se soliciten por las autoridades fiscales en las citadas resoluciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará anualmente las principales resoluciones favorables a los contribuyentes a que se

¹⁰ DIEP DIEP, Daniel, y DIEP HERRÁN, María del Carmen, "Defensa Fiscal, Tratado Teórico Práctico", Ed. Pac, S.A. de C.V., 1ª. ed., San Luis Potosí, S.L.P., 1999, pág. 297

refiere el párrafo anterior, debiendo cumplir con lo dispuesto en el artículo 69 de este Código.”

“Artículo 36.- Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución.

Las autoridades fiscales podrán, discrecionalmente, revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieran emitido en contravención a las disposiciones fiscales, podrán, por una sola vez, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieren transcurrido los plazos para presentarlos, y sin que haya prescrito el crédito fiscal.

Lo señalado en el párrafo anterior, no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto no podrán ser impugnadas por los contribuyentes.”

“Artículo 36-Bis.- Las resoluciones administrativas de carácter individual o dirigidas a agrupaciones, dictadas en materia de impuestos que otorguen una autorización o que, siendo favorables a particulares, determinen un régimen fiscal, surtirán sus efectos en el ejercicio fiscal del contribuyente en el que se otorguen o en el ejercicio inmediato anterior, cuando se hubiera solicitado la resolución, y ésta se otorgue en los tres meses siguientes al cierre del mismo.

Al concluir el ejercicio para el que se hubiere emitido una resolución de las que señala el párrafo anterior, los interesados podrán someter

las circunstancias del caso a la autoridad fiscal competente para que dicte la resolución que proceda.

Este precepto no será aplicable a las autorizaciones relativas a prórrogas para el pago en parcialidades, aceptación de garantías del interés fiscal, las que obliga la ley para la deducción en inversiones en activo fijo, y las de inicio de consolidación en el impuesto sobre la renta.”

“Artículo 39.- El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

II. Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.

Las resoluciones que conforme a este artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.”

3.1.2.- RESOLUCIONES DEFINITIVAS.

Las resoluciones definitivas sólo se mencionan en el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, como objeto a combatir dentro del recurso de revocación,

pero enlazada con otros preceptos que cita y mediante los cuales cabe configurarla:

"Artículo 117.- El recurso de revocación procederá contra:

I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
- c) Dicten las autoridades aduaneras.
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

II. Los actos de autoridades fiscales federales que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.
- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.
- c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.
- d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código."

3.1.3 RESOLUCIONES REVOCATORIAS.

La resolución que recae al recurso para ponerle fin, o revocatoria, es a la que alude los artículos 131 al 133 del Código Fiscal de la Federación:

"Artículo 131.- La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la

fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.”

“Artículo 132.- La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente.”

“Artículo 133.- La resolución que ponga fin al recurso podrá:

- I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.
- II. Confirmar el acto impugnado.
- III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.
- IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.

V Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme, aun cuando hayan transcurrido los plazos que señalan los artículos 46-A y 67 de este Código."

3.1.4.- RESOLUCIONES JURISDICCIONALES.

Las resoluciones jurisdiccionales o sea las sentencias o resoluciones de Salas Regionales, se consignan como tales en los artículos 237, 248, 251 y otros del Código Fiscal de la Federación, aunque también cabe comprender, dentro de las resoluciones jurisdiccionales, a las de contradicción de sentencias que aprueba el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para fijar precedentes, sentar jurisprudencia, suspenderla, etc., en cuyo caso debe acudir a los artículos 259 a 263 del Código en cita:

"Artículo 237.- Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquéllos 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.

Las Salas podrán corregir los errores que 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, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará 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.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.”

“Artículo 248.- Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

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

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la

contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

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

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.”

“Artículo 251.- Toda resolución debe notificarse, a más tardar, el tercer día siguiente a aquel en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto y se asentará la razón respectiva a continuación de la misma resolución.

Al actuario que sin causa justificada no cumpla con esta obligación se le impondrá una multa hasta de dos veces el equivalente al salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal elevado al mes, sin que exceda del 30% de su salario y será destituido, sin responsabilidad para el Estado, en caso de reincidencia.”

“Artículo 259.- Las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, constituirán precedente una vez publicados en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

También constituirán precedente las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicados en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las Salas podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan del mismo, debiendo enviar al Presidente del Tribunal copia de la sentencia.”

“Artículo 260.- Para fijar jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

Asimismo, constituyen jurisprudencia las resoluciones pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, que diluciden las contradicciones de tesis sustentadas en las

sentencias emitidas por las Secciones o por las Salas Regionales del Tribunal.

También se fijara jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.”

“Artículo 261.- En el caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento del Pleno, el cual con un quórum mínimo de diez Magistrados, decidirá por mayoría la que debe prevalecer, constituyendo jurisprudencia.

La resolución que pronuncie el Pleno del Tribunal, en los casos a que este artículo se refiere, sólo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.”

“Artículo 262.- El Pleno podrá suspender una jurisprudencia, cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de la jurisprudencia. Dicha suspensión deberá publicarse en la revista del Tribunal.

Las Secciones de la Sala Superior podrán apartarse de su jurisprudencia, siempre que la sentencia se apruebe por lo menos por cuatro Magistrados integrantes de la Sección, expresando en ella las razones por las que se apartan y enviando al Presidente del Tribunal copia de la misma, para que la haga del conocimiento del Pleno y éste determine si procede que se suspenda su aplicación, debiendo en este caso publicarse en la revista del Tribunal.

Los magistrados de la Sala Superior podrán proponer al Pleno que suspenda su jurisprudencia, cuando haya razones fundadas que lo justifiquen. Las Salas Regionales también podrán proponer la suspensión expresando al Presidente del Tribunal los razonamientos que sustenten la propuesta, a fin de que la someta a la consideración del Pleno.

La suspensión de una jurisprudencia termina cuando se reitere el criterio en tres precedentes de Pleno o cinco de sección, salvo que el origen de la suspensión sea jurisprudencia en contrario del Poder Judicial Federal y éste la cambie. En este caso, el Presidente del Tribunal lo informara al Pleno para que éste ordene su publicación."

"Artículo 263.- Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

Cuando se conozca que una Sala del Tribunal dictó una sentencia contraviniendo la jurisprudencia, el Presidente del Tribunal solicitará a los magistrados que hayan votado a favor de dicha sentencia un informe, para que éste lo haga del conocimiento del Pleno y, una vez confirmado el incumplimiento, el Pleno del Tribunal los apercibirá. En caso de reincidencia se les aplicará la sanción administrativa que corresponda en los términos de la ley de la materia."

3.2.- ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Por otra parte las autoridades fiscales realizan actos, los que podemos definir de la siguiente manera:

"Acto: En materia tributaria, es toda manifestación unilateral de voluntad de la autoridad administrativa, sea discrecional o reglada, que produzca efectos en el ámbito de los derechos del gobernado, bien sea para crearle obligaciones, para modificárselas o para extinguírselas"¹¹

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a todas las autoridades a fundar y motivar sus resoluciones, esto es, expresar las disposiciones que crean aplicables y los hechos que las apoyen.

¹¹ DIEP DIEP, Op. cit. nota 10, pág. 298.

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 las niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho, conforme a lo dispuesto en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación.

4.- MEDIOS DE DEFENSA ANTE LAS RESOLUCIONES Y ACTOS DE LAS AUTORIDADES FISCALES.

En todo Estado de Derecho existe un sistema normativo que rige su organización y funcionamiento, las relaciones entre gobernantes y gobernados, sus obligaciones y derechos de ambos y el límite de la actividad gubernamental, al cual debemos ceñirnos para no quebrantar por un lado el principio de legalidad que conduce sus actuaciones o funciones y por el otro, para que los particulares, coadyuven con el Estado para preservar la armonía social, la paz, la tranquilidad, la seguridad colectiva, el bienestar y el orden público.

“En esa virtud, los actos y resoluciones de la Administración Pública deben ser emitidos por autoridad competente, en forma escrita, fundados y motivados y darse a conocer a sus destinatarios siguiendo las formalidades del procedimiento respectivo, para que puedan presumirse de válidos y eficaces; porque todos los particulares, tienen derecho a la legalidad de esos actos que les dan origen y son el sustento de sus múltiples relaciones entre los Poderes Públicos y la colectividad; de no observarse por los servidores públicos, la secuela del procedimiento administrativo, el citado principio de legalidad establece remedios para restablecer el orden jurídico que ha sido quebrantado por una autoridad del Estado.

Es por ello, que en nuestro país han sido instituidos en los tres niveles de gobierno medios de defensa legal a favor de los particulares para preservar, tanto la constitucionalidad, como la legalidad de las actuaciones de las dependencias y

organismos integrantes del Poder Ejecutivo Federal, Estatal y Municipal, tales instrumentos son conocidos como: recursos administrativos, juicio contencioso administrativo y juicio de amparo en el rubro administrativo.

Dentro de ese contexto se encuentran encuadrados los que son propios para la materia fiscal, porque dicha actividad es desarrollada, por autoridades que dependen de la Administración Pública, y que en esas condiciones sus resoluciones, diligencias y determinaciones administrativas para la inspección, liquidación, exigibilidad de las obligaciones contributivas, la imposición de sanciones y otros accesorios legales, deben ajustarse a las disposiciones pertinentes tanto substantivas como adjetivas, el no hacerlo, indudablemente la parte agraviada tiene a su alcance los referidos mecanismos de impugnación para exigir el restablecimiento del orden legal controvertido o violado, en armonía con el marco jurídico observable en cada caso."¹²

No es un estudio profundo de los referidos medios de defensa en materia fiscal al cual se centra el presente trabajo, sencillamente pretendo señalarlos, con el objeto de conocer las normas jurídicas que deben acatarse por las autoridades tributarias, para que ante todo se respete el principio de legalidad que rige el desarrollo y ejecución de las funciones públicas.

4.1.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

4.1.1. CONCEPTO.

Los recursos administrativos, representan la primera instancia de los medios de defensa que tienen los particulares en contra de las determinaciones administrativas que lesionan sus derechos y se hacen valer ante la propia autoridad administrativa responsable del acto o procedimiento discutible, para que

¹² SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, "Las defensas Legales del Contribuyente". Ed. Porrúa, S.A., 2ª ed., México, D.F., 2001, pags. 543 y 544.

se modifique, se reforme o se deje sin efecto en caso de afectar los intereses del recurrente.

"También es una vía que le permite a la Administración Pública reconsiderar, corregir o modificar sus resoluciones o diligencias que no estén ajustadas a las formalidades legales que deben seguirse, y que como consecuencia se podrá enmendar o encausar por el sendero de la legalidad ese proceder, que puede estar viciado por error, ignorancia, desvío de poder, desproporción, injusticia manifiesta o por cualquier otra omisión que lesione los intereses personales o patrimoniales del agraviado; por ello, se debe comprender la esencia de su naturaleza jurídica, de los recursos administrativos para alcanzar una positiva imagen de las dependencias y organismos que integran el Poder Ejecutivo, y que tienen en sus manos la substanciación y resolución de tales medios de inconformidad, y se valoran en su justa y noble dimensión, el remedio tendrá el resultado eficaz esperado, para que de esta manera se eviten otras defensas legales, que pueden intentarse con posterioridad a dichos recursos."¹³

En un Estado de Derecho, es imperativo que exista un control de legalidad sobre los actos de la autoridad administrativa, a fin de que se encuentren en consonancia con las leyes que los rigen y permita a los particulares, cuyos intereses puedan resultar lesionados por las violaciones que a las mismas se cometan, tener una adecuada protección.

"El derecho de los particulares a la legalidad de los actos de la Administración, señala la doctrina, consiste en el poder que el administrado tiene de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, lo que significa que los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen. Por lo tanto, el derecho a la legalidad

¹³ SÁNCHEZ GOMEZ, Op. cit, nota 12, pág. 544.

se descompone en una serie de derechos: el derecho a la competencia; el derecho a la forma; el derecho al motivo; el derecho al objeto; y el derecho al fin prescrito por la ley. Señala igualmente la doctrina que cualquier alteración indebida de alguno de estos derechos debe encontrar en la legislación medios eficaces para su restablecimiento.¹⁴

Emilio Margáin define al recurso administrativo como "todo medio de defensa al alcance de los particulares, para impugnar ante la Administración Pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida".¹⁵

Una manera de ejercer un control de legalidad sobre los actos de la Administración que permite, a la vez, el restablecimiento de esa legalidad si ha sufrido alguna alteración indebida, es a través de los medios de defensa legalmente establecidos y al alcance de los particulares, que proporcionan a éstos la oportunidad de obtener la anulación de los actos dictados con violación de la ley aplicada o sin la aplicación de la debida. De estos medios de defensa, los que se hacen valer ante la propia autoridad administrativa genéricamente se denominan recursos administrativos.

4.1.2.- IMPORTANCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

La importancia del recurso administrativo radica en que normalmente la ley establece que es improcedente acudir ante los organismos jurisdiccionales si en el orden administrativo existe algún medio de defensa que permita al gobernado obtener la anulación del acto administrativo y legal, siempre que el recurso administrativo sea de interposición obligatoria.

¹⁴ Op. cit. supra nota 12.

¹⁵ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", Ed. Porrúa, México, 1997, pag. 463.

“Por ejemplo, específicamente en el campo tributario, el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 202, fracción VI, señala la importancia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación contra actos que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa. Disposición similar existe en la Ley de Amparo, que establece en el artículo 73, fracción XV, que es improcedente el juicio de garantías contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisadas de oficio, conforme a la ley que los rija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la propia ley consigna para conceder la suspensión definitiva.”¹⁶

Desde otro punto de vista, el recurso administrativo es importante porque permite a la Administración revisar sus actos a instancia del particular, cuando éste se considera agraviado por una resolución que estima ilegal y si resulta fundada la inconformidad puede modificarlo o nulificarlo a fin de restablecer sin mayores dilaciones la legalidad en el ejercicio de la función administrativa.

4.1.3.- EL RECURSO DE REVOCACIÓN.

Establece el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación que contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal se podrá interponer el recurso de revocación.

Cabe mencionar que con anterioridad a la reforma de 1995, el Código Fiscal de la Federación, además del recurso de revocación contemplaba los recursos de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y el de nulidad de notificaciones.

¹⁶ LOBATO RODRÍGUEZ, Op. cit. nota 2, pags. 249 y 250.

El recurso de revocación está regulado en el Código Fiscal de la Federación en su Título V, Capítulo Primero, en los artículos 116 al 133.

El artículo 125 de dicho Código, consagra con carácter optativo el recurso administrativo de revocación, en esas condiciones dicho medio de impugnación se puede hacer valer ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha en que haya surtido efectos legales su notificación, o en su caso el interesado podrá hacer valer directamente su demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es de mencionarse que con las reformas del 31 de diciembre de 2003, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2004, el artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, establece además que el interesado deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro y la posibilidad en el caso de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos, el contribuyente podrá impugnar dicho acto por una sola vez, a través de la misma vía.

El recurso procederá en contra de resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que determinen contribuciones, accesorios legales o aprovechamientos; nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley; las que dicten las autoridades aduaneras; contra actos que constituyan vicios del procedimiento administrativo de ejecución; contra actos que exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido; o que afecten al interés jurídico de terceros, como lo establece el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación.

El escrito de interposición del recurso podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio o a la que emitió o ejecutó el acto, por correo

certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente, en este caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

Si el particular afectado por un acto o resolución administrativa fallece durante el plazo a que se refiere el artículo 121 de dicho Código, se suspenderá hasta por un año el término para hacer valer ese medio de defensa, si antes no se hubiese aceptado el cargo de representante de la sucesión, la misma norma señala otros casos sobre tal suspensión.

El artículo 122 del Código Fiscal de la Federación dispone que el escrito de interposición del recurso debe precisar el nombre; la denominación o razón social y domicilio fiscal, así como Registro Federal de Contribuyente del recurrente, para efectos de fijar la competencia de la autoridad; autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción; domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas; la resolución o acto que se impugna; los agravios que le cause la resolución o acto impugnado; las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate. Cuando no se expresen los agravios, no se señale la resolución o acto impugnado, los hechos controvertidos o no se ofrezcan pruebas, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro del plazo de cinco días subsane esas omisiones, de no cumplirse se desechará de plano el recurso.

Cuando no se gestione en nombre propio la representación de las personas físicas y morales, se hará mediante escritura pública, carta poder firmada por dos testigos y ratificada las firmas del otorgante y testigos ante la autoridad fiscal, también será válida la constancia de inscripción en el registro de representantes legales que lleve la misma autoridad. El promovente deberá acompañar los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales; el documento en que conste el acto impugnado y constancia de su notificación; las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su

caso; dichos documentos podrán presentarse en fotocopias simples, si no obran en poder del promovente los originales, o en su caso copias certificadas, cuando no tenga a la mano dichas pruebas debe indicar el archivo, oficina o dependencia en donde se tengan para que sean solicitadas de oficio por el fisco, siempre que el interesado no las haya podido obtener por su cuenta, de conformidad con el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación.

Con respecto a las promociones dirigidas a las autoridades fiscales el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, reformado el 31 de diciembre de dos mil tres, y publicado en el Diario Oficial de la Federación establece lo siguiente:

"Artículo 18. Toda promoción dirigida a las autoridades fiscales, deberá presentarse mediante documento digital que contenga firma electrónica avanzada. Los contribuyentes que exclusivamente se dediquen a las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas que no queden comprendidos en el tercer párrafo del artículo 31 de este Código, podrán no utilizar firma electrónica avanzada. El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá determinar las promociones que se presentarán mediante documento impreso.

Las promociones deberán enviarse por los medios electrónicos que autorice el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, a las direcciones electrónicas que al efecto apruebe dicho órgano. Los documentos digitales deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

- I. El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad y la clave que le correspondió a dicho registro.
- II. Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.
- III. La dirección de correo electrónico para recibir notificaciones.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, así como cuando se omita señalar la dirección de correo electrónico.

Los contribuyentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 31 de este Código no estarán obligados a utilizar los documentos digitales previstos en este artículo. En estos casos, las promociones deberán presentarse en documento impreso y estar firmadas por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella dactilar. Las promociones deberán presentarse en las formas que al efecto apruebe el Servicio de Administración Tributaria. Cuando no existan formas aprobadas, la promoción deberá reunir los requisitos que establece este artículo, con excepción del formato y dirección de correo electrónicos. Además deberán señalar el domicilio para oír y recibir notificaciones y, en su caso, el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

Cuando el promovente que cuente con un certificado de firma electrónica avanzada, acompañe documentos distintos a escrituras o poderes notariales, y éstos no sean digitalizados, la promoción deberá presentarla en forma impresa, cumpliendo los requisitos a que se refiere el párrafo anterior, debiendo incluir su dirección de correo electrónico. Las escrituras o poderes notariales deberán presentarse en forma digitalizada, cuando se acompañen a un documento digital. Cuando no se cumplan los requisitos a que se refieren los párrafos cuarto y quinto de este artículo, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, si la omisión consiste en no haber usado la forma oficial aprobada, las autoridades fiscales deberán especificar en el requerimiento la forma respectiva.

Lo dispuesto en este artículo no es aplicable a las declaraciones, solicitudes de inscripción o avisos al registro federal de contribuyentes a que se refiere el artículo 31 de este Código.”

Para lo dispuesto en el artículo anterior, el artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, en su fracción II, establece que lo dispuesto en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, entrará en vigor hasta que el Servicio de Administración Tributaria establezca las promociones que se deberán presentar por medios electrónicos y en documento impreso.

Por lo que hace a la representación y a las personas físicas o morales, el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación, a partir de las reformas del 31 de diciembre 2003, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2004, establece lo siguiente:

“Artículo 19.- En ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios. La representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales se hará mediante escritura pública, mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante, aceptante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público.

El otorgante de la representación podrá solicitar a las autoridades fiscales la inscripción de dicha representación en el registro de representantes legales de las autoridades fiscales y ésta expedirá la constancia de inscripción correspondiente. Con dicha constancia, se podrá acreditar la representación en los trámites que se realicen ante dichas autoridades.

La solicitud de inscripción se hará mediante escrito libre debidamente firmado por quien otorga el poder y por el aceptante del mismo, acompañando el documento en el que conste la representación correspondiente, así como los demás documentos que mediante reglas de carácter general establezca el Servicio de Administración

Tributaria. Es responsabilidad del contribuyente que hubiese otorgado la representación y la hubiese inscrito, el solicitar la cancelación de la misma en el registro citado en los casos en que se revoque el poder correspondiente. Para estos efectos, se deberá dar aviso a las autoridades fiscales dentro de los 5 días siguientes a aquél en que se presente tal circunstancia; de no hacerlo, los actos que realice la persona a la que se le revocó la citada representación surtirán plenos efectos jurídicos.

Para los efectos de este artículo, las escrituras públicas que se contengan en documentos digitales en los términos de lo dispuesto por el artículo 1834-Bis del Código Civil Federal, deberán contener firma electrónica avanzada del fedatario público.

Cuando las promociones deban ser presentadas en documentos digitales por los representantes o los autorizados, el documento digital correspondiente deberá contener firma electrónica avanzada de dichas personas.”

A raíz de las reformas al Código Fiscal de la Federación, la protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa, estará a cargo de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, correspondiéndole la asesoría, representación y defensa de los contribuyentes que soliciten su intervención, en todo tipo de asuntos emitidos por autoridades administrativas y organismos federales descentralizados, así como, determinaciones de autoridades fiscales y de organismos fiscales autónomos de orden federal. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente será un organismo autónomo, con independencia técnica y operativa. La prestación de sus servicios será gratuita y sus funciones, alcance y organización se contendrá en la Ley Orgánica respectiva.

Conforme a las reformas de 31 de diciembre de 2003, al artículo 130 del Código Fiscal de la Federación, en el recurso de revocación se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones. No se considerará comprendida en esta

prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso. Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración, se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles. Las demás pruebas quedarán a la prudente apreciación de la autoridad. Si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, las autoridades adquieren convicción distinta acerca de los hechos materia del recurso, podrán valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en este artículo, debiendo en ese caso fundar razonadamente esta parte de su resolución. Para el trámite, desahogo y valoración de las pruebas ofrecidas y admitidas, serán aplicables las disposiciones legales que rijan para el juicio contencioso administrativo federal, a través del cual se puedan impugnar las resoluciones que pongan fin al recurso de revocación, en tanto no se opongan a lo dispuesto en el capítulo respectivo.

Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos que no afecten el interés jurídico del recurrente, que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de sentencias; que hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o Tribunales Judiciales; que se haya consentido el acto controvertido; que sea conexo otro que haya sido combatido por medio de un recurso o defensa diferente; si son revocados los actos discutidos por la autoridad

responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación.

Conforme al artículo 124-A, del Código Fiscal de la Federación, el sobreseimiento del recurso se dictará cuando el promovente se desista del mismo; cuando sobrevenga alguna causa de improcedencia; si no existe el acto impugnado o hayan cesado sus efectos.

Dicho recurso también es procedente por violaciones cometidas durante el procedimiento administrativo de ejecución antes de la etapa del remate, o bien en contra de los vicios o irregularidades que se registren en el avalúo pericial que sirva como base para dicho remate. Los terceros que afirmen ser propietarios de los bienes o negociaciones, embargadas, podrán hacer tal medio de defensa en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de subasta o se adjudiquen dichos bienes a favor del fisco, de igual forma los terceros que aleguen tener derechos preferentes para que los créditos a su favor sean pagados antes que los fiscales federales, con fundamento en los artículos 127 y 128 del Código Fiscal de la Federación.

Ordena el artículo 131 de dicho Código, que la autoridad deberá dictar la resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso.

El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado. El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado. El referido efecto en forma específica propicia lo que se conoce como resolución negativa ficta en materia fiscal, la cual debe atacarse por el agraviado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para hacer valer sus derechos, porque se trata de un acto contrario a sus pretensiones.

La resolución que ponga fin al recurso podrá desecharlo por improcedente, confirmar el acto impugnado, mandar reponer el procedimiento administrativo, ordenar que se emita una nueva resolución fiscal, dejar sin efecto en forma absoluta o relativa el acto discutido, modificar su contenido, o sobreseer ese medio de defensa.

En cuanto a la resolución que se dicte en el recurso de revocación, los artículos 132, y 133 del Código Fiscal de la Federación, con motivo de la reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2004, establecen lo siguiente:

"Artículo 132.- La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y, si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente. Asimismo, en dicha resolución deberán señalarse los plazos en que la misma puede ser impugnada en el juicio contencioso administrativo. Cuando en la resolución se omita el señalamiento de referencia, el contribuyente contará con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el juicio contencioso administrativo."

"Artículo 133.- Cuando se deje sin efectos el acto impugnado por la incompetencia de la autoridad que emitió el acto, la resolución correspondiente declarará la nulidad lisa y llana."

Por lo que respecta al cumplimiento de las resoluciones dictadas en el recurso de revocación por parte de las autoridades demandadas y cualquier otra autoridad relacionada, el artículo 133-A, del Código Fiscal de la Federación adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2004, establece lo siguiente:

"Artículo 133-A.- Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las resoluciones dictadas en el recurso de revocación, conforme a lo siguiente:

I. En los casos en los que la resolución deje sin efectos el acto impugnado y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo su revocación; en el caso de revocación por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo perentorio de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes en el plazo de cuatro meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquél en el que se proporcione dicha información o se realice el acto. Transcurrido dicho plazo sin dictar la resolución definitiva, la autoridad no podrá reiniciar un procedimiento o dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada en el recurso, salvo en los casos en los que el particular, con motivo de la resolución del recurso, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le confirme un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la revocación de la resolución impugnada o lo indemnice por los daños y perjuicios causados.

Los efectos que establece esta fracción se producirán sin que sea necesario que la resolución del recurso lo establezca y aun cuando la misma revoque el acto impugnado sin señalar efectos.

b) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la resolución le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución impugnada ni puede dictarse después de haber transcurrido cuatro meses, aplicando en lo conducente lo establecido en el segundo párrafo siguiente al inciso a) que antecede.

Para los efectos de este inciso, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de recursos en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

Cuando se interponga un medio de impugnación, se suspenderá el efecto de la resolución hasta que se dicte la sentencia que ponga fin a la controversia.

Los plazos para cumplimiento de la resolución que establece este artículo, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en el que haya quedado firme la resolución para el obligado a cumplirla."

En cuanto a las notificaciones de los actos administrativos, el artículo 134 del Código citado, reformado el 31 de diciembre de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2004, dispone lo siguiente:

"Artículo 134.- I. Personalmente o por correo certificado o electrónico, con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.

En el caso de notificaciones por correo electrónico, el acuse de recibo consistirá en el documento digital con firma electrónica que transmita el destinatario al abrir el documento digital que le hubiera sido enviado. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como firma electrónica del particular notificado, la que se genere al utilizar la

clave que el Servicio de Administración Tributaria le proporcione para abrir el documento digital que le hubiera sido enviado.”

Las notificaciones por estrados se harán fijando durante quince días consecutivos el documento que se pretenda notificar en un sitio abierto al público de las oficinas de la autoridad que efectúe la notificación y publicando el documento citado, durante el mismo plazo, en la página electrónica que al efecto establezcan las autoridades fiscales. La autoridad dejará constancia de ello en el expediente respectivo. En estos casos, se tendrá como fecha de notificación la del décimo sexto día siguiente al primer día en que se hubiera fijado o publicado el documento. Las notificaciones por edictos se harán mediante publicaciones durante tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación, por un día en un diario de mayor circulación, y durante quince días consecutivos en la página electrónica que al efecto establezcan las autoridades fiscales, y contendrán un resumen de los actos que se notifican. Se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación o en la página a que hace referencia el párrafo anterior, según sea el caso. Con fundamento en los artículos 139 y 140 del Código Fiscal de la Federación, con motivo de la reforma a dicho ordenamiento federal, el 31 de diciembre de 2003.

Como se puede apreciar en los procedimientos descritos con antelación, actualmente los medios electrónicos de comunicación en específico el Internet, cumple un papel importante en las relaciones existentes entre las autoridades administrativas y los contribuyentes, al desempeñar sus facultades los primeros y ejercer sus derechos los segundos.

4.1.4.- RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

En la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, y en vigor a partir del 1° de julio de 1997, ordena que:

"Artículo 294. Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnables algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad en la forma y términos que establezca el reglamento ante los Consejos Consultivos Delegacionales, los que resolverán lo procedente. Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnadas en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos."

"Artículo 295. Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior"

Por lo tanto, existe otro recurso administrativo específico, que no está regulado en el Código Fiscal de la Federación y que se denomina recurso de inconformidad, el cual se tramita ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con la Ley respectiva, así como su Reglamento.

4.2.- JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

4.2.1- CONCEPTO.

El juicio contencioso administrativo, que en algunos casos se le llama simplemente, juicio de nulidad, especialmente en el rubro fiscal, es la segunda instancia a la que pueden acudir los gobernados para alegar la ilegalidad de las resoluciones o procedimientos fiscales contrarios a derecho, su tramitación se plantea ante los Tribunales de Anulación o Judiciales, salvo cuando su interposición sea optativa en relación con los recursos administrativos citados en el punto anterior.

“Se trata de un juicio, proceso o controversia que en la generalidad de los supuestos corre a cargo de los particulares la promoción de la demanda, porque en la práctica la inconformidad es gestionada frecuentemente por los sujetos pasivos directos o responsables solidarios de una obligación contributiva, al encontrar vicios de forma o de fondo en los requerimientos de pago de las prestaciones respectivas, o en su caso omisiones formales en la secuela del procedimiento de inspección o de exigibilidad de esa obligación tributaria; y excepcionalmente la gestión del juicio corre a cargo de las propias autoridades hacendarias, cuando existen resoluciones administrativas ilegalmente favorables a los gobernados y que lesionan los intereses públicos.

El proceso contencioso administrativo hoy en día está cobrando una gran fuerza técnico-práctico, ante la optatividad de los recursos administrativos, la mayoría de agraviados por las resoluciones fiscales prefieren acudir directamente ante los Tribunales Judiciales o Administrativos, a demandar sus pretensiones violadas, por encontrar en su esencia un medio más eficaz que la reconsideración administrativa, y a su vez con esa medida se abrevia una instancia administrativa, que favorece los intereses económicos y jurídicos de los contribuyentes y les permite ahorrar tiempo y esfuerzo en la defensa de sus intereses personales”.¹⁷

Uno de los grandes aciertos de nuestra organización constitucional y jurídica, es la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, tanto en la esfera Federal como Estatal, siguiendo como inspiración el modelo ideado por la doctrina y la legislación francesa, pero adoptados a los propios moldes y tradiciones del sistema legal nacional, que tiene gran influencia judicialista y angloamericana.

Cuando se creó el Tribunal Fiscal de la Federación se estimó que violaba los preceptos constitucionales que establecen la división de poderes, alegando que el Poder Judicial, es el único que se encuentra facultado para resolver toda

¹⁷ SÁNCHEZ GOMEZ, Op. cit. nota 12, pags. 544 y 545.

clase de controversias incluyendo a las de naturaleza fiscal; sin embargo con el correr de los años y apoyándose también en la doctrina de la división de poderes, se alcanzó la convicción de que dentro del seno del Poder Ejecutivo, si se pueden instituir tribunales de naturaleza administrativa, para conocer y resolver conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares por actos ilegales de aquélla, por lo cual era necesario elevar a rango constitucional su naturaleza jurídica, comenzando por las reformas en 1946 a la fracción I del artículo 104, que facultó al Congreso de la Unión para establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de los tribunales administrativos creados por una ley federal y que tengan plena autonomía para dictar sus fallos. Esta reforma significó la constitucionalización en forma indirecta de los tribunales administrativos en el régimen mexicano. En 1967, en el mes de junio, se promulgó otra reforma al artículo 104 de la Constitución, misma que entró en vigor el 28 de octubre de 1968, en la que se autorizó al legislador federal para 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; asimismo, se facultó al legislador federal para que estableciera las normas para su organización, procedimiento, y los recursos que procedan contra sus resoluciones, confirmándose la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema Corte en contra de las resoluciones definitivas de dichos tribunales. Esta reforma significó la constitucionalización en forma directa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Finalmente, la reforma de 29 de julio de 1987, publicada el 10 de agosto del mismo año, trasladó la atribución del Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, del texto del artículo 104, fracción I-B, que en el fondo significa el fundamento constitucional para la creación de tribunales administrativos, para incluirla en el texto del artículo 73, fracción XXIX-H. La citada reforma se apoyó sólo en motivos de técnica legislativa y no añadió nuevos elementos sobre el particular, sólo se limitó a apartar la citada facultad del capítulo dedicado al Poder Judicial Federal para incluirla en el relativo al Congreso de la Unión.

Es así como su propia historia nos da importantes datos de su evolución y validez institucional, y ese respaldo, ha permitido ampliar su organización y competencias, y en las tres últimas décadas del presente siglo se han fundado diversos Tribunales de lo Contencioso Administrativo en la República mexicana que son una clara muestra de su avance estructuralista; no perdiendo de vista que los pioneros son el Tribunal Fiscal de la Federación, fundado por su ley de 1936, en la actualidad denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; el Tribunal Fiscal del Estado de México, instituido en 1958, actualmente denominado Tribunal de lo Contencioso Administrativo; y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que nació en el año de 1971.

Aunque originalmente dichos organismos jurisdiccionales comenzaron a conocer de conflictos fiscales suscitados entre los particulares y la Administración Pública, su competencia se ha ido ampliando paulatinamente para atender toda clase de controversias administrativas; asimismo la autoridad de varios de ellos ha cambiado de simple anulación a lo que se conoce como de plena jurisdicción, ya que sus sentencias han pasado de su sentido declarativo a ser de condena. No obstante, se esperan más avances empezando por el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde el 1º de enero de 2001 se le llama Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque sigue siendo titubeante su naturaleza jurídica de aquél, entre la anulación y la plena jurisdicción.

El Contencioso Administrativo es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo formalmente, 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.

Es una controversia que se promueve a instancia de parte agraviada ante un organismo jurisdiccional y que puede ser el gobernado o la Administración

Pública, y que por regla general se ataca un acto administrativo que lesiona el interés jurídico del demandante y para ese efecto el procedimiento respectivo comienza con la presentación que por escrito se haga de la demanda y se desarrolla en varias etapas constituidas por la admisión de esa promoción, el emplazamiento a la parte demandada y a los terceros si los hay para el efecto de que contesten la demanda dentro del plazo que marca la ley y puedan alegar lo que a su derecho convenga, continua con el desahogo de las pruebas ofrecidas, y con alegatos o sin ellos se cerrará la instrucción y se dictará la resolución respectiva que debe notificarse en tiempo a las partes interesadas, con ello termina dicha secuela procedimental.

El órgano jurisdiccional, es aquél que conforme a derecho está dotado para conocer y resolver las controversias de naturaleza administrativa y para cumplir sus funciones está revestido de la autoridad necesaria para declarar el derecho a favor de la parte que le asista y ello se demuestra con la sentencia que recaiga a cada conflicto.

4.2.2.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

En nuestro país, el Tribunal Fiscal de la Federación, ha cambiado de nombre, por reformas y adiciones que se le hicieron a la Ley Orgánica respectiva, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 2000, para entrar en vigor el 1 de Enero de 2001, llamándose Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en consecuencia esa nueva denominación se hace propia para todos los ordenamientos legales que se ocupan de regular la organización, competencia y procedimiento ante el mismo organismo jurisdiccional.

Es competente para conocer del procedimiento por virtud del cual se resuelve la legalidad o ilegalidad de los actos de la Administración Pública en materia fiscal federal.

"El contencioso administrativo implica atribuir a un tribunal situado fuera del Poder Judicial verdadera jurisdicción para dirimir conflictos surgidos entre los particulares y los órganos del Poder Ejecutivo, a fin de que los actos de éste queden sometidos al juzgamiento de ese tribunal; implica también la independencia de éste frente a los demás órganos del propio Poder Ejecutivo y requieren los juzgadores el conocimiento especializado de la actuación de esos órganos... Constituye así una de las dos vías de autocontrol de la legalidad de los actos administrativos, que por la delegación absoluta de una porción de la soberanía interior del Poder Público, en ejercicio de la cual el Tribunal Fiscal de la Federación puede sentenciar libremente."¹⁸

De conformidad con el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se regirán por las disposiciones de dicho Código, sin perjuicio de lo dispuesto por los Tratados Internacionales del que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre y cuando en sus normas no contravengan el procedimiento contencioso administrativo respectivo, así como las disposiciones de derecho federal común.

Son partes en el juicio: el demandante, tiene este carácter la persona física y moral que promueve la demanda; los demandados, podrá ser por un lado la autoridad que dictó la resolución impugnada, por el otro el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa; el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procurador General de la República o Procurador General de Justicia del Distrito Federal, de la que depende la autoridad que emitió o ejecutó el acto discutido; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación; el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

¹⁸HEDUAN VIRUÉS, Dolores, "Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación", Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1971. pag 13.

Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procederá la gestión de negocios, quien promueva a nombre de otro deberá acreditar la representación que le fue otorgada en 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. En los juicios que se sigan ante el mismo organismo jurisdiccional no habrá lugar a condenación de costas, cada parte será responsable de sus propios gastos.

4.2.2.1.- LA COMPETENCIA EN RAZÓN DE LA MATERIA.

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases de su liquidación; las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados en el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibirlo por el Estado; las que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales; las que causen un agravio en materia fiscal distinto a los señalados; las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas; las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada; las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal, o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades; las que

requieran el pago de garantías en favor de la Federación, del Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados, relacionadas con créditos, bienes o recursos de propiedad federal y participables a dichas entidades públicas; las que dicten las autoridades administrativas federales negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se refiere prácticamente a lo que tradicionalmente se ha conocido como el pago de daños y perjuicios por responsabilidad civil de los servidores públicos, siendo optativa la demanda, por la vía judicial o administrativa; las que se dicten en materia de comercio exterior; las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; las que se dicten en el recurso administrativo de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las señaladas en las demás leyes administrativas federales.

Con las reformas y adiciones impresas al artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde enero de 2001, la fracción XIII, dice que las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin aun procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

La fracción XIV dispone también que las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo. A su vez la fracción XV, preceptúa las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra de las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio administrativo, en las materias administrativa y fiscal que se han indicado, o por la negativa de una autoridad a expedir la constancia de haberse dado la resolución positiva ficta.

Lo expuesto nos conduce a sostener que la competencia por la materia del Tribunal en cuestión se está generalizando a diversos rubros administrativos federales, lo cual es loable ante los reclamos tradicionales de la población.

Las resoluciones se considerarán definitivas, cuando se haya resuelto previamente el recurso administrativo respectivo, cuando no admitan o no exista dicho medio de defensa, o que su interposición sea optativa.

Dicho tribunal conocerá de los juicios que promuevan las autoridades administrativas para que sean anuladas las resoluciones favorables a un particular, siempre que esas resoluciones sean de las materias que se han señalado como de su competencia.

4.2.2.2.- LA SALA SUPERIOR.

Se compone de once magistrados y actuará en Pleno y en dos Secciones, el primero, se integra por dichos magistrados y bastará la presencia de siete de sus miembros para que pueda sesionar; las segundas se integran de cinco magistrados y bastará la presencia de cuatro de sus miembros para que pueda sesionar.

El artículo 16 de la Ley Orgánica referida señala que, es competencia del Pleno designar entre sus integrantes al Presidente del Tribunal; señalar la sede y el número de Salas Regionales; resolver los conflictos de competencia entre las Salas Regionales; fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal; ejercer la facultad de atracción en aquellos juicios que sea necesario su conocimiento y resolución para la interpretación directa de un precepto de ley o reglamento, o fijar los elementos constitutivos de una obligación tributaria; resolver los incidentes y recursos de su competencia; resolver sobre las excitativas de justicia, de los impedimentos, excusas y recusaciones de los magistrados; dictar las medidas necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados, y aplicar en

su caso las sanciones correspondientes con las excepciones que marca la ley; cambiar de adscripción a los magistrados del Tribunal; expedir el Reglamento Interior del Tribunal, entre otras.

Se amplía la competencia del Pleno de la Sala Superior, en el mismo artículo 16 referido, para que desde enero de 2001, proponga al Presidente de la República la designación o ratificación de los magistrados; la facultad de atracción se extiende a más asuntos que por sus características especiales lo ameriten y a petición de la Sección respectiva; expedir el Reglamento Interior y demás disposiciones generales y acuerdos necesarios del Tribunal; crear unidades administrativas; dar bases de la carrera jurisdiccional de actuarios, secretarios de acuerdos, para la selección e ingreso de personal, disciplina, estímulos y retiro de funcionarios jurisdiccionales, designar a Magistrados visitantes de las Salas Regionales.

4.2.2.3.- LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR.

Su competencia es visible en el artículo 20 de la misma Ley Orgánica en consulta, por lo tanto es de destacarse que debe resolver los juicios que se promuevan en materia de comercio exterior, en contra de resoluciones fundadas en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o sobre comercio internacional suscrito por México; de asuntos que el Presidente del Tribunal considere de importancia y trascendencia; sobre incidentes, recursos y las quejas que procedan en contra de sus actos o resoluciones o relacionadas con ellas y determinar las medidas de apremio; fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, así como ordenar su publicación; aprobar los rubros y las tesis de los precedentes y la jurisprudencia fijada por la Sección; las demás que establezcan las leyes.

4.2.2.4.- LAS SALAS REGIONALES.

Están integradas de tres magistrados cada una, para que puedan sesionar será indispensable la presencia de dichos miembros y para resolver bastará la mayoría de votos. El territorio nacional se divide en once regiones, conocidas como: Noroeste, Norte-Centro, Noreste, Occidente, del centro, de Hidalgo-México, del Golfo-Centro, de Guerrero, del Sureste, Peninsular y Metropolitana, en el artículo 28 de la Ley Orgánica se precisa competencia territorial para identificar a los Estados que la componen en cada una de las regiones habrá el número de Salas que acuerde el Pleno del Tribunal, las cuales tendrán la sede que el mismo señale.

Conocerán en primera instancia de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones fiscales y administrativas que ya fueron indicadas en observancia del artículo 11 de la misma Ley Orgánica del Tribunal. Por otro lado ordena el artículo 31 de dicha Ley Orgánica, hasta el 31 de diciembre de 2000, que, las Salas Regionales conocerán de los juicios en razón del territorio respecto del lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto en los casos que se trate de empresas que forman parte del sistema financiero, tengan el carácter de controladoras en los términos de la Ley del impuesto sobre la Renta; el demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el territorio nacional; el demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal, en los tres primeros supuestos será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada, y en el último supuesto se atenderá al domicilio del particular.

Atendiendo a la reforma que se le hizo al mismo artículo 31, desde el 1º de enero de 2001, dice que las Salas Regionales conocerán de los juicios en razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueren varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la

que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea en particular, se atenderá a su domicilio.

Anteriormente se tomaba como dato fundamental el domicilio del contribuyente para promover el juicio ante la Sala respectiva y a partir del ejercicio en curso, es la sede o domicilio de la autoridad demandada el que impera.

4.2.2.5.- LA DEMANDA Y LA CONTESTACIÓN RESPECTIVA.

La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos legales la notificación de la resolución impugnada. Podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté 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 el que resida el demandante. La autoridad podrá presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que emita la resolución, cuando se pida la nulidad o modificación de un acto favorable a un particular, con las excepciones que marca la ley. Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta por un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante, ello en observancia del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, que también contiene otras reglas sobre este particular.

Deberá contener el nombre y domicilio fiscal o en su caso domicilio para recibir notificaciones el demandante; la resolución que se impugna, así como acompañarla; la autoridad o autoridades demandadas o el nombre o domicilio del particular demandado; las pruebas que se ofrezcan, señalando el nombre de los peritos y testigos si se ofrecen ese tipo de pruebas; los hechos y conceptos de impugnación, así como el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

El demandante deberá adjuntar a su instancia una copia de la misma para cada una de las partes, así como de los documentos anexos; el documento que acredite su personalidad, cuando no gestione a nombre propio; la resolución o el acuerdo en donde conste el acto impugnado, o en su caso copia de la instancia no resuelta por la autoridad demandada; constancia de la notificación del acto controvertido si la hay; cuestionario que debe desahogar el perito o los testigos y demás pruebas documentales que ofrezca el promovente.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder de los demandantes o cuando éstas no se hubieren podido obtener a pesar de que se traten de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande a expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para lo anterior, deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda, de conformidad con lo establecido en los artículos 208, 209 y relativos del Código Fiscal de la Federación.

Si el demandante no acompaña a la demanda los documentos a que se refiere el artículo 209 del referido Código, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días.

Por cuanto a los requisitos de la demanda, atendibles para el 2001, en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, se agrega, que se debe precisar el nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente; precisar lo que se puede, si es de condena la sentencia indicar las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demande, cuando se omita el nombre del demandante, la resolución impugnada, o los conceptos de violación, el magistrado instructor la desechará sin más trámite de plano, por su notoria improcedencia, sólo en los casos que no se especifique a la autoridad o

autoridades demandadas, el nombre y domicilio del particular demandado, los hechos que den motivo a la demanda, las pruebas respectivas que se ofrezcan, nombre de testigos y peritos, su domicilio y el cuestionario sobre esas cuestiones, nombre y domicilio del tercero perjudicado, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demande, tal magistrado requerirá al promovente, para que subsane esas omisiones, en un término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda, o por no ofrecidas las pruebas; en caso que no señale domicilio para oír y recibir notificaciones o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones se efectuarán por lista en los estrados de la Sala.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos legales el emplazamiento, de conformidad con el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación.

Deben acompañarse copias de la misma contestación para el demandante y para el tercero si lo hay; el que le sirva para acreditar su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio; el cuestionario que deben desahogar los peritos y testigos si se ofrecen ese tipo de pruebas; las documentales que también se ofrezcan, así como los demás documentos que estén relacionados con la contestación. Todo lo relativo a dicha contestación, a los incidentes y a las pruebas es consultable en los artículos 212 al 234 del Código Fiscal de la Federación.

Se podrá ampliar la demanda dentro de los 20 días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos que se impugne una negativa ficta; contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación; cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente. El escrito por el que se amplíe la demanda

deberá contener, el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar con las copias necesaria para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados. Cuando alguna autoridad que deba ser parte no fuese señalada por el actor, de oficio se le correrá traslado para que conteste en la forma que indica el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda, aplicándose en lo conducente los tres últimos párrafos del artículo 209 del citado Código.

El tercero, tendrá un plazo de 45 días hábiles para apersonarse en juicio y alegar lo que a su derecho convenga, lo asentado en este párrafo tiene su apoyo en los artículos 209-Bis, 210 y 211 del Código Fiscal de la Federación.

Conjunta o simultáneamente a la presentación de la demanda de nulidad, el promovente podrá solicitar la suspensión del acto impugnado para preservar sus derechos, mantener las cosas en el estado que se encuentren o restituírle tales derechos, en caso de que no se haya decretado dicha medida por la autoridad demandada en la instancia o procedimiento que dio origen a esa controversia; por ello, la suspensión durante la tramitación del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal, por mucho tiempo que gestione ante la dependencia u organismo responsable del acto combatido, en materia fiscal se debe previamente garantizar

el interés respectivo para lograr tal medida. Cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución del acto discutido, el particular agraviado podrá promover el incidente de suspensión de la ejecución, ante el magistrado instructor de la sala regional que conozca del asunto para proteger los intereses del demandante, siguiendo las indicaciones del Código Fiscal de la Federación.

Con el comienzo del año 2001, la suspensión del acto combatido se hace valer ante la Sala que esté conociendo del asunto, de conformidad con el artículo 208-Bis del Código Fiscal de la Federación, cumpliéndose los siguientes requisitos, se podrá solicitar en el escrito de demanda o consecutivamente hasta que se dicte sentencia; en el acuerdo respectivo se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución y no procederá recurso alguno; el magistrado instructor dará cuenta a la Sala para que en el término de cinco días como máximo, dicte la sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva; cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se denegará la medida cautelar; cuando se procedente, pero con ella se puedan ocasionar daños a terceras personas, se concederá siempre y cuando el interesado otorgue garantía suficiente para reparar el daño o indemnizar al tercero perjudicado, si no obtiene sentencia favorable.

Se corrobora en el precitado artículo, que tratándose del cobro de contribuciones, procederá la suspensión previo depósito de la cantidad que se adeuda ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda; no se exigirá tal garantía cuando se trate de sumas que excedan de las posibilidades económicas del actor, cuando previamente ya se cumplió con ese requisito ante la autoridad exactora, o cuando se trate de personas distintas al deudor principal, en este último caso se aceptará alguna otra forma de garantía reconocida en la Ley.

La fracción III del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación reformado el 31 de diciembre de 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2004, dispone que para los efectos fiscales, en el caso de que la póliza de fianza se exhiba en documento digital, deberá contener la firma electrónica avanzada o el sello digital de la afianzadora, además la garantía deberá constituirse dentro de los treinta días hábiles siguientes al en que surta efectos legales la notificación efectuada por la autoridad fiscal correspondiente de la resolución sobre la cual se deba garantizar el interés fiscal, salvo en los casos en que se indique un plazo diferente en otros preceptos de dicho Código, y que conforme al artículo 135 de la Ley de Amparo, tratándose de los juicios de amparo que se pidan contra el cobro de las contribuciones y aprovechamientos, por los causantes obligados directamente a su pago, el interés fiscal se deberá asegurar mediante el depósito de las cantidades que correspondan ante la Tesorería de la Federación o la Entidad Federativa o Municipio que corresponda.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ofrecerán toda clase de pruebas que estén relacionadas con la controversia excepto la confesional de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo que éstos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, por ello pueden ser admisibles las siguientes: la documental pública y privada, la pericial, la testimonial, la inspección ocular, la dactiloscopia y cualquier otro instrumento o elemento que le permita al juzgador alcanzar la convicción necesaria para declarar del derecho a favor de la parte que le asista, podrá en su caso el magistrado instructor provocar de oficio las pruebas que no hayan sido ofrecidas por las partes o por alguna de ellas y que sean necesarias para esclarecer la verdad de los hechos discutidos, pues como en todo litigio, el actor debe apoyarse en las pruebas en que sustente sus pretensiones o defensas, y el demandado en las propias de sus excepciones.

4.2.2.6.- LOS INCIDENTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Los incidentes en el juicio contencioso administrativo sólo serán de previo y especial pronunciamiento y se podrán iniciar en los casos que se exponen a continuación.

4.2.2.6.1.- POR INCOMPETENCIA EN RAZÓN DEL TERRITORIO.

Cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponderá ventilar el negocio, enviándole los autos, una vez recibido el expediente por la Sala requerida, decidirá de plano dentro de las 48 horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto y si la Sala Regional requerida la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal. En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la Sala requirente y a las partes, y remitirá los autos al Presidente del Tribunal, de conformidad con el artículo 218 del Código Fiscal de la Federación.

4.2.2.6.2.- POR ACUMULACIÓN DE AUTOS.

Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos en que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios, cuando siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto, o bien, cuando las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros, de conformidad con los artículos 219, 221 y 222 del Código Fiscal de la Federación.

4.2.2.6.3.- POR NULIDAD DE NOTIFICACIONES.

Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación serán nulas. En este caso el perjudicado podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad, en atención a lo dispuesto en el artículo 223 del Código Fiscal de la Federación.

4.2.2.6.4.- EL DE INTERRUPCIÓN POR CAUSA DE MUERTE, DISOLUCIÓN, INCAPACIDAD O DECLARATORIA DE AUSENCIA.

Durará como máximo un año, se decretará por el instructor a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos a que se refiere este artículo y si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, el magistrado instructor acordará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión o de la liquidación, según sea el caso, tal y como lo establece el artículo 224 del Código Fiscal de la Federación.

4.2.2.6.5.- LA RECUSACIÓN POR CAUSA DE IMPEDIMENTO.

Las partes podrán recusar a los magistrados o a los peritos del Tribunal, cuando estén en alguno de los casos de impedimento a que se refiere el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación, dicho artículo establece:

"Artículo 204.-Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estarán impedidos para conocer, cuando:

I. Tienen interés personal en el negocio.

II. Sean parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin

limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.

III. Han sido patronos o apoderados en el mismo negocio.

IV. Tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.

V. Han dictado el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.

VI. Figuran como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.

VII. Están en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

Los peritos del Tribunal estarán impedidos para dictaminar en los casos a que se refiere este artículo."

Cuando se promueva alguno de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, se suspenderá el juicio en el principal hasta que se dicte la resolución que le recaiga a dicho incidente.

Los incidentes de incompetencia, el de acumulación de autos y el de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, podrán promoverse hasta antes que quede cerrada la instrucción.

4.2.2.7.- INCIDENTES QUE NO SON DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO.

Cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, continuará el trámite del proceso.

Si no está previsto algún trámite especial, los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los

cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.

4.2.2.7.1.- INCIDENTE DE FALSEDAD DE ALGÚN DOCUMENTO.

De conformidad con el artículo 229, del Código Fiscal de la Federación, cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en juicio, el incidente se podrá hacer valer ante el magistrado instructor hasta antes que se cierre la instrucción del juicio. El incidente se substanciará, corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de diez días.

Si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el magistrado instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario, en otros casos, el incidentista deberá acompañar el documento que considere como indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente; si no lo hace, el magistrado instructor desechará el incidente, la Sala resolverá sobre la autenticidad del documento exclusivamente para los efectos del juicio en el que se presente el incidente.

4.2.2.7.2.- INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN.

Los particulares podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, ante el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya conocido del mismo en la primera instancia, acompañando copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora y si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución,

también las autoridades fiscales podrán impugnar el otorgamiento de la suspensión mediante este incidente, cuando no se ajuste a la ley. Este incidente podrá promoverse hasta que se dicte sentencia de la Sala. Mientras no se dicte la misma, la Sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique, tal y como lo establece el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación.

4.2.2.8.- EL CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN, EXCITATIVA DE JUSTICIA Y LA SENTENCIA.

El magistrado instructor diez días después de que se haya concluido la substanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, al vencer dicho plazo, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.

Las partes podrán formular excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal, si el magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en el Código Fiscal de la Federación; recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 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 cumpliera con dicha obligación, será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 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. Cuando un magistrado, en dos ocasiones hubiere sido sustituido, el Presidente del Tribunal podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los 60 días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio, para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los 45 días siguientes al cierre de la instrucción, en acatamiento a los artículos 235 y 236 del Código Fiscal de la Federación.

Se fundarán en derecho las sentencias y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos, teniendo el Tribunal la facultad de invocar hechos notorios. Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia debe examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana del acto controvertido, si se trata de vicios del procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución. Podrá reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la misma; declarar la nulidad para determinados efectos.

Con las reformas del 2001, al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que deduzca en su demanda, teniendo el órgano jurisdiccional la facultad de invocar hechos notorios, y si se condena a la autoridad demandada a la restitución de un derecho subjetivo violado, o a la devolución de una cantidad, ello previamente se debe constatar por el Tribunal, incluyendo la ilegalidad del acto combatido.

La facultad de atracción que pueden ejercer de oficio o a petición de parte el Pleno y las Secciones del Tribunal, para conocer de asuntos que revisten características especiales, en lo económico, jurídico, político y social, son visibles

en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación. En caso de incumplimiento de sentencia firme o interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja por una sola vez, ante la Sala que dictó la sentencia, el escrito se interpondrá ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que la provoca, especialmente cuando se repita indebidamente el acto anulado, o se incurra en exceso o defecto de su ejecución; y se hará valer en cualquier tiempo cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, o que no se acate la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, este supuesto es novedad del 2001, siempre que no haya fenecido ese derecho, los lineamientos que deben seguirse son regulados en el dispositivo 239-B de ese Código.

Si procede la queja, en la resolución conducente se impondrá la multa que corresponda regulada en el precitado artículo, y se comunicará tal decisión al superior jerárquico, para que aplique la medida administrativa correspondiente.

Son causales de nulidad, incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento discutido; omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, y que afecten los derechos del demandante; vicios del procedimiento; si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o en contravención a las disposiciones que deben observarse; cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines que marca la ley.

Los efectos de la sentencia definitiva podrán reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la misma lisa y llanamente o para efectos de reponer el procedimiento o acto viciado; declarar la existencia de un derecho subjetivo o condenar el cumplimiento de una obligación, así como la nulidad del acto controvertido, siguiendo las prescripciones del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

4.2.2.9.- RECURSOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Los recursos en el juicio contencioso administrativo se encuentran regulados en la sección primera del capítulo X, del Código Fiscal de la Federación.

Dentro de estos recursos tenemos por un lado, el recurso de reclamación, que se tramita durante el transcurso del procedimiento, y por otro lado, el recurso de revisión fiscal que se tramita una vez que se ha dictado la sentencia, correspondiendo el conocimiento del mismo, a los tribunales colegiados de circuito.

4.2.2.9.1. RECURSO DE RECLAMACIÓN.

Procede en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, ampliación de ambas o alguna prueba, las que decreten o nieguen el sobreseimiento, o que admitan o rechacen la intervención de un tercero, y se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate, siguiendo las indicaciones de los artículos 242, 243 y 244 del Código Fiscal de la Federación.

4.2.2.9.2.- RECURSO DE REVISIÓN FISCAL.

Es procedente en contra de las sentencias definitivas dictadas por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que declaren la nulidad o validez de una resolución impugnada, así como en contra de las sentencias dictadas por las Secciones de la Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Se trata de un recurso excepcional para las autoridades administrativas federales, se interpondrá a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica y ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que

presenten por conducto de ésta, dentro de los quince días hábiles siguientes al en que surta efectos legales la notificación del fallo discutido; en los casos que establece el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, el cual es del tenor literal siguiente:

"Artículo 248.- Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

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

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

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

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.”

Del anterior precepto se advierte que existe un criterio económico de procedencia del recurso de revisión, cuando la cuantía del mismo exceda 3500 veces el salario mínimo general vigente del área geográfica correspondiente

Por importancia y trascendencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ha definido lo siguiente:

“REVISION FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE. REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA. CUANDO SE ESTIMAN SATISFECHOS PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO.- Los

requisitos de importancia y trascendencia deben estimarse satisfechos cuando, a propósito del primero de ellos, la parte recurrente expresa razones que no cabrían formular en la mayoría o en la totalidad de los asuntos de que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Sala Superior) y pongan por lo mismo, de manifiesto que se trata de un asunto excepcional; la interpretación que se dé a los artículos 240 y 241 del código tributario reviste gran entidad o consecuencia, ya que dichos preceptos regulan el derecho fundamental de defensa, por parte de las autoridades que mencionan y en los casos a que se refieren al instituir el recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Sala Superior); y en relación con el segundo, tales razones pongan de relieve que la resolución que sobre el particular se dicte trascendería en resultados de indole grave, de entrañar menoscabo o privación del derecho a interponer el recurso indicado”

La anterior tesis, aparece publicada en la página trescientos noventa y dos del Tomo III del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos noventa y cinco.

4.3. JUICIO DE AMPARO.

Por lo que se relaciona al juicio de amparo en materia fiscal, se trata de una defensa extraordinaria, que deben hacer valer los particulares lesionados en sus intereses, cuando un acto o resolución de las autoridades fiscales o de los Tribunales Administrativos y Judiciales ordinarios, no se ajusta a la legalidad o constitucionalidad que debe observarse para su validez y que es notable una violación a las garantías individuales o a las formalidades propias que rigen los procedimientos oficiosos y contenciosos en esa materia y su objeto consiste en restablecer el marco jurídico quebrantado para preservar el Estado de Derecho vigente en México.

0Es un medio de control directo de la constitucionalidad y legalidad de los actos del Estado y que obliga a las autoridades fiscales a no apartarse del texto expreso de la Ley Suprema, ni de las leyes secundarias que de ella emanan; por ende, el amparo procede contra resoluciones o actos que lesionan los derechos subjetivos del quejoso, no reparables mediante el agotamiento de los medios de defensa ordinarios y cuyo objeto es el de que se restituya al quejoso sus garantías violadas.

Desde el momento en que se gestiona el juicio de amparo surge el enlace y la relación jurídica procesal entre las autoridades fiscales, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, con el Poder Judicial Federal, con el fin de mantener la vigencia de la Constitución Política Federal y de las leyes que de ella emanan.

Por lo tanto, otra de las defensas legales con las que cuenta el contribuyente es el juicio de amparo, tema que considero de gran amplitud e importancia, por lo que se ha dedicado un capítulo del presente trabajo para su tratamiento y que expongo a continuación.

CAPÍTULO II EL AMPARO ADMINISTRATIVO.

1.- ANTECEDENTES.

“Los creadores de la institución se inspiraron en el sistema judicial estadounidense tal y como éste había sido divulgado por Tocqueville en su obra La democracia en América y por las colaboraciones publicadas bajo el rubro de El Federalista por tres independentistas norteamericanos”.¹⁹

El proceso de amparo fue introducido en el derecho mexicano a semejanza del modelo estadounidense de la Judicial Review.

1.1.- CONSTITUCIÓN YUCATECA DE 1841.

Es en el proyecto de Constitución del Estado de Yucatán de 1840 que se encuentra el primer instrumento protector de la constitucionalidad. Los objetivos perseguidos por dicha Constitución eran controlar la constitucionalidad de los actos de la asamblea legislativa y del gobernador, proteger los derechos de los ciudadanos en contra de los actos, cualquiera que sea la autoridad que los haya dictado o ejecutado, incluidas las autoridades judiciales.

“Los principios básicos que regían a este juicio eran: La necesidad de que sea, precisamente, la parte agraviada quien solicite el amparo contra los actos que se han mencionado; y , asimismo, que el amparo solo surtía efectos en relación con la persona que lo solicitase y únicamente contra los actos que reclamara, subsistiendo este principio hasta la actualidad.

¹⁹ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, “El Control de la Administración Pública en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas; Serie A: FUENTES. b) Textos y Estudios Legislativos, num. 93, UNAM, México, 1996, pp. 214.

En las relacionadas condiciones, la Constitución Yucateca constituye un verdadero antecedente de nuestro juicio de amparo, siendo Crescencio Rejón su máximo exponente".²⁰

Este procedimiento fue un importante precedente del amparo en los documentos constitucionales mexicanos posteriores.

1.2.- EL ACTA DE REFORMAS DE 1847.

El Acta de Reforma de 1847, estableció el amparo a nivel federal. Este documento otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación facultades para proteger a todo habitante de la República en el ejercicio de los derechos concedidos por la Constitución contra todo ataque de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

1.3.- LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

La Constitución federal de 1857 consagró definitivamente el amparo. Sin embargo, no fue sino hasta 1862 que se adoptó una ley para la aplicación del texto de los artículos 101 y 102 constitucionales cuyo objetivo era la protección de las garantías individuales

Una vez establecido en México, el amparo fue asimilado como un instrumento de tutela de los derechos individuales por diversos países de América Latina. Actualmente, el amparo existe en un importante grupo de naciones entre las cuales se encuentran Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

²⁰ CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, "Juicio de Amparo", Editorial Harla, 1ª edición, México, 1994, p.22.

1.4.- HISTORIA DEL AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

"La historia del amparo administrativo puede ser dividida en cuatro periodos:

Se puede hablar de un primer periodo judicial que abarca desde la creación de la institución hasta la publicación de la Ley de Amparo de 1919. En esta fase todos los actos administrativos eran juzgados por los tribunales del Poder Judicial Federal. Sin embargo, ciertos actos que no podían ser atacados ante dichos tribunales eran impugnados por medio del amparo".²¹

A este respecto, una interpretación extensiva del artículo 14 de la Constitución de 1857 abrió la posibilidad de impugnar, a través del juicio de amparo, las sentencias judiciales pronunciadas por los tribunales ordinarios en materia administrativa, no obstante la prohibición expresa del artículo octavo de la Ley de Amparo de 1869.

La interpretación de los artículos 14 y 97, párrafo primero de la Constitución de 1857 se hizo en el sentido de dar al Poder Judicial Federal el control de la legalidad de los actos de la administración activa, dando al amparo una gran fuerza en materia de control constitucional, con lo cual se frenó el desarrollo de un contencioso administrativo autónomo. Algunos autores afirmaban que el amparo remplazaba ventajosamente el contencioso administrativo.

"La segunda etapa inició con la Ley de Amparo del 18 de octubre de 1919 que creó el recurso de suplica en favor de las autoridades administrativas, para impugnar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las decisiones de los tribunales federales que fueren desfavorables a la administración. Durante este periodo se creó la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²¹ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, op. cit. supra nota 19, p.215.

En esta misma época también fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal del 27 agosto de 1937 como un Tribunal administrativo independiente de toda autoridad administrativa.

A partir de este año, los litigios administrativos fueron divididos entre aquellos susceptibles de ser impugnados ante los jueces de distrito y aquellos que podían ser combatidos directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuyas sentencias definitivas podían ser atacadas por la vía del amparo; en ambos casos, se debía utilizar el procedimiento del amparo indirecto dado que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación eran consideradas como actos formalmente administrativos".²²

Desde esta época se pueden distinguir las dos misiones del amparo administrativo por una parte, era un sustituto del contencioso administrativo y por otra parte, era un amparo judicial para combatir las decisiones de los tribunales administrativos. Se trataba de una especie de casación administrativa en la que se juzgaba el procedimiento seguido por el juez sin examinar directamente el acto administrativo.

"El tercer periodo del amparo administrativo esta marcado por la reforma al texto del artículo 104 de la Constitución y del artículo 114 de la Ley de Amparo, cuyo objetivo era el de establecer una separación entre los dos sectores del amparo administrativo a fin de instrumentar dos procedimientos, por una parte, se mantuvo el amparo indirecto para combatir los actos administrativos que no podían ser combatidos directamente ante los tribunales administrativos y por otra parte, se estableció el amparo directo para combatir ante los tribunales federales las sentencias y resoluciones de carácter definitivo emitidos por los tribunales administrativos, todo ello después de haberse reconocido el carácter jurisdiccional de este género de decisiones".²³

²² VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, op. cit. supra nota 19, p.217.

²³ op. cit. nota 19, p. 217.

Por lo tanto, se pueden distinguir los dos grandes sectores del amparo administrativo, como sustituto del contencioso administrativo o amparo indirecto y como un recurso de casación administrativa para combatir las sentencias definitivas de los tribunales administrativos o amparo directo.

"La cuarta etapa se caracteriza por dos fenómenos, en primer lugar, debemos centrar nuestra atención en la creación de nuevos tribunales administrativos en los estados de la Federación, y de los tribunales agrarios a nivel federal en 1992, que dieron como resultado una disminución en la interposición del amparo indirecto para combatir los actos de las autoridades administrativas locales o federales y agrarias, y se dio incremento en el uso del amparo directo para combatir las resoluciones definitivas dictadas por los órganos de la jurisdicción administrativa.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación solo excepcionalmente conoce de este tipo de amparo, debido a que dejó de ocuparse de las cuestiones de legalidad para consagrarse al control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos. Situación que también se manifiesta en lo relativo a la tramitación del recurso de revisión".²⁴

Podemos apreciar como una nueva etapa del juicio de amparo indirecto en materia administrativa, la que se dio a través de la publicación del Acuerdo General 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que el Tribunal Supremo del País conservará su competencia originaria para conocer de las revisiones de amparo indirecto que versen sobre la constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, siempre y cuando no exista jurisprudencia al respecto, ya que en caso contrario, los tribunales colegiados de circuito conocerán de dichos recursos de revisión y de los que no traten sobre la constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, además a estos

²⁴ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, op. cit. supra nota 19. p.218.

últimos se les delega competencia para conocer de los incidentes de inexecución de sentencias, inconformidades, denuncias de repetición del acto reclamado, competencia ésta que anteriormente era exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2.- AMPARO INDIRECTO ADMINISTRATIVO.

“El amparo es un proceso concentrado de anulación, de naturaleza constitucional, promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada, si el acto es de carácter positivo, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, si es de carácter negativo”.²⁵

El juicio de amparo en materia administrativa, es un medio de defensa legal extraordinario, que se inicia a instancia de parte agraviada ante un organismo jurisdiccional federal, cuando un acto o resolución de las autoridades administrativas o Tribunales de la misma naturaleza lesionan la esfera jurídica del gobernado y violan las garantías individuales plasmadas en nuestra Constitución Política Federal.

Es un medio de control directo de la constitucionalidad y legalidad de los actos del Estado y que obliga a las autoridades gubernamentales a no apartarse

²⁵ CASTRO Y CASTRO, Juventino V., "Garantías y Amparo", 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1986, p. 295.

del texto expreso de la Ley Suprema, ni de las leyes secundarias que de ella emanan.

Este juicio también recibe el nombre de amparo indirecto o biinstancial, porque admite los recursos de revisión y queja establecidos en la ley respectiva a favor de las partes.

Los sujetos de la relación procesal que supone el ejercicio de una acción de amparo son el órgano jurisdiccional y las partes.

El artículo 5º de la Ley de Amparo considera como partes del proceso de amparo:

"Artículo 5º.- Son partes en el juicio de amparo:

I.- El agraviado o agraviados;

II.- La autoridad o autoridades responsables;

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a).- La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b).- El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

c).- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

IV.- El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para

interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.”

El quejoso es el titular de la acción de amparo. En principio, toda persona física o moral tiene la capacidad de actuar en justicia y puede, por ello, comparecer ante el juez de amparo en calidad de quejoso. Esta calidad implica la capacidad de actuar y el interés para actuar en juicio.

Todo ciudadano desde el momento que un acto le causa perjuicio tiene capacidad para actuar. No obstante, existen ciertas excepciones en cuanto a la capacidad, como el caso de los menores, los adultos incapaces y las personas jurídicas de derecho privado, deben ejercer sus derechos por medio de sus representantes.

Según el artículo 107 de la Constitución el juicio de amparo se seguirá siempre a demanda de la parte agraviada. Es necesario, pues, que el quejoso justifique un interés personal, directo y actual.

La autoridad responsable es el órgano u organismo de la administración pública que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar la ley o el acto atacado. En materia tributaria puede tratarse de ciertos organismos descentralizados considerados como organismos fiscales autónomos.

El tercero perjudicado es la persona a la que la sentencia de amparo pueda causarle un perjuicio. En materia administrativa tienen ese carácter la persona o personas que hubiesen gestionado la realización del acto que se impugna; o que, sin haberlo gestionado, tengan un interés directo en que dicho acto subsista.

El Ministerio Público, siempre es parte en el amparo por disposición legal. Los agentes del Ministerio Público Federal podrán intervenir en todos los procesos de amparo, incluyendo aquellos en los que se enjuicien resoluciones de los tribunales locales.

2.1.- PROCEDENCIA.

Procede contra acto o actos que lesionan las garantías del quejoso, no reparables mediante el agotamiento de los medios de defensa ordinarios y cuyo objeto es el de que se restituya al ofendido en sus garantías constitucionales violadas.

En materia administrativa, pueden ser impugnadas vía amparo las decisiones que causen un perjuicio que no pueda ser reparado por ningún recurso o medio de defensa legal. No es necesario agotar los recursos cuando la ley que los contiene, exija para conceder la suspensión del acto atacado, un mayor número de formalidades que las requeridas por la Ley de Amparo como condición para que se decrete la suspensión de la ejecución del acto atacado.

De conformidad con el artículo 114 de la Ley de Amparo, es procedente la demanda de garantías ante los Juzgados de Distrito, en contra de los siguientes actos:

"Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.

IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º. de esta ley.

VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional."

Se trata de disposiciones legales o tratados celebrados, por el Ejecutivo Federal, o preceptos jurídicos generales emitidos por los gobernadores de los Estados, que sean autoaplicativas, esto quiere decir que con su sola entrada en

vigor causan agravios al quejoso y en tal virtud el término para interponer el amparo será de 30 días hábiles, siguientes a la fecha de la entrada en vigor de la Ley o tratado respectivo. En observancia a los artículos 22, 23, 24 y demás relativos de la Ley de Amparo.

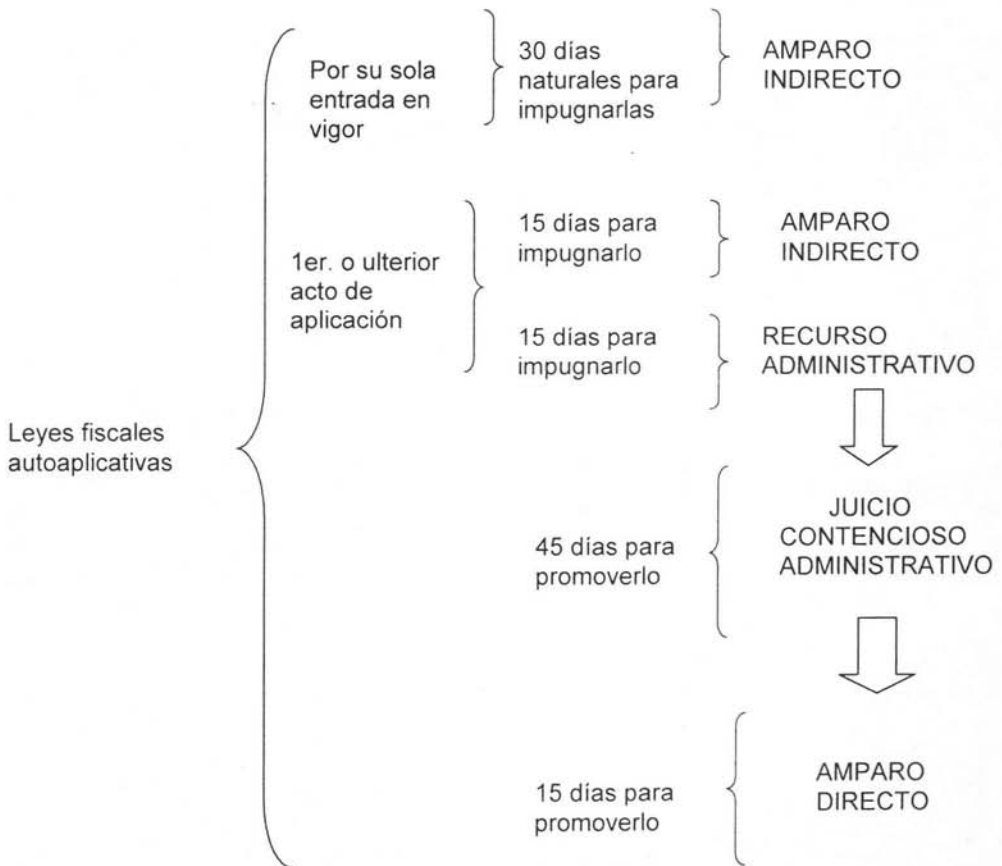
También es procedente el juicio, en contra de distintos actos o resoluciones administrativas que lesionen las garantías individuales o sociales, como pueden ser resoluciones de recursos administrativos en aquellas entidades federativas que no cuentan con medios de defensa ordinarios ante tribunales administrativos o judiciales, o por violaciones al procedimiento administrativo en el rubro de determinación y cobro de contribuciones, sobre competencia económica, visitas de inspección fiscal, entre otras, en donde sea notable el quebrantamiento de normas constitucionales.

En relación con la ejecución o inexecución de las sentencias dictadas por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, en donde sus sentencias al ser declarativas, se corre el riesgo de que la autoridad responsable no cumpla con el sentido del fallo o exista defecto o exceso en su ejecución y ello cause perjuicios al demandante y el respeto a la legalidad de los actos controvertidos solamente se puede alcanzar intentando la demanda de amparo ante un juzgado de Distrito.

Por lo que hace a los remates administrativos, es procedente la demanda de garantías en contra de la resolución que apruebe o desapruebe ese acto, que se configura propiamente fuera de un juicio ordinario, en tales condiciones, si hay violaciones a los derechos del quejoso se le debe conceder el amparo para que se le restituya la garantía conculcada.

En lo concerniente de leyes autoaplicativas, es decir, de ordenamientos legales que desde que entran en vigor ya gravan automáticamente a quienes se encuentren dentro de la situación abstracta en ellos prevista, la acción de amparo puede entablarse dentro del término de treinta días contados a partir de aquél en

que adquieren vigencia, según lo establece el artículo 22 fracción I, de la Ley de Amparo o bien dentro de los quince días a partir del siguiente en que tiene lugar el primer acto de aplicación; sin embargo, el agraviado tiene otros dos momentos para impugnarlos en la vía constitucional, a saber, dentro de los quince días hábiles siguientes al primer acto de aplicación que se le hubiere hecho de las mismas o bien puede optar por agotar el recurso ordinario que proceda contra el primer o ulterior acto aplicativo y posteriormente impugnar la resolución recaída a este último dentro de los quince días siguientes a la notificación de la misma a través del juicio contencioso administrativo para posteriormente acudir de nueva cuenta en la vía constitucional atacando la resolución que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.



En lo referente a las leyes heteroaplicativas las dos oportunidades para impugnarlas que se mencionaron en el párrafo anterior, también operan a elección del agraviado.

Por lo que atañe al control jurisdiccional surge la importante cuestión generalmente abordada por los tratadistas del Derecho Financiero, es la consistente en determinar si los tribunales judiciales federales pueden o no examinar las leyes fiscales para concluir si atacan o no los requisitos de equidad y proporcionalidad que establece la Constitución. En otras palabras, dicha cuestión se plantea en el sentido de si jurisdiccionalmente los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito tienen facultades para juzgar las leyes tributarias con criterio socio-económico, revisando la motivación y las finalidades que hayan impulsado al legislador para expedirla.

En nuestro país, desde la época de Vallarta se ha sostenido la incapacidad Judicial para ponderar los ordenamientos fiscales en los términos apuntados, afirmándose que solamente incumbe a los órganos legislativos y al Presidente de la República como iniciador de leyes, establecer la conveniencia y necesidad económica y social de los impuestos, los gastos públicos a cuya satisfacción están destinados los sujetos que deben pagarlos, las fuentes gravables, las tarifas y cuotas y otras modalidades de los mismos. Sin embargo se ha aseverado por la doctrina y jurisprudencia mexicana que esa incapacidad no excluye la facultad que tienen los órganos del Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo para decidir en cada caso concreto que se someta a su conocimiento, si determinado impuesto es ruinoso y exorbitante, si la ley que lo estatuye viola alguna garantía constitucional del gobernado o si el legislador al expedirla, lo hizo contraviniendo las máximas de equidad y proporcionalidad, en esas condiciones si se puede declarar su inconstitucionalidad de una ley al resolverse el juicio de amparo.

No está por demás recordar que cuando se concede la protección federal contra una ley tributaria, el efecto del amparo consiste en eximir al quejoso de su acatamiento por virtud del principio de relatividad de las sentencias que se pronuncian en el juicio constitucional y si el ordenamiento legal reclamado ya se aplicó en su detrimento, la ejecutoria respectiva tiene la eficacia de anular o invalidar todos los actos de aplicación que se hubiesen realizado para volver las cosas al estado en que se encontraban antes de su ejecución, según lo establece el artículo 80 de la Ley de Amparo que dice:

"Artículo 80.- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir lo que la misma garantía exija."

Así las cosas, puede suceder que por virtud de la aplicación de una ley tributaria el quejoso ya hubiese efectuado algún pago de las contribuciones establecidas en una ley declarada inconstitucional contra la que se le otorgó la protección de la justicia federal. En este supuesto, tienen el derecho de que la autoridad que hubiese recibido el pago de esa prestación fiscal le devuelva su importe al agraviado, o a elección del mismo que se aplique ese concepto para cubrir otra clase de contribuciones, de conformidad con los artículos 22 y 23 del Código Fiscal de la Federación.

La reforma al artículo 23 del Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 2003, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2004, establece:

"Artículo 23.- Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a

su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios. Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este Código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice, y presenten el aviso de compensación correspondiente, dentro de los cinco días siguientes a aquél en el que la misma se haya efectuado, acompañado de la documentación que al efecto se solicite en la forma oficial que para estos efectos se publique.

Si la compensación se hubiera efectuado y no procediera, se causarán recargos en los términos del artículo 21 de este Código sobre las cantidades compensadas indebidamente, actualizadas por el período transcurrido desde el mes en que se efectuó la compensación indebida hasta aquél en que se haga el pago del monto de la compensación indebidamente efectuada.

No se podrán compensar las cantidades cuya devolución se haya solicitado o cuando haya prescrito la obligación para devolverlas, ni las cantidades que hubiesen sido trasladadas de conformidad con las leyes fiscales, expresamente y por separado o incluidas en el precio, cuando quien pretenda hacer la compensación no tenga derecho a obtener su devolución en términos del artículo 22 de este Código.

Las autoridades fiscales podrán compensar de oficio las cantidades que los contribuyentes tengan derecho a recibir de las autoridades fiscales por cualquier concepto, en los términos de lo dispuesto en el artículo 22 de este Código, aun en el caso de que la devolución hubiera sido o no solicitada, contra las cantidades que los contribuyentes estén obligados a pagar por adeudos propios o por retención a terceros cuando éstos hayan quedado firmes por cualquier causa. En este caso, se notificará personalmente al contribuyente la resolución que determine la compensación."

La declaración de inconstitucionalidad de leyes fiscales, es un principio esencial del juicio de amparo que busca ante todo que éstas se ajusten al espíritu del Constituyente plasmado esencialmente en la fracción IV del Artículo 31 de la Constitución Política Federal, que obliga a que las prestaciones tributarias a cargo de los particulares sean proporcionales y equitativas, como una cuestión elemental de la obligación contributiva de los mexicanos.

Las causas de improcedencia y sobreseimiento del juicio son consultables en los artículos 73 y 74 de la Ley de Amparo.

"Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

I.- Contra actos de la Suprema Corte de Justicia;

II.- Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas;

III.- Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas;

IV.- Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior;

V.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;

VI.- Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio;

VII.- Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;

VIII.- Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

IX.- Contra actos consumados de un modo irreparable;

X.- Contra actos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.

Cuando por vía de amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 o 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exclusivamente la sentencia de primera instancia hará que se considere irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez cerrada la instrucción y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente;

XI.- Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

XII.- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.

No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnable en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa,

aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento.

XIII.- Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.

Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

XIV.- Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

XV.- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación;

XVI.- Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;

XVII.- Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo;

XVIII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

Las causales de improcedencia, en su caso, deberán ser examinadas de oficio".

"Artículo 74.- Procede el sobreseimiento:

I.- Cuando el agraviado desista expresamente de la demanda;

II.- Cuando el agraviado muera durante el juicio, si la garantía reclamada sólo afecta a su persona;

III.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Capítulo anterior;

IV.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia a que se refiere el artículo 155 le (sic) esta ley.

Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado o cuando hayan ocurrido causas notorias de sobreseimiento, la parte quejosa y la autoridad o autoridades responsables están obligadas a manifestarlo así, y si no cumplen esa obligación, se les impondrá una multa de diez a ciento ochenta días de salario, según las circunstancias del caso.

V.- En los amparos directos y en los indirectos que se encuentren en trámite ante los Jueces de Distrito, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso.

En los amparos en revisión, la inactividad procesal o la falta de promoción del recurrente durante el término indicado, producirá la

caducidad de la instancia. En ese caso, el tribunal revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida.

En los amparos en materia de trabajo operará el sobreseimiento por inactividad procesal o la caducidad de la instancia en los términos antes señalados, cuando el quejoso o recurrente, según el caso, sea el patrón.

Celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para audiencia no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia."

2.2.- COMPETENCIA.

La demanda debe presentarse ante el juez de distrito, en cuyo distrito judicial se encuentra el domicilio en que tenga lugar la ejecución del acto impugnado. Cuando el acto sea ejecutado en varios distritos, será competente el juez de distrito que prevenga. Si el acto no contiene un principio de ejecución será competente el juez en cuyo distrito tenga su domicilio la autoridad que lo haya dictado.

2.3.- PROCEDIMIENTO.

La demanda, de acuerdo con el artículo 116 de la Ley de Amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

"Artículo 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III.- La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

IV.- La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1º. de esta ley;

VI.- Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.”

Cabe agregar que otro requisito de la demanda de amparo que debe respetarse y cumplirse, es el término para la interposición de la misma y que es de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que haya surtido efectos legales, conforme a la ley del acto reclamado, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que se impugne o al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, de conformidad con el artículo 21 de la Ley de Amparo.

Hay excepciones a dicho término, para lo cual deben consultarse los artículos 22, 23, 24 y demás relativos de la misma Ley, como es el amparo en contra de leyes, que señala un término de treinta días a partir de su vigencia; o los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación o destierro, en estos supuestos la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo.

Los informes justificados tienen por objeto de que la autoridad o autoridades responsables contesten la demanda, precisando si es cierta o no la existencia del acto reclamado; expondrán los hechos que estimen convenientes o que sean

necesarios para esclarecer la verdad o falsedad sobre el asunto; expondrán las razones y fundamentos que estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio o la constitucionalidad del acto reclamado, acompañando copias certificadas de las constancias que sean necesarias para apoyar su informe; harán valer, si existen razones legales, sobre la incompetencia del juez para conocer del juicio; en caso necesario solicitarán la acumulación de autos si existen dos o más juicios relacionados con el mismo asunto en el mismo juzgado o en uno diferente; podrán objetar la personalidad o capacidad jurídica del quejoso si es necesario; señalaran los impedimentos y las causas de improcedencia y de sobreseimiento si es que se configuran.

La audiencia, por su orden se procederá a recibir, las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público, acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

2.4.- LAS PRUEBAS EN EL AMPARO INDIRECTO ADMINISTRATIVO.

La Ley de Amparo admite todos los medios de prueba, a excepción de la confesión de la autoridad demandada.

Se considera como objeto de la prueba los hechos pertinentes para la mejor decisión del asunto, sin embargo, conforme a un principio del derecho procesal, los hechos notorios no requieren prueba.

Por regla general, las pruebas se practicarán en la sede del juzgado, en el acto de la audiencia, aunque puede darse en forma anticipada, particularmente por lo que se refiere a las documentales, a la pericial y a la testimonial.

La Ley de Amparo, dispone que a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia del juicio, los funcionarios y autoridades tienen la obligación de expedir con toda oportunidad a aquéllas las copias de los

documentos que soliciten; si dichas autoridades o funcionarios no cumplieren, la parte interesada solicitará al juez que requiera a los omisos. Las pruebas se desahogarán en función de las características de cada medio de prueba, ya sea documental, pericial o testimonial.

2.5.- LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO ADMINISTRATIVO.

La suspensión del acto reclamado, es la institución jurídica por cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener temporalmente la realización o ejecución del acto discutido en el juicio de garantías hasta que legalmente se pueda continuar con tal acto o hasta que se decrete la inconstitucionalidad del mismo en sentencia ejecutoriada.

En el amparo ante los juzgados de Distrito, la suspensión se tramita y se resuelve por medio de estos y puede decretarse de oficio o a petición de parte.

De oficio, atendiendo a la gravedad del acto, se concede de plano, puede dictarse cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, si se trata de algún otro acto, que si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada, en acatamiento al artículo 123 de dicha ley.

A petición de parte la suspensión se concede cuando la solicita el agraviado en los casos que no se siga perjuicio al interés social; que no se contravengan disposiciones de orden público; o que sea de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al quejoso con la ejecución del acto atacado.

En efecto, la suspensión del acto reclamado tiene por objeto mantener las cosas en el estado en que se encuentren hasta en tanto se resuelva y se ejecute el incidente respectivo, o bien restituirle al quejoso el goce y disfrute de sus

derechos conculcados, sobre todo para que con ello alcance eficacia la demanda de garantías.

2.6.- SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO ADMINISTRATIVO.

"(Del latín, sentencia, máxima pensamiento corto, decisión). Es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.

La sentencia en el sentido estricto puede apreciarse desde dos puntos de vista, en primer término como el acto más importante del juez en virtud de que pone fin al proceso, al menos en su fase de conocimiento y en segundo lugar, como un documento en el cual se consigna dicha resolución judicial.

A) Según el primer aspecto, las sentencias pueden distinguirse en varias categorías de acuerdo con diversos criterios, entre los cuales destacamos los relativos a sus efectos y autoridad.

a) En primer término se puede mencionar en nuestro sistema procesal la configuración de tres sectores, las llamadas sentencias puramente declarativas, de condena y constitutivas.

b) Por lo que respecta a la autoridad de los fallos, la llamada sentencia definitiva que es aquella que decide la controversia en cuanto al fondo, pero admite todavía medios de impugnación a través de los cuales las partes inconformes pueden lograr su modificación, revocación o anulación, y en este sentido podemos citar lo dispuesto por el a. 46 de la L.A. que entiende por sentencia definitiva la que decida el juicio en lo principal y respecto con la cual las disposiciones procesales respectivas no concedan ningún recurso ordinario a través del cual pueda ser modificada o revocada.

B) En cuanto a la sentencia como un documento judicial, las disposiciones procesales respectivas señalan varios requisitos tanto de forma como de fondo.²⁶

La sentencia, es prácticamente el sentido de la resolución de un juicio de amparo, para ese efecto, sólo se ocupará de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

2.6.1.-CLASIFICACIÓN.

Las sentencias definitivas que se dicten en los juicios de amparo desde el punto de vista de su contenido se clasifican en sentencias que conceden el amparo, sentencias que lo niegan y de sobreseimiento, o lo que es lo mismo, sentencias estimatorias, desestimatorias y de sobreseimiento, para el caso especial de este trabajo, sólo se estudiarán las sentencias que conceden el amparo.

"Sentencias estimatorias, son aquellas en las que la autoridad de control considera procedentes los conceptos de violación alegados en la demanda y por tanto, fundada la inconstitucionalidad del acto reclamado, concediendo, en consecuencia, el amparo y auxilio de la Justicia Federal."²⁷

Ahora es preciso hacer una descripción de las características que posee una sentencia que concede el amparo:

²⁶ UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pp.2891-2893.

²⁷ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, "Lecciones de Amparo", Tomo II, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 837.

"A) Es definitiva en tanto que resuelve el fondo de la litis constitucional planteada, acogiendo en sentido positivo la pretensión del quejoso de que se establezca que el acto reclamado viola garantías individuales.

B) Es de condena, en tanto que obliga a la autoridad responsable a restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado es de carácter positivo y, cuando el acto reclamado es de carácter negativo el efecto de la sentencia de amparo será obligar a la autoridad a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate ya cumplir por su parte, lo que la misma garantía exija.

C) Es también declarativa, en tanto establece que el acto reclamado ha resultado contrario a la Constitución, violando garantías individuales."²⁸

En relación con las sentencias interlocutorias, son aquellas decisiones judiciales que resuelven una controversia incidental suscitada entre las partes en un juicio, sus efectos jurídicos en relación con éstos son provisionales en el sentido de que pueden ser modificadas y no resuelven el fondo del asunto controvertido.

Por lo que respecta al significado de sentencia definitiva, es aquella que termina el asunto o lo da por concluido, aunque contra ella sea admisible recurso extraordinario y el juzgador resuelve finalmente sobre el asunto principal, declarando, condenando o absolviendo. Por lo tanto la sentencia definitiva de amparo es el acto jurisdiccional del juez de distrito, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los tribunales colegiados o unitarios de circuito, por el que resuelve si se concede, niega o sobresee el amparo solicitado por el quejoso contra el acto reclamado de la autoridad responsable.

²⁸ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, "Introducción al Estudio del Juicio de Amparo", 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p.508.

2.6.2.- EFECTOS.

El juez podrá declarar el sobreseimiento del juicio por existir un obstáculo procesal que impida resolver el fondo del asunto, derivado de la existencia de una causa de improcedencia superviniente, entre otras causales, o bien, conceder el amparo.

En caso de resolución de sobreseimiento, el acto impugnado subsiste sin que el problema de constitucionalidad sea resuelto. En teoría podría ser combatido de nuevo, pero el nuevo proceso de amparo estaría supeditado a que no haya expirado el término de interposición de la demanda.

La resolución en la que no se conceda el amparo confirmaría que el acto no está afectado por los vicios invocados por el demandante, ni por aquellos que el juez debe estudiar de oficio. Es decir que la desestimación de la demanda consagra la constitucionalidad del acto.

Si la suspensión del acto impugnado hubiere sido decretada previamente, la negativa de amparo provocaría la revocación de la suspensión.

El efecto de la resolución que concede el amparo es de anular el acto atacado. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que el efecto de la sentencia que concede el amparo es el de restituir las cosas al estado en que éstas se encontraban antes de la violación de garantías individuales, mediante la anulación del acto atacado y de sus consecuencias, así la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que con el número 119, que aparece publicada en la página doscientos sesenta y uno del Tomo II del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos noventa y cinco, establece:

"SENTENCIAS DE AMPARO. SU CUMPLIMIENTO EXIGE DEJAR SIN EFECTOS LA RESOLUCION RECLAMADA Y LOS ACTOS QUE FUERON EFECTO DE ELLA AÚN CUANDO SE HAYA SOBRESEIDO RESPECTO DE ESTOS. En términos de lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo, la sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir a la agraviada en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija. En esa virtud, si en un juicio de garantías se concede el amparo para que se dejen sin efectos los proveídos que fueron consecuencia de determinada resolución, el cumplimiento de dicha sentencia consiste en dejar insubsistente la resolución impugnada y todos aquellos actos derivados de ella. De ahí que, aun habiéndose sobreseído en el amparo en relación con alguno de esos actos que se apoyan en el que se declaró inconstitucional, la concesión del amparo obliga a invalidarlos, por encontrarse estrechamente vinculados con el que les dio origen; de no ser así, se haría nugatoria la Protección Constitucional, pues no obstante haberse destruido el acto principal, subsistirían sus consecuencias.

Incidente de inconformidad 55/95. Eladio Rito Hernández. 12 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Olga M. Sánchez Cordero. Secretario: Carlos Mena Adame.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número CXIX/1995 (9a.) la tesis que antecede; y determinó

que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco."

En la práctica, existen ciertas ineficiencias con relación al cumplimiento de las sentencias que otorgan la protección constitucional, pues si bien es cierto que el Tribunal Supremo del País ha establecido los efectos que las mismas deberían tener, también es cierto que en la mayoría de los casos éstos no se cumplen y en otros las autoridades realizan actos que dilatan su exacto cumplimiento.

2.6.3.- EJECUCIÓN.

En la ejecución de la resolución de amparo, la autoridad responsable se encuentra obligada a restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación; es decir, de restituir al demandante en el goce del derecho público subjetivo violado. Dicha restitución será diferente según el caso concreto y la garantía individual violada.

El juez de amparo dispone de amplios poderes para hacer ejecutar sus resoluciones. Las autoridades responsables deben informarle de la ejecución de estas.

En caso de incumplimiento de las sentencias o de repetición de los actos de la autoridad responsable, la Ley de Amparo prevé un procedimiento de ejecución que puede ir hasta la sanción penal del funcionario responsable del incumplimiento de la sentencia, que va de los artículos 104 al 113, de la Ley de Amparo.

Si el juez considera que la resolución no fue ejecutada de manera satisfactoria, podrá exigir la ejecución al superior jerárquico de la autoridad responsable o directamente a ésta, si no posee superior jerárquico. Si la

resistencia se prolonga, la autoridad responsable podrá ser demandada ante el juez competente.

Las autoridades u organismos destinatarios de la sentencia tienen oportunidad de dar cumplimiento al fallo en forma voluntaria.

Una vez que cause estado la sentencia de amparo, se requerirá a la autoridad responsable para que provea sobre el cumplimiento, en la forma y términos previstos en la propia resolución.

A este respecto el artículo 105 de la Ley de Amparo, establece que:

"Artículo 105.- Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria 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 o 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.

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

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.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

Una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al juez de distrito o al tribunal de circuito que haya conocido del amparo, para que incidentalmente resuelvan el modo o cuantía de la restitución.

Siempre que la naturaleza del acto lo permita, el quejoso podrá solicitar ante el juez de distrito o tribunal de circuito que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución."

El artículo anterior establece la forma en que deberá requerirse el cumplimiento de las sentencias que concedan el amparo a las autoridades responsables, así como de los medios con los que cuenta el particular o quejoso para hacer efectivo dicho cumplimiento, a saber; el incidente de inejecución de sentencia, la inconformidad y la denuncia de repetición del acto reclamado, los cuales eran anteriormente competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes de la entrada en vigor del Acuerdo General 5/2001, del Pleno de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues con éste se les delegó facultad a los tribunales colegiados de circuito para la substanciación de dichos medios.

Es preciso mencionar que en los casos en los que no se cumplimente la ejecutoria en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo anteriormente señalado, el tribunal podrá remitir el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que la ésta decida sobre la aplicación de la sanción prevista en el artículo 107, fracción XVI de la Constitución Política, siendo ésta la única facultad que conserva la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose del mencionado incidente. Lo anterior, con independencia del procedimiento de responsabilidad administrativa que contra éstos se siga de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En contra de las sentencias que no concedan el amparo, existen medios de impugnación para modificar, revocar o confirmar dichas determinaciones, además que existen procedimientos para ser efectivo el cumplimiento de las sentencias estimatorias de amparo, los cuales serán estudiados en el siguiente capítulo de este trabajo.

CAPÍTULO III.
MEDIOS PARA HACER EFECTIVO EL CUMPLIMIENTO DE LAS
EJECUTORIAS DICTADAS EN AMPARO INDIRECTO ADMINISTRATIVO.

1.- EJECUTORIEDAD DE LAS SENTENCIAS.

La sentencia definitiva de amparo es el acto jurisdiccional del juez de distrito, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los tribunales colegiados o unitarios de circuito, por el que resuelve si se concede, niega o sobresee el amparo solicitado por el quejoso contra el acto reclamado de la autoridad responsable.

Cabé mencionar que, las sentencias definitivas que se dicten en el juicio de amparo sólo producen efectos una vez que hayan causado ejecutoria y por tal se entiende aquella que no admita ningún recurso ordinario o extraordinario, tratándose de amparo directo causan ejecutoria por ministerio de ley, esto es, que las sentencias que pronuncien los tribunales colegiados son irrecurribles, alcanzando así la categoría de cosa juzgada, aunque como se analizó anteriormente cabe una excepción a la regla cuando dicha sentencia se recurre y en revisión conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este caso causara ejecutoria una vez que la misma resuelva dicho recurso, por lo que hace al amparo indirecto las sentencias pronunciadas por las autoridades competentes para conocer del mismo, causan ejecutoria por declaración judicial, es decir, la mayoría de dichas sentencias se recurren en términos del artículo 83 fracción IV, entonces la mencionada declaración se presenta cuando la parte a quien afecta la sentencia de amparo no interpone el recurso de revisión correspondiente dentro del término establecido para dicho recurso, por lo que el órgano jurisdiccional que conoció del amparo indirecto hace una certificación indicando que el término para la interposición del recurso de revisión ha fenecido y con base en ello la sentencia causa ejecutoria, también causan ejecutoria por ministerio de ley, cuando el tribunal colegiado o la Suprema Corte de Justicia en los casos que les corresponda conocer del recurso de revisión resuelvan el mismo, por tanto, la

sentencia de amparo indirecto causará ejecutoria por ministerio de ley, constituyéndose en cosa juzgada.

Cuando el acto reclamado es de carácter positivo, la sentencia que conceda la protección constitucional tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, esto quiere decir, que el efecto será que la autoridad responsable deje insubsistente el acto reclamado y resuelva en los términos precisados en la ejecutoria de amparo, purgando las violaciones que haya cometido en perjuicio del quejoso, así, verbigracia, cuando el quejoso reclame un procedimiento judicial a partir del emplazamiento que le fue practicado hasta la sentencia definitiva, entonces mediante las pruebas que aporta en el amparo, demuestra que no se le llamó a juicio, entonces una vez que cause ejecutoria la sentencia protectora, la autoridad de amparo la comunicará a la autoridad responsable, la cual dejará sin efecto la sentencia dictada en el juicio natural, declarando nulo todo lo actuado y llamando a juicio al agraviado, logrando así dejar las cosas en el estado que guardaban antes de la violación, en efecto, si la reposición implica hechos materiales, por ejemplo, la posesión de un inmueble, el efecto será la restitución material del mismo, si se trata de una persona que se encuentra privada indebidamente de su libertad, el efecto será dejar libre al interesado, si el acto reclamado es una orden de aprehensión, el efecto será anular dicha orden.

Si el acto reclamado es de carácter negativo, por ejemplo, cuando se reclama en el amparo la violación al derecho de petición por parte de alguna autoridad, el efecto será, que la autoridad responsable de contestación al quejoso, respecto de la petición que haya formulado ante ella, entonces, debe entenderse por actos negativos, aquellos en que la autoridad responsable se rehúsa a hacer algo.

Si el acto reclamado era inminentemente futuro y el quejoso logró impedir que se llevara a cabo mediante la suspensión, el efecto de la sentencia de amparo será que la responsable quede impedida para llevar a cabo el acto reclamado.

Cuando se trata de sentencia concesoria en amparo directo, concedido contra una violación de procedimiento, el efecto consistirá en anular la sentencia impugnada en el juicio seguido ante la autoridad responsable, debiendo reponerse el procedimiento a partir de la violación procesal y debiendo dictarse nueva sentencia por la misma.

La sentencia de amparo que ya haya causado ejecutoria, produce el efecto de cosa juzgada, por lo que no cabe un nuevo amparo, puesto que ya fue materia del amparo anterior.

La sentencia de amparo que se dicte declarando inconstitucional una ley, sólo retrotraerá los efectos de la misma respecto del quejoso, por tanto, no producirá efectos derogatorios.

"No sólo es posible el amparo contra un acto de autoridad, concreto y determinado, cuyo efecto sería la desaplicación del mismo, sino que cabe contra una conducta omisiva de la autoridad (administrativa o judicial), cuyo efecto sería de aplicación. Todavía más: el amparo puede proteger contra la aplicación de una ley, en cuyo caso, como la norma existe apenas en su noción ideal, el efecto tendrá que ser de inaplicación."²⁹

En conclusión, como se deduce de todos los ejemplos los efectos de las sentencias que otorgan el amparo, varía de acuerdo con factores específicos, propios de cada hipótesis práctica.

²⁹ BRISEÑO SIERRA, Humberto, "El Control Constitucional de Amparo", 1ª edición, Editorial Trillas, México, 1990, p.774.

2.- DISTINCIÓN ENTRE EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.

La cuestión relativa al cumplimiento o ejecución de las sentencias en el juicio de amparo surge sólo en relación a aquellas en que se concedió la protección de la Justicia Federal, por tener las mismas un carácter condenatorio.

"La ejecución de sentencias de amparo motiva complejas cuestiones que motivan las siguientes precisiones: en primer lugar, qué debe entenderse por ejecución de sentencias y qué por cumplimiento de ellas; en segundo término, la cuestión de quiénes deben dar cumplimiento a la ejecutoria.

Por ejecución de sentencia de amparo debe entenderse el imperativo constitucional que impone a los jueces de distrito, a la autoridad que haya conocido del juicio en términos del artículo 37, a los Tribunales Colegiados de Circuito ya la Suprema Corte de Justicia, que haya dictado la sentencia, hacer cumplir la orden contenida en ella."³⁰

En tales circunstancias, la ejecución es un acto de imperio, obligando a la parte condenada a cumplirla, por lo que la ejecución incumbe a la autoridad que dictó la sentencia que concedió el amparo, a través de ordenes o prevenciones que se dirigen a las autoridades responsables para que cumplan con la sentencia de amparo, tal como lo establecen los artículos 104, 105 y 106 de la Ley de Amparo, actos de ejecución que son tarea del órgano de amparo y que a continuación se enumeran:

Luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, la autoridad que haya concedido el amparo, o que se reciba testimonio de la

³⁰ POLO BERNAL, Efraín, "Los Incidentes en el Juicio de Amparo", 3ª reimpresión, Editorial Limusa, México, 1997, p.144.

ejecutoria dictada en revisión, la comunicará por oficio y sin demora alguna a las autoridades señaladas como responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes.

En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, podrá ordenarse por la vía telegráfica el cumplimiento de la ejecutoria sin perjuicio de comunicarla íntegramente conforme a lo anterior.

Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la ejecutoria a las autoridades responsables, no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita o no se encontrase en vías de ejecución, la autoridad de amparo requerirá de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que la obligue a cumplir sin demora; y si la autoridad no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ésta.

Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento y tuviere a su vez superior jerárquico, también se requerirá a éste último.

"La ejecución voluntaria comienza oficiosamente con la comunicación de la sentencia protectora que deben efectuar los Jueces de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte, que hubiesen conocido del asunto, a las autoridades responsables, y a aquellas otras que por la índole de sus funciones deben intervenir en la ejecución, para que den cumplimiento a la ejecutoria y rindan informe sobre el particular.

En el supuesto de que en el plazo de veinticuatro horas no se hubiese cumplido la sentencia, si la naturaleza del acto lo permite o no estuviere en vías de cumplirse, en cualquier otro supuesto, se inicia el procedimiento de ejecución forzosa, el cual se tramita de oficio o a petición de parte, primero con el

requerimiento al superior jerárquico de la o las autoridades remisas, para que las obligue a cumplir con el fallo protector a la mayor brevedad, y en caso de no tener superior jerárquico, el requerimiento debe hacerse a las mismas autoridades."³¹

Cuando se trate de repetición del acto reclamado, así como en los casos de inejecución de sentencia de amparo, 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.

Lo anterior sin perjuicio de que la autoridad de amparo, haga cumplir la ejecutoria de que se trata, dictando las órdenes necesarias; si éstas no fueren obedecidas, comisionará al secretario o actuario de su dependencia para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita y en su caso, el mismo juez de distrito o el magistrado designado por el tribunal colegiado de circuito, se constituirán en el lugar en que deba dársele cumplimiento para ejecutarla por sí mismo, los cuales podrán salir del lugar de su residencia sin recabar autorización de la Suprema Corte, bastando que le dé aviso de su salida y objeto de ella, así como de su regreso. Si después de haber agotado todos estos medios no se obtuviere el cumplimiento de la sentencia, solicitarán por los conductos legales el auxilio de la fuerza pública para hacerla cumplir, es decir, todo este procedimiento engloba la ejecución forzosa.

Si se tratare de la libertad personal en la que debiera restituirse al quejoso por virtud de la ejecutoria y la autoridad responsable se negare a hacerlo u omitiere dictar la resolución que corresponda dentro de un término prudente, que no podrá exceder de tres días, la autoridad de amparo, mandará ponerlo en libertad, sin perjuicio de que la autoridad responsable dicte después la resolución que proceda.

³¹ FIX ZAMUDIO, Héctor. "Panorama del Derecho Mexicano. Síntesis del Derecho de Amparo", UNAM, México, 1965, p. 47.

Esta ejecución se practicará ante la negativa expresa de la responsable a cumplir la sentencia, siempre que la naturaleza del acto lo permita, verbigracia, quitar sellos de una clausura, derribar una barda, etcétera.

Todos estos actos son de ejecución que deberán llevar a cabo las autoridades que dictaron la sentencia de amparo.

Por otra parte el cumplimiento, corre a cargo de las propias autoridades responsables que son las partes condenadas a restituir al quejoso en el goce y disfrute de las garantías constitucionales violadas y como ya se había mencionado, la restitución que es en lo que estriba el cumplimiento de las sentencias de amparo proveniente de la ejecución de las mismas, es decir, de la orden dada al respecto por el órgano de amparo, puede consistir, según sea el caso concreto en la pronunciación de una nueva resolución, en la devolución de un bien o de la libertad al quejoso, entre otros supuestos.

La expresión cumplimiento deriva del latín complementum que es la acción y efecto de cumplir, a su vez el verbo cumplir, significa llevar a efecto una orden, un deber, un encargo. Por tanto, cumplimiento alude a una conducta del sujeto obligado por medio de la cual lleva a efecto la orden.

La sentencia ejecutoriada de amparo lleva consigo, con respecto a la autoridad responsable, el carácter de una orden y de un deber procedente del juzgador de amparo, en ese orden de ideas, la autoridad responsable al recibir la orden de aquél, la ha de cumplir y de este modo el amparo habrá logrado su finalidad.

Finalmente, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad estatal a través del juicio de amparo no tiene como finalidad una opinión teórica para censurar moralmente los actos de autoridad, porque de que serviría

una ejecutoria que declara inconstitucional y nulo determinado acto, si la misma no se llega a cumplir.

En virtud de lo expuesto, se resume que la autoridad que dicta la sentencia de amparo es la que lleva a cabo la ejecución de la misma y la autoridad responsable se encarga de su cumplimiento, aunque es preciso aclarar que mediante criterio jurisprudencial se consideran obligadas igualmente a cumplir las sentencias de amparo, aquellas autoridades que sin que hayan figurado con el carácter de responsables en el juicio de garantías y que por razón de sus atribuciones puedan intervenir en la ejecución de los actos reclamados, están obligadas al cumplimiento de dicha sentencia.

Tal y como se advierte de la tesis sustentada por la Segunda Sala de la anterior integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página diecisiete del Semanario Judicial de la Federación, tomo CXXVIII, tercera parte, sexta época, que a la letra reza:

“EJECUTORIA DE AMPARO. AUTORIDADES NO SEÑALADAS COMO RESPONSABLES, TIENEN OBLIGACIÓN DE REALIZAR LOS ACTOS QUE REQUIERA SU EFICACIA. Todas las autoridades, aunque no hayan sido designadas como responsables en el juicio de garantías, si tienen o deben tener intervención en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, están obligadas a realizar, dentro de los límites de su competencia, todos los actos necesarios para el acatamiento íntegro y fiel de la sentencia protectora, y para que el fallo constitucional logre vigencia real y eficacia práctica.”

3.- INCONFORMIDAD.

“La inconformidad es una pretensión de reforma de una resolución judicial, por la que se determinó que no existe incumplimiento”³²

Esta instancia se relaciona con la fase de cumplimiento de una sentencia estimatoria que concede la Protección Federal a un agraviado. Es así este el medio por el cual el quejoso puede manifestar su inconformidad con relación al auto que dicte el juez de distrito mediante el cual declara que la ejecutoria de amparo ha sido cumplida.

3.1.- PROCEDENCIA.

Procede si el juez de distrito, declara cumplida la sentencia de amparo y el quejoso no está de acuerdo con la resolución.

Este medio de impugnación se encuentra regulado en el tercer párrafo del artículo 105 de la ley de Amparo.

El artículo 105 de la Ley de Amparo establece que 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.

3.2.- COMPETENCIA.

De conformidad con el artículo 105 de la Ley de Amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de esta instancia pero dicha competencia ha sido delegada a los tribunales colegiados de circuito en virtud de la entrada en vigor del Acuerdo General 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de

³² POLO BERNAL, Efraín, op. cit. supra nota 30, p. 155.

Justicia de la Nación, el cual establece que para agilizar el trámite de las inconformidades y a fin de lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo, es conveniente que se resuelvan por los tribunales colegiados de circuito distribuidos en todo el territorio nacional, aprovechando su cercanía a los quejosos para los efectos de interrumpir la caducidad de la instancia y evitar los gastos que deben erogar para acudir a esta capital para atender dichos asuntos, conservando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

Además en el punto quinto, fracción cuarta, establece que asuntos de su competencia originaria corresponderá resolver a los tribunales colegiados de circuito, entre ellos, las inconformidades promovidas en términos de los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo, derivados de sentencias en que se conceda el amparo, dictadas por jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito.

3.3.- TRAMITACIÓN.

Conforme al artículo 105 párrafo tercero de la Ley de Amparo, el quejoso cuenta con un término de 5 días hábiles siguientes a aquél en que se le haya notificado el auto por el cual el Juez declara que ha tenido por cumplida la sentencia para presentar este recurso, de lo contrario se declara consentido el fallo constitucional. Por lo tanto si se presenta la inconformidad dentro del término señalado el tribunal colegiado deberá resolver esta instancia.

3.4.- RESOLUCIÓN.

La resolución que dicte el tribunal colegiado declarará fundada o infundada la inconformidad, de ser fundada, devolverá los autos del expediente de amparo indirecto al juzgado de distrito de origen para que realice los trámites necesarios a fin de que la sentencia de protección constitucional sea cumplida cabalmente y hasta entonces podrá pronunciarse sobre su cumplimiento.

4.- DENUNCIA DE REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO.

“Para que exista la repetición del acto reclamado, la autoridad responsable al tratar de cumplimentar la sentencia que concede la protección federal a la parte quejosa debe dictar otro nuevo acto con los mismos vicios y defectos, o sólo con algunos de ellos, para que se pueda decir que existe este supuesto de repetición del acto reclamado”.³³

Este es otro medio de defensa para obtener el adecuado cumplimiento de las resoluciones estimatorias de amparo y puede presentarse en cualquier momento de la fase de cumplimiento de la sentencia mientras la autoridad responsable realice los actos tendientes a dar cumplimiento.

3.1.- PROCEDENCIA.

“Si la responsable cuando se le manda cumplir la sentencia, lejos de acatarla, repite el acto reclamado, procede hacerse la denuncia que señala el artículo 108 de la Ley de Amparo”.³⁴

El primer párrafo de la fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución, establece que si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

³³ CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, op. cit. supra nota 20, p.289.

³⁴ PADILLA, JOSÉ R., “Sinopsis de Amparo”, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, 4ª ed., México, 1996, pág. 280.

3.2.- COMPETENCIA.

El artículo 108 de la Ley de Amparo establece lo siguiente:

“Artículo 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 convenga. 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 inejecución 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.”

Como lo dispone el artículo anteriormente transcrito, la denuncia de repetición del acto reclamado debe hacerse precisamente ante la autoridad que conoció del amparo y podrá ser denunciada por parte interesada ante dicha autoridad, si ésta resolviere que existe repetición del acto reclamado, remitirá de inmediato el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien a petición de la parte que no estuviere conforme. La Suprema Corte resolverá allegándose los elementos que estime convenientes.

La competencia antes exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue delegada a los tribunales colegiados de circuito, en virtud de la entrada en vigor del Acuerdo General 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cual establece que para agilizar el trámite de las denuncias de repetición del acto reclamado y a fin de lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo, es conveniente que se resuelvan por los tribunales colegiados de circuito distribuidos en todo el territorio nacional, aprovechando su cercanía a los quejosos para los efectos de interrumpir la caducidad de la instancia y evitar los gastos que deben erogar para acudir a esta capital para atender dichos asuntos, conservando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

El punto quinto, fracción cuarta, del citado Acuerdo General 5/2001, del Pleno de la Suprema Corte, establece que de los asuntos de su competencia originaria corresponderá resolver a los tribunales colegiados de circuito, entre ellos, las denuncias de repetición del acto reclamado promovidas en términos de los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo, derivados de sentencias en que se conceda el amparo, dictadas por jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito.

Además en el punto décimo sexto señala el Acuerdo General que en las hipótesis establecidas en la fracción IV del punto Quinto de ese acuerdo, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito estimen que debe aplicarse la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, previo dictamen suscrito por los tres Magistrados, deberán remitir el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciéndolo del conocimiento de las autoridades responsables respectivas.

3.3.- TRAMITACIÓN.

El artículo 108 de la Ley de Amparo establece que 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 convenga. 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 inejecución de sentencia de amparo, 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.

El Acuerdo General 5/2001 es el punto décimo quinto señala que al radicar y registrar las denuncias de repetición del acto reclamado, los Presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, requerirán a las autoridades responsables contra quienes se impute la repetición, con copia a su superior jerárquico, en su caso, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la legal notificación del proveído respectivo, demuestren ante el propio tribunal haber dejado sin efectos el acto de repetición o le expongan las razones que tengan en relación con la repetición del acto reclamado, apercibiéndolas de que, en caso de

ser omisas ante ese requerimiento, se continuará el procedimiento respectivo que puede culminar con una resolución que, en los términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordene la separación del cargo del titular responsable y su consignación penal ante el juez federal.

Cabe destacar que conforme a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley de Amparo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 108 de la Ley en cita, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, podrán realizar actos que conlleven al cumplimiento de la ejecutoria, dictando las órdenes necesarias que la propia ley les confiere, como lo son; comisionar al secretario o actuario de su dependencia para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita, o bien el mismo juez de distrito o el Magistrado designado por el Tribunal Colegiado de Circuito, podrán constituirse en el lugar en que deba dársele cumplimiento.

Desde luego, el artículo de referencia establece también que en algunos casos, el juez de distrito o Magistrado de Circuito podrán salir del lugar de su residencia sin recabar autorización de la Suprema Corte, bastando que le dé aviso de su salida y objeto de ella, así como de su regreso. Si después de agotarse todos estos medios no se obtuviere el cumplimiento de la sentencia, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o el Tribunal Colegiado de Circuito solicitarán, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública, para hacer cumplir la ejecutoria.

Si se tratare de la libertad personal, en la que debiera restituirse al quejoso por virtud de la ejecutoria y la autoridad responsable, se negare a hacerlo u omitiere dictar la resolución que corresponda dentro de un término prudente, que no podrá exceder de tres días, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, según el caso, mandarán ponerlo en libertad sin perjuicio de que la autoridad responsable dicte después la resolución

que proceda. Los encargados de las prisiones darán debido cumplimiento a las órdenes que les giren conforme a esta disposición, los jueces federales o la autoridad que haya conocido del juicio.

3.4.- RESOLUCIÓN.

En caso de que el juzgador resuelva que existe repetición del acto reclamado, envía de oficio, el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que la autoridad responsable sea separada del cargo y consignada al Ministerio Público Federal, independientemente que se pueda iniciar un procedimiento en su contra conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4.- INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

“Es el procedimiento constitucionalmente establecido en la fracción XVI del artículo 107 de la ley fundamental, y reglamentado por los artículos 104, 105 y 106 de la Ley de Amparo, a favor del quejoso que obtuvo el amparo y la protección de la Justicia de la Unión, cuando la autoridad responsable se abstiene en forma absoluta de acatar la sentencia ejecutoria de amparo, y que aquel debe seguir para la eficaz ejecución de ésta”.³⁵

Cabe mencionar que este incidente también se encuentra regulado por el Acuerdo General 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veintiuno de junio de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve del mismo mes y año.

³⁵ POLO BERNAL, Efraín, Op. Cit. supra nota 30, p. 143.

4.1.- PROCEDENCIA.

“Procede cuando la responsable ha sido omisa o utiliza prácticas dilatorias por medio de evasivas o procedimientos ilegales encaminados a evitar el cumplimiento”.³⁶

La fracción XVI del artículo 107 constitucional establece que si concedido el amparo la autoridad responsable tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

4.2.- COMPETENCIA.

“El quejoso o agraviado solicita al tribunal de garantías que requiera al superior jerárquico de la autoridad responsable”.³⁷

El primer párrafo de artículo 105 de la Ley de Amparo establece que cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos que se le realicen a la autoridad responsable o al superior, en su caso, el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el tribunal colegiado de circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo, 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

³⁶ PADILLA, José R., op. cit. supra nota 34, p. 278.

³⁷ PADILLA, José R., op. cit., supra nota 34, p.279.

y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de la Ley de Amparo.

El Acuerdo General 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que para agilizar el trámite de los incidentes de inejecución y a fin de lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo, es conveniente que se resuelvan por los tribunales colegiados de circuito distribuidos en todo el territorio nacional, aprovechando su cercanía a los justiciables para los efectos de interrumpir la caducidad de la instancia y evitar los gastos que deben erogar para acudir a esta capital para atender dichos asuntos, conservando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

También dicho Acuerdo General en el punto quinto establece los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que corresponderá resolver a los tribunales colegiados de circuito, entre ellos se encuentra señalado en la fracción cuarta de dicho punto, los incidentes de inejecución derivados de sentencias en que se conceda el amparo, dictadas por jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito.

4.3.- TRAMITACIÓN.

“El juzgador, en caso de que sea necesario, hará tantos requerimientos como superiores tenga la responsable. Si la responsable no tiene superior, el requerimiento se hará directamente a ella misma.

Esta mecánica procesal del incumplimiento de las sentencias de amparo también encuentra apoyo en el primer párrafo de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución”.³⁸

³⁸ PADILLA, José R., op. cit., Nota 34, p.279.

El Acuerdo General 5/2001 en el punto décimo quinto señala que al radicar y registrar los incidentes de inejecución, los presidentes de los tribunales colegiados de circuito, requerirán a las autoridades responsables contra quienes se hubiese concedido el amparo, con copia a su superior jerárquico, en su caso, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la legal notificación del proveído respectivo, demuestren ante el propio tribunal el acatamiento de la ejecutoria, o expongan las razones que tengan en relación con el incumplimiento de la sentencia, apercibiéndolas que en caso de ser omisas ante ese requerimiento, se continuará el procedimiento respectivo que puede culminar con una resolución que en los términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordene la separación del cargo del titular responsable y su consignación penal ante el juez federal.

Se puede decir que existe incumplimiento de la sentencia de amparo cuando:

“1ª. Omisión en la realización de los actos que tienden a lograr los objetivos de la sentencia (art. 80 de la L.A.). En esta primera hipótesis, la autoridad, responsable o no, ignora prácticamente la sentencia, ocasionando que se proceda conforme a los artículos 105 y 106 de la L.A.

2ª. Retardo en el cumplimiento de la sentencia, mediante “evasivas” o “procedimientos ilegales”, según lo establecido en el artículo 107 de la L.A. Esta hipótesis consiste en el aplazamiento indefinido por parte de una autoridad, sea o no responsable, de lo ordenado en la ejecutoria de amparo”.³⁹

Precisamente es a la tramitación del incidente de inejecución de sentencias al cual se le dedicará un análisis profundo en el presente trabajo, mismo que se desarrollará en el capítulo subsecuente.

³⁹ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, “El juicio de Amparo”, Ed. Porrúa, S.A. 2ª ed, México, 1985, pag. 154.

4.4.- RESOLUCIÓN.

“Si con todo y requerimientos la sentencia no se cumple, con apoyo en el segundo párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, se manda el expediente a la Suprema Corte de Justicia para la consignación o desafuero de las responsables”.⁴⁰

El punto décimo sexto del Acuerdo General, señala que en las hipótesis establecidas en la fracción IV del punto Quinto de ese acuerdo, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito estimen que debe aplicarse la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, previo dictamen suscrito por los tres Magistrados, deberán remitir el asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciéndolo del conocimiento de las autoridades responsables respectivas.

⁴⁰ PADILLA, José R. op. cit., nota 34. pág. 278

CAPÍTULO IV.

UNIFICACIÓN DE CRITERIOS ENTRE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN AL MOMENTO DE TRAMITAR LOS INCIDENTES DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA.

Como se precisó en el capítulo anterior, es al incidente de inejecución de sentencias al que se dedicará el análisis del presente capítulo y como ya se apuntó con anterioridad, procede en contra de la negativa de la autoridad responsable a dar cumplimiento a la sentencia dictada por los jueces de distrito en amparo indirecto o bien por los tribunales unitarios de circuito, pero en la práctica surge la necesidad de unificar criterios en cuanto a la tramitación que se le de al mismo, pues si bien es cierto que los tribunales colegiados de circuito tienen en todo momento la libertad para substanciar los procedimientos que ante ellos se ventilen, también es cierto que impera ante todo la necesidad que las ejecutorias estimatorias de amparo sean cumplimentadas cabalmente en tiempo oportuno por las autoridades responsables o bien por las obligadas a dar cumplimiento a las mismas, es así como se ve reflejada la preocupación de unificar un criterio para la tramitación, resolución y posteriormente aplicación de la sanción prevista en el artículo 107, fracción XVI de la Constitución Política de nuestro País.

1.- APERTURA DEL INCIDENTE EN AMPAROS INDIRECTOS.

Con respecto a la substanciación del incidente en amparos indirectos, considerando que quien conoce normalmente de este tipo de amparos es el juez de distrito para lograr el cumplimiento de la sentencia, es a él a quien le corresponde requerir a las autoridades dicho cumplimiento y si a pesar de los medios utilizados para lograr el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, no se logra por la negativa de las autoridades obligadas a dar cumplimiento al fallo constitucional, es entonces cuando el juez de distrito podrá a petición de parte o aún de oficio, decretar la apertura del incidente respectivo.

Generalmente la apertura de este incidente se realiza por la cantidad de evasivas y actos secundarios o intrascendentes que tienden a realizar las autoridades obligadas a cumplimentar las ejecutorias de amparo; esto es, una abstención por parte de las mismas aduciendo pretextos, invocando motivos injustificables, los cuales tienden a demorar la debida observancia del fallo protector, se abstienen totalmente de obrar con relación a los deberes jurídicos impuestos por la ejecutoria, en algunos casos no realizan la obligación de dar, de hacer o no hacer, situaciones que en los casos particulares de amparo constituyen el núcleo esencial de la garantía que se estimó violada en la sentencia.

Una vez decretada la apertura del incidente de inejecución de sentencia, el juez federal de amparo, envía el expediente a la Oficina de Correspondencia Común a los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, para que a su vez, sea turnado al tribunal colegiado que le corresponda.

Como aquí puede quedar establecido, esta etapa de cumplimiento se realiza ante el juzgado de distrito, el que en razón de un acuerdo general del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación envía los autos correspondientes al tribunal colegiado de circuito para continuar con la etapa de cumplimiento.

1.2.- COMPETENCIA DELEGADA A TRAVÉS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA PARA LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN.

Con la entrada en vigor del Acuerdo General 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competencia de los tribunales colegiados conocer de este tipo de medios de impugnación, pues con anterioridad era el Tribunal Supremo del País el competente para conocer de este tipo de asuntos.

"EL ACUERDO 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Y LOS MEDIOS PARA IMPUGNAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO.

Como hemos visto el juez de distrito competente, cuenta con todos los medios a su alcance para hacer efectivo el cumplimiento de sus sentencias y en caso de incumplimiento o de repetición de los actos de la autoridad responsable, la Ley de Amparo prevé un procedimiento de ejecución que puede ir hasta la sanción penal del funcionario responsable del incumplimiento de la sentencia, procedimiento que va de los artículos 104 al 113, de la Ley de Amparo.

En estos artículos se regula el procedimiento que se debe de seguir en caso de la tramitación de un recurso de revisión o en el caso de incumplimiento de una sentencia de amparo indirecto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero en virtud de un Acuerdo General emitido por dicho Alto Tribunal, delego la tramitación de este procedimiento a los tribunales colegiados de circuito, sin dejar a un lado su competencia originaria, por lo que es necesario conocer el contenido de dicho Acuerdo General:

"ACUERDO GENERAL NÚMERO 5/2001, DE VEINTIUNO DE JUNIO DE DOS MIL UNO, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LOS ASUNTOS QUE CONSERVARÁ PARA SU RESOLUCIÓN Y EL ENVÍO DE LOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS Y A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que por Decreto de treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre del mismo año, se introdujeron diversas reformas constitucionales tendentes a consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal

Constitucional creándose, incluso, las acciones de inconstitucionalidad y regulándose con mayor precisión las controversias constitucionales;

SEGUNDO. Que por acuerdo de veintiséis de junio de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación de tres de julio del referido año, se introdujeron reformas en materia política, ampliándose las acciones de inconstitucionalidad a las leyes electorales, con la peculiaridad de que, por su especial naturaleza, deben resolverse dentro de plazos fatales;

TERCERO. Que por Decreto de nueve de junio de mil novecientos noventa y nueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación de once de junio del mismo año, se reformó, entre otros, el artículo 94 de la Constitución, en cuyo párrafo séptimo se otorgó al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad para expedir acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como para remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho, aquellos en los que hubiere establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia;

CUARTO. Que en la exposición de motivos del proyecto de Decreto aludido en el Considerando anterior se reafirmó el propósito de las reformas constitucionales mencionadas en el Considerando Primero de este Acuerdo, de que la Suprema Corte tuviera, con mayor plenitud, el carácter de Tribunal Constitucional. En efecto, en diversas partes de ese documento se manifestó que, con el objeto de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, se sometía a la consideración del Poder Reformador de la Constitución la modificación del párrafo sexto del artículo 94 (que pasó a ser séptimo) a fin de ampliar la facultad con que contaba el Pleno para expedir acuerdos generales y, con base en ello, aunque la Suprema Corte continuaría, en principio, conociendo de todos los recursos de revisión que se promovieran en contra de sentencias de los jueces de Distrito en que se hubiera analizado la

constitucionalidad de normas generales, la propia Corte podría dejar de conocer de los casos en los que no fuera necesaria la fijación de criterios trascendentes al orden jurídico nacional; y que era imprescindible permitirle –como sucede en otras naciones– concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de los asuntos de mayor importancia y trascendencia;

QUINTO. Que en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos de la Honorable Cámara de Senadores, en el que se propuso la aprobación de la iniciativa a que se ha hecho referencia, se recalcaron las anteriores motivaciones, expresándose sobre el particular que la iniciativa se encauzaba en el espíritu de la reforma de mil novecientos noventa y cuatro y, en consecuencia, nuevamente buscaba dar a la justicia en México la fortaleza y eficiencia que el país reclama; que entre las reformas que se proponía aprobar destacaba la de otorgar a la Suprema Corte la facultad de expedir acuerdos generales a fin de que algunos de los asuntos que son de su competencia pudieran ser resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; que la propuesta se basaba en la consideración de que era necesario permitirle dedicar sus energías a resoluciones que contribuyeran de modo significativo a mejorar nuestros sistemas de impartición de justicia, y que la impresionante cantidad de resoluciones que debía de tomar impedía que éstas fueran oportunas; sobre todo aquellas cuya importancia y trascendencia ameritaran la intervención del máximo órgano jurisdiccional del país;

SEXTO. Que el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno;

SÉPTIMO. Que el artículo 11, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación faculta al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos que éstas deban conocer.

OCTAVO. Que en términos de lo establecido en las fracciones V y VI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede, a través de acuerdos generales, remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito;

NOVENO. Que conforme a lo dispuesto en el artículo 37, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los asuntos que les encomienden los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno.

DÉCIMO. Que el Tribunal Pleno, el veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y siete aprobó el acuerdo 1/1997, el nueve de marzo de dos mil emitió el acuerdo número 4/2000, el siete de septiembre siguiente expidió el acuerdo número 9/2000 y el diecinueve de febrero de dos mil uno emitió el acuerdo número 2/2001, en los que determinó, en el primero, la competencia por materia de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el mismo y en los restantes el envío de asuntos competencia originaria del Pleno a dichas Salas;

DÉCIMO PRIMERO. Que con fechas veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, diecisiete de enero de dos mil, siete de septiembre de dos mil y diecisiete de mayo de dos mil uno emitió los acuerdos generales números 6/1999, 1/2000, 10/2000 y 4/2001 en los que se determinó, respectivamente, el envío de asuntos a los Tribunales Colegiados de Circuito; la modificación del procedimiento para el envío de los asuntos; la competencia de dichos Tribunales para conocer de los asuntos en que se impugne una ley local; y el envío a los Tribunales Colegiados de Circuito, para su resolución, de asuntos con proyecto en los que exista jurisprudencia;

DÉCIMO SEGUNDO. Que la aplicación de los acuerdos citados en los Considerandos Noveno y Décimo de este acuerdo ha permitido que la Suprema Corte de Justicia destine sus esfuerzos a la

resolución de los asuntos de mayor importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional;

DÉCIMO TERCERO. Que para agilizar el trámite de los incidentes de inejecución, de las denuncias de repetición del acto reclamado, así como de las inconformidades, y a fin de lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo, es conveniente que se resuelvan por los Tribunales Colegiados de Circuito distribuidos en todo el territorio nacional, aprovechando su cercanía a los justiciables para los efectos de interrumpir la caducidad de la instancia y evitar los gastos que deben erogarse para acudir a esta capital para atender dichos asuntos, conservando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional;

DÉCIMO CUARTO. Que resulta conveniente emitir lineamientos generales que comprendan lo previsto en los referidos acuerdos generales 1/1997, 6/1999, 1/2000, 4/2000, 9/2000, 10/2000, 2/2001 y 4/2001, para evitar posibles confusiones en su interpretación y aplicación y, a su vez, unificar e integrar los criterios emitidos;

DÉCIMO QUINTO. Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde al Presidente de la Suprema Corte de Justicia tramitar los asuntos de la competencia del Tribunal Pleno y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los respectivos proyectos de resolución; y, en los términos del artículo 25, fracciones I y II, de la misma ley, facultades análogas corresponden a los presidentes de las Salas respecto de los asuntos de la competencia de éstas.

En consecuencia, con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales mencionadas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide el siguiente

ACUERDO:

PRIMERO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionará además de en Pleno, en dos Salas especializadas.

SEGUNDO. Ambas Salas ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la siguiente manera:

La Primera Sala conocerá de las materias penal y civil;

La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo.

TERCERO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los recursos interpuestos en ellas, en los que sea necesaria su intervención;

II. Los amparos en revisión en los que subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional y, además, revistan interés excepcional, o por alguna otra causa; o bien, cuando encontrándose radicados en alguna de las Salas, lo solicite motivadamente un Ministro;

III. Los recursos de reclamación interpuestos en contra de las providencias o acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se estime que procede revocarlos;

VI. Las excusas o impedimentos de los Ministros en asuntos competencia del Pleno;

V. La aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI. Las contradicciones entre tesis sustentadas por las Salas o las que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se refieran a la materia común; y las que se produzcan entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos del párrafo quinto del artículo 99 constitucional;

VII. Los asuntos a que se refiere la fracción III del artículo 105 constitucional;

VII. Las solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción, a juicio del Ministro ponente;

IX. Los recursos de revisión administrativa a que se refiere el párrafo noveno del artículo 100 constitucional;

X. Las controversias a que se refieren los artículos 10, fracciones IX y X, y 11, fracciones VII, IX, XVIII y XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y

XI. Cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo conocimiento no corresponda a las Salas.

CUARTO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

QUINTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos Tercero y Cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

A) No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia.

Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo

resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia;

B) En la demanda se hubiere impugnado una ley local o un reglamento federal o local; y

C) Habiéndose planteado la inconstitucionalidad de leyes federales, subsista la materia de constitucionalidad de las mismas, si resulta innecesaria la intervención de la Suprema Corte por no darse ninguno de los casos precisados en los puntos Primero y Segundo de este Acuerdo, como los que de manera ejemplificativa se enuncian a continuación:

1. En materia penal, cuando el tema esencial de fondo sea:

- a) Aseguramiento o embargo de bienes;
- b) Aplicación de cualquier medio de apremio;
- c) Cateos;
- d) Arraigos o arrestos domiciliarios;
- e) No ejercicio de la acción penal;
- f) Identificación administrativa del procesado;
- g) Desistimiento de la acción;
- h) Reparación del daño; e
- i) Procedimiento de ejecución de sentencia.

2. En materia civil, cuando el tema esencial de fondo sea:

- a) Aplicación de cualquier medio de apremio;
- b) Procedimiento para hacer efectiva la garantía prendaria;
- c) Juicio ejecutivo mercantil;
- d) Arrendamiento inmobiliario;
- e) Arrendamiento financiero; y
- f) Procedimiento de ejecución de sentencia.

3. En materia administrativa, cuando el tema esencial de fondo sea:

- a) Práctica de una visita domiciliaria;
- b) Multas y arrestos administrativos;
- c) Procedimientos administrativos que ordenen el aseguramiento o embargo de bienes;
- d) Procedimiento administrativo de ejecución;

e) Afectación de la actividad de los concesionarios del servicio público de transporte;

f) Cese o suspensión de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública; y

g) Fianzas.

4. En materia laboral, cuando el tema esencial de fondo sea:

a) Determinación de la competencia federal o local para conocer de un conflicto individual o colectivo;

b) Aplicación de cualquier medio de apremio;

c) Procedimiento de ejecución de laudo;

d) Efectos del emplazamiento a huelga y garantía de audiencia; y

e) Sindicación única de los trabajadores al servicio del Estado.

D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.

II. Los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito;

III. Los reconocimientos de inocencia; y

IV. Los incidentes de inejecución, las denuncias de repetición del acto reclamado consideradas fundadas por el Juez de Distrito y las inconformidades promovidas en términos de los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo, derivados de sentencias en que se conceda el amparo, dictadas por Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito.

SEXTO. Los asuntos de la competencia originaria del Pleno deberán radicarse en éste y distribuirse equitativamente entre los diez Ministros que integran las Salas; y, en su caso, podrán remitirse a éstas en términos de lo establecido en el punto Octavo de este acuerdo.

SÉPTIMO. Cuando ingrese un número importante de amparos en revisión y de amparos directos en revisión en los que se planteen

problemas análogos de inconstitucionalidad de leyes, la Subsecretaría General de Acuerdos turnará a las ponencias diez asuntos sobre el mismo tema y avisará al Ministro o a los Ministros a los que les corresponda, a fin de que, a la brevedad posible, se elaboren los proyectos relativos y el Tribunal Pleno o, en su caso, las Salas puedan resolverlos y establecer las jurisprudencias respectivas; entonces, la propia Subsecretaría procederá a remitir los restantes a los Tribunales Colegiados de Circuito conforme a lo dispuesto en el punto Quinto, fracción II, del presente acuerdo.

OCTAVO. Para el envío de los asuntos a las Salas se cumplirá con lo siguiente:

I. Previo dictamen del Ministro ponente, el Subsecretario General de Acuerdos y el Secretario de Acuerdos de la Sala respectiva formularán dos proyectos de acuerdo:

a) Uno, en el que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia turne el asunto a la Sala que corresponda, que deberá ser aquella en la que se encuentre adscrito el Ministro a quien inicialmente se había turnado el asunto; y

b) Otro, en el que el Presidente de la Sala a la que corresponda el asunto lo radique en ella y turne éste al Ministro a quien inicialmente se le había turnado.

II. Una vez firmados dichos acuerdos, se agregarán al toca y, con celeridad, se efectuarán los trámites ordenados en tales proveídos;

III. Cuando se trate de asuntos que se encuentren en la Secretaría General de Acuerdos con proyecto, el Comité de Ministros encargado de las listas ordenará a dicha Secretaría que, con noticia a la Subsecretaría General de Acuerdos, envíe los expedientes a las Secretarías de Acuerdos de las Salas para que los citados asuntos se radiquen en éstas y los expedientes se devuelvan a los Ministros ponentes;

IV. Se harán los ajustes de ingreso y egreso que correspondan en el Pleno y en las Salas.

NOVENO. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe resolverlo el Tribunal Pleno porque así lo solicite motivadamente un

Ministro; o porque se trate de algún caso en el que existiendo precedente del Pleno, de llevarse a cabo la votación se sustentaría un criterio contrario al de dicho precedente, lo devolverá exponiendo las razones de la devolución.

DÉCIMO. La remisión de los expedientes a los Tribunales Colegiados de Circuito se sujetará, con independencia de los acuerdos administrativos que pudieran existir, a las siguientes reglas:

I. Los amparos en revisión, los incidentes de inejecución, las denuncias de repetición del acto reclamado, así como las inconformidades se enviarán directamente al Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito que hubiese dictado la sentencia respectiva.

Cuando en el Circuito correspondiente existan dos o más Tribunales Colegiados se remitirá al especializado en la materia del juicio, al que hubiese prevenido en el conocimiento de la revisión o, en su caso, al que se encuentre en turno.

Cuando los asuntos sean numerosos se distribuirán equitativamente;

II. Los conflictos de competencia y los de reconocimiento de inocencia se remitirán directamente al Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno en el conocimiento del juicio, aplicando en lo conducente el párrafo segundo de la fracción anterior;

III. Los asuntos que, actualizándose la hipótesis contenida en el inciso D) de la fracción I del punto Quinto de este acuerdo, se encuentren con proyecto en la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán remitirse por dicha Secretaría, dando aviso a la Subsecretaría General de Acuerdos, de conformidad con lo dispuesto en la fracción I de este punto.

En este caso, en virtud de que la existencia del proyecto no será obstáculo para que el Tribunal Colegiado resuelva, se le enviará con el expediente una copia certificada de la tesis jurisprudencial respectiva y el disquete de dicho proyecto.

Los Tribunales Colegiados de Circuito no podrán objetar su competencia e informarán a la Subsecretaría General de Acuerdos

cuando resuelvan los asuntos que les hayan correspondido, en términos del punto Décimo Noveno de este acuerdo.

DÉCIMO PRIMERO. En los supuestos a que se refiere el inciso A) de la fracción I del punto Quinto de este acuerdo, el Tribunal Colegiado de Circuito procederá en los siguientes términos:

I. Verificará la procedencia de los recursos de revisión, así como de la vía y resolverá, en su caso, sobre el desistimiento, la caducidad o la reposición del procedimiento;

II. Abordará el estudio de los agravios relacionados con las causas de improcedencia del juicio y, en su caso, examinará las formuladas por las partes cuyo estudio hubieren omitido el Juez de Distrito o el Magistrado Unitario de Circuito, así como las que advierta de oficio;

III. De resultar procedente el juicio, cuando el asunto no quede comprendido en las hipótesis previstas en el punto Quinto, fracción I, incisos B), C) y D), de este acuerdo, el Tribunal Colegiado dejará a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia y le remitirá los autos, sin analizar los conceptos de violación expuestos, aun los de mera legalidad; y

IV. Si el problema de fondo es de la competencia del Tribunal Colegiado conforme a este Acuerdo, examinará, primero, el problema de inconstitucionalidad de leyes planteado en la demanda y, en su caso, el de mera legalidad.

DÉCIMO SEGUNDO. En los casos previstos en los incisos B), C) y D) de la fracción I y en las fracciones II y III del punto Quinto del presente acuerdo, los Tribunales Colegiados de Circuito resolverán en su integridad las cuestiones de improcedencia, de fondo y de cualquier naturaleza que, en su caso, se presenten.

DÉCIMO TERCERO. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los de las Salas enviarán los asuntos a que se refiere el punto Quinto del presente acuerdo cuando adviertan que así proceda, o bien a solicitud de los Ministros designados como ponentes, en el caso de que los expedientes de nuevo ingreso hubiesen sido turnados para elaborar el proyecto de resolución.

No podrán remitirse asuntos aplazados o retirados por el Pleno o las Salas, salvo el caso previsto en el inciso D) de la fracción I del punto Quinto de este acuerdo.

DÉCIMO CUARTO. En materia de amparo, el auto de radicación dictado por el Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito y, en su caso, la resolución de envío de los autos a la Suprema Corte de Justicia, se notificarán en forma personal al quejoso y al tercero perjudicado y por medio de oficio a las autoridades responsables.

Tratándose de conflictos competenciales y de reconocimientos de inocencia el auto y la resolución a que se refiere el párrafo anterior, se notificarán también en forma personal a las partes.

DÉCIMO QUINTO. Al radicar y registrar los incidentes de inejecución y las denuncias de repetición del acto reclamado, los Presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, requerirán a las autoridades responsables contra quienes se hubiese concedido el amparo o a quienes se impute la repetición, con copia a su superior jerárquico, en su caso, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la legal notificación del proveído respectivo, demuestren ante el propio tribunal el acatamiento de la ejecutoria o haber dejado sin efectos el acto de repetición, o le expongan las razones que tengan en relación con el incumplimiento de la sentencia o con la repetición del acto reclamado, apercibiéndolas de que, en caso de ser omisas ante ese requerimiento, se continuará el procedimiento respectivo que puede culminar con una resolución que, en los términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordene la separación del cargo del titular responsable y su consignación penal ante el juez federal.

DÉCIMO SEXTO. En las hipótesis establecidas en la fracción IV del punto Quinto de este acuerdo, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito estimen que debe aplicarse la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, previo dictamen suscrito por los tres Magistrados, deberán remitir el asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciéndolo del conocimiento de las autoridades responsables respectivas.

DÉCIMO SÉPTIMO. Los Presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito comunicarán a la Suprema Corte de Justicia, por conducto de la Subsecretaría General de Acuerdos, a más tardar dentro de los primeros diez días de cada mes, los ingresos, egresos y existencia de asuntos de la competencia originaria de este Alto Tribunal, incluyendo aquellos que con anterioridad se les hubiesen enviado.

El informe estadístico relativo a los incidentes de inejecución, a las denuncias de repetición del acto reclamado, así como a las inconformidades, se rendirá por separado detallando el concepto de cada rubro.

DÉCIMO OCTAVO. Si un Tribunal Colegiado de Circuito estima motivadamente, de oficio o por alegato de parte, que un asunto no se encuentra previsto en los casos precisados en este Acuerdo, o que existen razones relevantes para que el Pleno o alguna de las Salas de este Alto Tribunal asuma su competencia originaria, enviará los autos del juicio de amparo exponiendo tales razones; por tal motivo, el auto a que se refiere el punto Décimo Cuarto de este acuerdo será irrecurrible. Notificará, además, por medio de oficio esa determinación a las autoridades responsables, así como al Tribunal Unitario de Circuito o Juzgado de Distrito del conocimiento y personalmente al quejoso y al tercero perjudicado, en su caso.

DÉCIMO NOVENO. Los Presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito a los que la Suprema Corte de Justicia les remita asuntos, en los términos de este Acuerdo, cuando sean resueltos le informarán a ésta por conducto de la Subsecretaría General de Acuerdos, acompañando copia certificada de la ejecutoria, que se glosará al cuaderno de antecedentes para su archivo.

VIGÉSIMO. La Subsecretaría General de Acuerdos informará mensualmente a los Ministros el resultado de la aplicación de este Acuerdo. También remitirá a la Visitaduría Judicial y al Secretario Ejecutivo de Creación de Nuevos Órganos, dependientes del Consejo de la Judicatura Federal, para los efectos de su competencia, los datos estadísticos que los Tribunales Colegiados de Circuito envíen a

este Alto Tribunal, en cumplimiento a lo establecido en el punto Décimo Séptimo de este acuerdo.

TRANSITORIOS:

PRIMERO. Este acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Se abroga el acuerdo 1/1997, emitido por el Tribunal Pleno el veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y siete

TERCERO. Se abrogan los acuerdos generales números 6/1999, 1/2000, 4/2000, 9/2000, 10/2000, 2/2001 y 4/2001 emitidos por el Tribunal Pleno el veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, el diecisiete de enero de dos mil, el nueve de marzo de dos mil, el siete de septiembre de dos mil, el diecinueve de febrero de dos mil uno y el diecisiete de mayo de dos mil uno, respectivamente; sin embargo, los asuntos en los que se hubiese solicitado la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante la vigencia de dichos acuerdos, se continuarán tramitando conforme a ellos hasta su resolución.

CUARTO. Publíquese este acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, - - - - - C E R T I F I C A : - - - - -

Que este Acuerdo General Número 5/2001, relativo a la determinación de los asuntos que conservará el Tribunal Pleno para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, fue emitido por el Tribunal Pleno en Sesión Privada de hoy veintiuno de junio de dos mil uno, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Presidente Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza, excepto por lo que se refiere al Considerando Décimo Tercero

y puntos Quinto, fracciones I, incisos A), B) y C) y IV, Décimo, fracción I y Décimo Primero, fracción III, respecto de los cuales, los señores Ministros José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo, votaron en contra.- México, Distrito Federal, a veintiuno de junio de dos mil uno."

A través de este acuerdo, se abre la posibilidad a los tribunales colegiados para conocer respecto de las inconformidades de cumplimiento de sentencia dictadas por el juez de distrito, los incidentes de inejecución y repetición del acto reclamado, todo ello con el fin de darle mayor celeridad al trámite de estas instancias, pues el objetivo es encontrar los mayores beneficios para los quejosos.

Si bien es cierto, los tribunales colegiados resuelven este tipo de asuntos, en última instancia corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación aplicar la sanción prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, la cual se analizará más adelante.

1.3.- TRAMITACIÓN DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA ANTE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

Del Acuerdo General anteriormente transcrito se destaca en lo que a incidentes de inejecución de sentencias se refiere, que en el punto quinto fracción IV, se delega la competencia a los tribunales colegiados de circuito para substanciar este tipo de asuntos; asimismo establece en el punto Décimo Quinto que al radicar y registrar los incidentes de inejecución, los Presidentes de los tribunales colegiados, requerirán a las autoridades responsables contra quienes se hubiese concedido el amparo, con copia a su superior jerárquico si es que fuera el caso, para que en un término de diez días hábiles, contados a partir de la legal notificación del proveído respectivo, demuestren ante el propio tribunal el acatamiento de la ejecutoria, o bien expongan las razones que tengan en relación con el incumplimiento de la sentencia, apercibiéndolas de que en caso de ser

omisas ante ese requerimiento, se continuará el procedimiento respectivo que puede culminar con una resolución que en los términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordene la separación del cargo del titular responsable y su consignación ante el juez federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en distintas jurisprudencias, el trámite que se debe agotar para que este incidente se pueda promover y los trámites que se deben agotar antes de aplicar la sanción prevista en el artículo 107, fracción XVI, de nuestra Carta Magna, lo cual se corrobora con la Tesis 2a./J. 9/2001 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

"CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO. PRINCIPIOS QUE HA ESTABLECIDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN CON LOS TRÁMITES, DETERMINACIONES Y MEDIOS PROCEDENTES DE DEFENSA. Del contenido de las jurisprudencias y tesis aisladas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido con relación al sistema legal sobre el cumplimiento de las sentencias de amparo, derivan los siguientes principios: 1. Cuando causa ejecutoria una sentencia de amparo la autoridad judicial correspondiente debe vigilar su cumplimiento, sin que pueda acordar el archivo del expediente, mientras aquél no ocurra. 2. En tanto no se cumpla con la sentencia de amparo debe requerir a la autoridad o autoridades responsables, a fin de que realicen los actos necesarios para ello. 3. Si no se logra el cumplimiento tendrá que acudir al superior o superiores, a fin de que intervengan para lograrlo. 4. Si no se consigue, de oficio o a instancia de parte, deberá abrir el incidente de inejecución de sentencia, acordando que, en virtud de no haberse cumplido con la sentencia que otorgó la protección constitucional, se remita el asunto a la Suprema Corte, para los efectos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, a saber: que cese en sus

funciones a la autoridad contumaz y se le consigne penalmente ante el Juez de Distrito que corresponda. 5. Si durante el trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la responsable demuestra el cumplimiento, se declarará sin materia el incidente. 6. Si la responsable no demuestra haber cumplido, el Pleno del más Alto Tribunal emitirá resolución en términos de lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en relación con el funcionario o funcionarios que desacataron la sentencia de amparo. 7. En la hipótesis de que ante una sentencia ejecutoria que otorgó el amparo y, en su caso, ante las gestiones de la autoridad judicial federal correspondiente, para lograr su cumplimiento, la autoridad o autoridades responsables comuniquen que acataron la sentencia, el Juez de Distrito, el Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito o el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, deberán dictar un acuerdo dando vista al quejoso con ese informe, apercibiéndolo de que, de no desahogarlo dentro de un determinado plazo, se resolverá si se dio o no el cumplimiento al fallo protector, con apoyo en el referido informe y con los demás elementos con los que se cuente. 8. Vencido el plazo otorgado, en el supuesto de que no se haya desahogado la vista, el Juez de Distrito, el Tribunal Unitario de Circuito o el Tribunal Colegiado de Circuito, dictarán un acuerdo, debidamente fundado y motivado, en el que decidan si la sentencia de amparo fue cumplida o no. 9. En el caso de que la determinación sea en el sentido de que no se ha cumplido la sentencia, remitirán el asunto a la Suprema Corte, siguiéndose las reglas previstas en los puntos 4 a 6 anteriores. 10. Por el contrario, si resuelven que la sentencia de amparo se cumplió, deberán ordenar la notificación personal al quejoso del acuerdo respectivo, a fin de que esté en aptitud de hacer valer el medio de defensa procedente. 11. Para efectos del inciso 8, el juzgador de amparo se limitará, exclusivamente, a verificar si se cumplió o no la ejecutoria (inclusive si sólo fue el núcleo esencial del amparo), cotejando dicha ejecutoria con el acto de la responsable, pero absteniéndose de hacer pronunciamiento sobre cualquiera otra cuestión ajena. 12. Ante la

determinación del Juez de Distrito, del Tribunal Unitario de Circuito o del Tribunal Colegiado de Circuito, correspondientes, podrán presentarse para el quejoso cuatro diferentes situaciones, respecto de las cuales estará en aptitud de hacer valer diferentes medios de defensa, en caso de que no esté de acuerdo con el pronunciamiento de cumplimiento: A. Que estime que no se dio en absoluto el cumplimiento, en cuyo caso procederá la inconformidad prevista en el artículo 105 de la Ley de Amparo, la que se interpondrá ante la Suprema Corte de Justicia, impugnándose, obviamente, el acuerdo del Juez o del tribunal que tuvo por cumplida la sentencia; B. Que considere que si bien se dio el cumplimiento, éste fue con exceso o defecto, procediendo el recurso de queja ante la autoridad jurisdiccional que corresponda; C. Que estime que habiéndose otorgado un amparo para efectos, que dejó plenitud de jurisdicción al órgano jurisdiccional responsable o dejó a la autoridad administrativa responsable en aptitud de emitir una nueva resolución, subsanando las irregularidades procesales o formales que dieron lugar a la protección constitucional, al emitirse la nueva resolución se trató de un acto nuevo, procederá el amparo, en relación con lo que resulte ajeno a la sentencia cumplimentada; D. Que llegue a la conclusión de que no obstante que se dio el cumplimiento, formalmente, al emitirse una nueva resolución ésta fue esencialmente idéntica al acto reclamado en el juicio de amparo en el que se pronunció la sentencia que se pretendió cumplimentar; en este supuesto podrá promover el incidente de repetición del acto reclamado. 13. Si lo que se interpone es la inconformidad y ésta resulta procedente se estará en las mismas condiciones especificadas en los puntos 5 y 6 mencionados. 14. Si después de haber causado ejecutoria una sentencia que concede el amparo e, incluso, después de haberse cumplido, el quejoso estima que las autoridades responsables realizaron un nuevo acto en el que incurrieron en repetición del reclamado, procederá plantear ante el órgano jurisdiccional competente que corresponda el incidente respectivo, siguiéndose idéntico trámite al señalado en los

puntos 4 a 6 anteriores, relativos al incidente de inexecución de sentencia."

De la tesis transcrita con anterioridad se advierte que efectivamente la Suprema Corte ha establecido los trámites que se deben agotar antes de la apertura del citado incidente, así como el procedimiento que se debe seguir en caso de que la ejecutoria a consideración del juez o manifestación expresa del quejoso, consideren que no se encuentra cumplida; sin embargo, el trámite ante el tribunal colegiado propiamente no se encuentra establecido.

Al no existir un criterio definido para tramitar los incidentes de inexecución de sentencias, en la práctica algunos tribunales colegiados tienden a mantener por más de seis meses el expediente en la secretaría de acuerdos a fin de obtener el cabal y exacto cumplimiento de la ejecutoria de amparo antes de turnar al magistrado ponente el incidente para la resolución respectiva, en algunos otros la tramitación es corta; esto es, una vez registrado el incidente, requieren a las autoridades por el término de diez días, así como a su superior jerárquico, en caso de existir éste, para que demuestren con constancias que así lo acrediten, el cabal cumplimiento de la ejecutoria, sino llegarán a cumplir dentro del término concedido, a criterio del Magistrado Presidente, se realizarán requerimientos por el término de tres días y sin con ello aún no se logra el cumplimiento de la ejecutoria, se requiere nuevamente por el término de veinticuatro horas y posteriormente el asunto es turnado para la resolución respectiva, la cual puede declarar sin materia, infundado o fundado el incidente. Se declarará sin materia por haberse demostrado el exacto cumplimiento ante el juez de distrito o bien ante el tribunal que conozca del mismo. En el caso de que sea fundado el tribunal colegiado deberá remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de que se aplique la sanción prevista en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución.

Es importante señalar que el criterio de la tramitación de los incidentes varía de acuerdo al criterio del magistrado que en ese momento funja como presidente

del tribunal colegiado de circuito, lo cual trae como consecuencia que cada año el Magistrado designado como Presidente, tenga criterio distinto al anterior dentro de un mismo tribunal colegiado.

Por otra parte, por lo que a los sentidos en los que puede culminar la sentencia emitida en el incidente de inejecución de sentencia, resulta necesario mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sentado jurisprudencia a efecto de determinar que deberá declararse sin materia aquél incidente en el que exista un principio de ejecución, porque éste exige, como presupuesto para su procedencia, que la aludida responsable incurra en una abstención total de dar cumplimiento a la ejecutoria protectora, tal y como se advierte de la Tesis número 1a./J. 63/2002, Novena Época, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, Octubre de 2002, la cual es del tenor literal siguiente:

"INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA EL INCIDENTE RELATIVO, SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE REALIZA ACTOS QUE ENTRAÑAN UN PRINCIPIO DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA CONCESORIA DEL AMPARO. Del análisis de lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley de Amparo, se desprende que para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva en definitiva un incidente de inejecución de sentencia, es necesario que exista, previamente, una determinación del Juez de Distrito, de la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o del Tribunal Colegiado de Circuito, en el sentido de que no se ha cumplido con la sentencia de amparo pese a los requerimientos hechos a las responsables, y no obre en autos constancia alguna que demuestre lo contrario. En estas condiciones, se concluye que si encontrándose pendiente de resolver ante este Alto Tribunal un incidente de inejecución de sentencia, la autoridad responsable lleva a cabo algún acto tendiente a acatar la ejecutoria de amparo, que se pudiera considerar como un principio de ejecución del fallo protector,

dicho incidente deberá declararse sin materia, porque éste exige, como presupuesto para su procedencia, que la aludida responsable incurra en una abstención total de dar cumplimiento a la ejecutoria protectora, lo que no se actualiza si aquélla efectúa algún acto relacionado con el núcleo esencial de la obligación."

La de la voz no está de acuerdo con el criterio que ha establecido nuestro Tribunal Supremo, pues si el presupuesto para su procedencia es el que la autoridad responsable incurra en una total abstención de dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo, que medio de impugnación es entonces el que debe establecerse en los casos en que la ejecutoria protectora quede parcialmente cumplida, pues en la mayoría de los casos, la autoridad da un cumplimiento parcial y se abstiene de dar el cumplimiento total, por lo que el juez de distrito al agotar el procedimiento previsto en el artículo 105 de la Ley de Amparo, procede a la apertura del citado incidente, pues es obvio que la ejecutoria de amparo no se encuentra cabalmente cumplida.

Asimismo, se enfatiza que de acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema Corte, si la autoridad realiza un acto esencial del núcleo de la obligación, al encontrarse pendiente de resolución, el incidente deberá declararse sin materia; sin embargo, lo anterior no resulta lógico, pues pareciera que se le conceden mejores beneficios a la autoridad que violó una garantía que a los quejosos que buscan ante todo la restitución de las garantías que le fueron conculcadas.

En mi opinión, el incidente no debe declararse sin materia en el supuesto de la tesis transcrita, pues si durante la tramitación o el periodo de resolución no se demostró que la ejecutoria quedó totalmente cumplida, a mi juicio no basta que la autoridad realice un acto esencial de la obligación, en virtud de que con ello no queda debidamente cumplida una ejecutoria y si este medio de impugnación tiene como objetivo que los fallos constitucionales sean cumplidos en su totalidad porque pareciera que se le conceden mejores beneficios a la autoridad que con su actuar ilegal menoscabo los intereses de un particular.

2.- AMBIGÜEDAD DEL ARTICULO 105 DE LA LEY DE AMPARO PARA TRAMITAR LOS INCIDENTES DE INEJECUCION DE SENTENCIA.

El artículo 105 de la Ley de Amparo, es ambiguo, pues del análisis del mismo, se puede advertir que únicamente regula el procedimiento que habrá de seguirse ante el juzgado de distrito para lograr el cumplimiento de sentencia; sin embargo, propiamente por lo que respecta a la tramitación que deberá seguirse ante el tribunal colegiado al radicarse el incidente de inejecución, no se encuentra especificado tal procedimiento, cabe hacer mención que el artículo en comento, hace referencia únicamente al trámite que los tribunales colegiados llevarán a cabo cuando se trate de la revisión contra una resolución pronunciada en materia de amparo directo y no así en amparo indirecto.

En este orden de ideas, en la práctica no se ha llegado a definir con claridad cual sería el procedimiento idóneo o el más eficaz para tramitar los incidentes de inejecución de sentencias, por lo que en la mayoría de los tribunales colegiados se aplica el mismo procedimiento establecido en el artículo 105 de la Ley de Amparo que ya se substanció ante el juzgado del conocimiento, lo cual resulta contrario a la pretensión de los quejosos, pues si con anterioridad ya se agotó tal procedimiento sin conseguir que las autoridades den cumplimiento a la ejecutoria, es incuso que de nueva cuenta se agote dicho procedimiento por un tribunal, pues si lo que se busca es hacer cumplir las determinaciones judiciales, resulta ocioso que el beneficiario del amparo tenga que esperar más tiempo para que sea restituido en el pleno goce de las garantías que le fueron conculcadas.

3.- DETERMINACIÓN DEL NÚMERO DE REQUERIMIENTOS A LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

Desde el punto de vista de la que escribe, en virtud de que la propia Ley de Amparo en su artículo 105, es ambigua al no establecer el procedimiento que deberá seguirse ante los tribunales colegiados, así como tampoco existe un

criterio unánime entre ellos para determinar cuántos son los requerimientos y los términos que habrá de concedérsele a las autoridades obligadas a cumplir con las ejecutorias y al ser imperante la necesidad de restituir en el pleno goce de la garantía violada al beneficiario del amparo, es menester establecer un criterio eficaz para la tramitación del incidente de referencia en cuanto al número de requerimientos que deberán realizarse a las autoridades obligadas a dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo.

A manera de propuesta y con apoyo en el Acuerdo General 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considero que al radicarse el incidente de inejecución de sentencia ante el tribunal colegiado deberá otorgárseles a las autoridades un término de **diez días** para demostrar con las constancias que así lo acrediten, el cabal cumplimiento de la sentencia de amparo; asimismo, con copia al superior jerárquico de éstas si es que se diera el caso, para que las obligue a acatar el fallo constitucional, aclaro que el término de diez días lo estableció el acuerdo en cita, sin hacer pronunciamiento alguno si se les deberá otorgar mayor término a las citadas autoridades, si ante la evasiva de las autoridades no se logrará el cumplimiento, se requerirá de nueva cuenta por el término de **tres días** para que manifiesten cuál es la imposibilidad legal que les asista para no cumplimentar la ejecutoria, si aún no se logra el cumplimiento dentro de este término, se les requerirá por el término improrrogable de **veinticuatro horas** para que expongan con motivos legales suficientes el no acatamiento de la sentencia y con el apercibimiento de turnarse el expediente al magistrado ponente para que decida sobre la aplicación de la sanción prevista en el artículo 107, fracción XVI, de la nuestra Carta Magna.

3.1.- SANCIONES APLICABLES A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO SIN CAUSA JUSTIFICADA, CONSISTENTES EN MULTAS.

Analizado lo anterior, se considera para el efecto de lograr una mayor fuerza coercitiva, se apliquen realmente las sanciones previstas en la Ley, con el fin de que las autoridades se vean cada vez más obligadas a cumplir con las sentencias de amparo, dichas sanciones son las consistentes en multas y que se aplicarían en los siguientes casos:

a) Si transcurrido el término de diez días no se presenta ante el tribunal colegiado, oficio por parte de las autoridades o del superior jerárquico, en el cual se demuestre con documentos que así lo acrediten, que la ejecutoria se encuentra en vías de cumplimiento, el tribunal colegiado impondrá una multa de treinta días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a la autoridad responsables así como al superior jerárquico de las mismas.

b) Si transcurrido el término de tres días concedido a las autoridades no presentaren oficio con el que acrediten fehacientemente la imposibilidad legal que les asista para no cumplir con la sentencia de amparo se les impondrá una multa por la cantidad de quince días salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

c) Si transcurridos los términos anteriores no se lograré el cabal y exacto cumplimiento de la ejecutoria, el órgano colegiado impondrá una multa de mil pesos a la autoridad que se encuentre directamente vinculada con el procedimiento del que derive el exacto cumplimiento de la ejecutoria.

Cabe aclarar que no encuadrarían en el primer supuesto, las autoridades que al ser requeridas por primera vez, den contestación al tribunal colegiado ya sea dando cumplimiento al fallo protector o bien demostrando con documentos idóneos la vía de cumplimiento que no excederá de tres días para acreditarlo ante

el tribunal, pues si no se da dicho supuesto, se aplicará la sanción prevista en el inciso b).

Finalmente por lo que hace al inciso c), si la autoridad directamente vinculada con el procedimiento del que deriva el cabal cumplimiento del fallo constitucional no acredita ante el Tribunal el cabal cumplimiento de la sentencia o informa sobre los trámites que se estén realizando para tal fin, se le impondrá dicha sanción y además el expediente será turnado al Magistrado ponente para que se dicte la resolución respectiva, con las constancias que obren en autos.

Si no se tuvieren constancias con las que se pueda advertir que el fallo protector se encuentra cumplimentado dentro de los términos para ello otorgados, el expediente deberá turnarse para que dentro del término de quince días sea resuelto por el Tribunal y se decida si ha de aplicarse la sanción prevista en la fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior se concluye así, pues resulta incomprensible que las autoridades responsables o las obligadas a dar cumplimiento a las ejecutorias se excusen en el retardo del acatamiento al fallo protector con procedimientos secundarios que alegaron ante el juez de distrito; es decir, si las autoridades no demostraron el cabal cumplimiento de la sentencia ante el propio juzgado en un término suficiente para acreditarlo, no es dable que ante el tribunal colegiado de nueva cuenta se les concedan igual o mayores términos para acreditarlo, pues los tribunales colegiados al estar investidos de plena jurisdicción para hacer cumplir sus fallos protectores y al tener en todo momento la facultad que les otorgó la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del Acuerdo General 5/2001, con el fin de agilizar el trámite y resolución de los incidentes, parecería que las autoridades cuentan con un periodo más para retardar el cumplimiento de las sentencias de amparo, evadiendo, eludiendo y porque no decirlo, burlando el imperativo que les

ha sido impuesto con motivo de su ilegal actuar y con ello la presencia del Poder Judicial de la Federación.

De ahí que se toma este criterio para determinar cuántos son los requerimientos que se les deben realizar a las autoridades sean o no responsables, para hacer efectivo el cumplimiento de las sentencias de amparo, pues las autoridades están en todo momento obligadas a ejecutar en forma cabal y oportuna los fallos protectores, dada la majestad con que están investidas las sentencias de amparo y considerando que dicho cumplimiento implica una cuestión de orden público y de gran trascendencia para la vida jurídica del país, no sólo por el interés social que existe de que la verdad legal prevalezca, en aras de la concordia, tranquilidad y seguridad de los individuos, sino porque primordialmente constituye la forma de hacer imperantes por sobre todas las cosas los mandatos de la Carta Magna, que son el sustento y finalidad de nuestra organización federal.

Resultaría idónea una reforma a la Ley de Amparo, en la que se estableciera este procedimiento; esto es, la tramitación y resolución del incidente de inejecución de sentencia que ha de seguirse ante los tribunales colegiados de circuito, pues como ya se analizó, a falta de precepto legal específico en el que se regule tal procedimiento, se cae muchas veces en prácticas que tienen como único resultado el retardo del cumplimiento de las sentencias que han concedido el amparo.

4.-NECESIDAD DE OTORGAR LA FACULTAD A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI. CONSTITUCIONAL.

Como ya se precisó, una vez realizado el procedimiento que aquí se propone, el expediente al ser turnado para su resolución puede concluir en tres determinaciones, a saber: que el incidente sea declarado improcedente, que sea

infundado o bien que se declare fundado, sobre esta última determinación es a la que nos referiremos por ser ésta a la que es posible aplicar la sanción prevista en el artículo 107, fracción XVI, de nuestra Constitución Política.

Al respecto, cabe precisar que si bien a través del Acuerdo General 5/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fueron facultados los tribunales colegiados para conocer y resolver los incidentes de inexecución de sentencia, porque no cabría la posibilidad que les fuera otorgada la sanción prevista en la fracción XVI, del artículo 107 de la nuestra Carta Magna, pues al estar investidos de plena jurisdicción para hacer efectivas sus resoluciones, por qué no podrían aplicar tal sanción.

Resultaría a criterio de la de la voz, una sanción determinante para que las autoridades obligadas a cumplir con la sentencia ya no tuvieran más opción que la de respetar el fallo protector, pues sería la última instancia en la que podrían demostrar el total acatamiento al mismo.

Lo anterior podría lograrse a través de una reforma al artículo 107 Constitucional y propiamente en la fracción XVI, a la Ley de Amparo, así como la emisión de un nuevo del Acuerdo General por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se determine que corresponde a los tribunales colegiados de circuito aplicar tal sanción, en virtud de que con tal facultad tendrían en todo momento la fuerza coercitiva en última instancia para lograr que los fallos constitucionales no queden simplemente en meras determinaciones en lapsos de tiempo, sino que una vez que los mismos sean decretados tengan en todo momento un cabal cumplimiento en el menor tiempo posible, pues nuestra Constitución Política establece que la justicia debe ser pronta y expedita y atendiendo a tal principio, el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación aún cuente con la facultad de la sanción en comento, implica en todo momento que la autoridad responsable o la obligada a dar cumplimiento retarde aún más el eficaz cumplimiento.

Es pertinente aclarar que se conoce de pocos procedimientos que el Tribunal Supremo del País ha llegado a aplicar en contra de las autoridades omisas y más aún si éstas dependen del Poder Ejecutivo, pues no basta que el legislador haya pretendido otorgar al Poder Judicial de la Federación una fuerza política respecto de los otros dos poderes al otorgarle facultades para que en caso de considerarlo así, aplicara las sanciones que la propia legislación le atribuye, como es el caso de la sanción prevista en la fracción XVI, del artículo 107 Constitucional, ello con el fin de que las sentencias de amparo tuvieran en todo momento coercitividad y eficacia; pues esto implica ciertas cuestiones políticas que se imponen para que el Poder Judicial de la Federación sea titubeante para lograr hacer efectivas sus determinaciones.

No deja de ser una preocupación tal situación, porque entonces se cuestiona ante todo el peso político que se ejerce sobre el Poder Judicial de la Federación; sin embargo en aras de buscar la seguridad jurídica de aquellos que creyeron en la Justicia Federal y de los que pugnamos por un verdadero respeto a la Ley, se espera que los principios fundamentales de nuestra máxima legislación, vayan más allá que los intereses políticos que se encuentran inmersos en esta función.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La actividad diaria de la Administración Pública trae como consecuencia la realización de actos administrativos que llegan a afectar la esfera jurídica de los gobernados, dichos actos pueden ser combatidos a través de distintos medios de defensa a saber: mediante recurso administrativo, juicio contencioso administrativo y juicio de amparo.

SEGUNDA.- Los recursos administrativos o el de revocación éste último en tratándose de actos emitidos por autoridades preponderantemente fiscales, representan la primera instancia y se hacen valer ante la propia autoridad administrativa con el objetivo de que se modifique, reforme o deje sin efectos el acto combatido; sin embargo, no dejan de ser instancias poco favorables para los particulares, pues muchas veces la determinación que se llega a dar en tales procedimientos resulta contraria a las pretensiones de los interesados, por lo cual acuden ante otras instancias.

TERCERA.- Los medios de impugnación contra actos emitidos por autoridades fiscales han tenido gran evolución, pues dada la optatividad con la que cuenta el interesado, puede hacer valer el recurso de revocación o bien combatir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dichos actos mediante el juicio contencioso administrativo.

CUARTA.- En la actualidad el juicio contencioso administrativo ha tenido mayor desarrollo, pues no se constriñe únicamente al ámbito fiscal, sino que también ha comenzado a tener más desarrollo en toda la materia administrativa; sin embargo, al ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa un tribunal de mera anulación, que aunque goza de cierta autonomía al dictar sus fallos y al ser éstos de condena, no cuenta con la fuerza coercitiva para hacer efectivas sus resoluciones.

QUINTA.- Es el juicio de amparo por excelencia el medio de defensa constitucional contra los actos de la Administración al que más acuden en la práctica los particulares que se ven afectados por dichos actos, toda vez que el efecto de una sentencia estimatoria de amparo es el de dejar las cosas en el estado que se encontraban antes de la afectación en la esfera jurídica del que lo solicita, si bien es cierto, en la práctica esto se ha convertido en un ideal de justicia, en virtud de que las autoridades responsables realizan practicas dilatorias o incumplen las sentencias que conceden el amparo a los quejosos, situación que es más grave cuando se trata de sujetos que tienen la característica de contribuyentes ya que generalmente dicha afectación se ve reflejada en su patrimonio.

SEXTA.- La Constitución, así como la Ley de Amparo establecen los medios con los que cuentan los particulares o quejosos para hacer efectivo el cumplimiento de una sentencia que les ha concedido el amparo, a saber, la denuncia de repetición del acto reclamado, la inconformidad y el incidente de inejecución de sentencias.

SÉPTIMA.- A partir de la entrada en vigor del Acuerdo General 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se delegó a los Tribunales Colegiados de Circuito, la competencia para conocer de la denuncia de repetición del acto reclamado, la inconformidad y el incidente de inejecución de sentencias, competencia ésta que era exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

OCTAVA.- La entrada en vigor del Acuerdo General 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus efectos de reciente aplicación en el sistema jurídico de impartición de justicia en México, ha traído como consecuencia que no exista un criterio uniforme por parte de los tribunales colegiados de circuito para la tramitación y resolución de los medios para hacer efectivo el cumplimiento de las sentencias de amparo, en específico el incidente de inejecución de sentencias.

NOVENA.- El principal aspecto en el que se ve reflejada la falta de uniformidad de criterios al momento de tramitar y resolver el incidente de inejecución de sentencias por parte de los tribunales colegiados de circuito, es el relativo al número de requerimientos que pueden hacerse a las autoridades responsables para dar cumplimiento a la sentencia que ha concedido el amparo, toda vez que lejos de reflejarse el principio de justicia pronta y expedita, se convierte esta etapa del procedimiento y que es la de cumplimiento, en una larga espera para el quejoso de ser restituido en el goce de las garantías violadas en su perjuicio y más aún cuando se trata de impuestos o determinaciones de la Administración Pública.

DÉCIMA.- Otro aspecto que no está bien definido ni por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni por la Ley de Amparo ni por el Acuerdo General 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el relativo a la determinación de en qué momento se debe de turnar al Magistrado ponente el incidente de inejecución de sentencia para su resolución, problema que trae consigo que en la mayoría de los casos dichos incidentes sean declarados sin materia por haberse dado el cumplimiento de la sentencia de amparo por parte de la autoridad responsable.

DÉCIMO PRIMERA.- En la práctica la mayoría de los incidentes de inejecución de sentencia no son declarados fundados, ya que los tribunales colegiados de circuito realizan su actividad jurisdiccional apegados a los criterios sustentados en diversas jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que establece que ante cualquier iniciativa de la autoridad responsable para dar cumplimiento a la sentencia de amparo la determinación correspondiente será declararlo sin materia, pareciera que es imposible en estos asuntos, aplicar la sanción prevista en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que es exclusiva del Máximo Tribunal de nuestro País.

DÉCIMO SEGUNDA.- Todo parece indicar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reservado para su competencia aquellos asuntos que tengan que ver con la constitucionalidad y que además revistan cierta importancia y trascendencia, dotando por exclusión amplias facultades a los tribunales colegiados de circuito en los demás asuntos.

DÉCIMO TERCERA.- Resulta necesario entonces, unificar el criterio entre los tribunales colegiados de circuito para la tramitación y resolución de los incidentes de inejecución de sentencia para hacerlos más rápidos y efectivos a cualquier gobernado, a través de la emisión de un nuevo Acuerdo General por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

DÉCIMO CUARTA.- Una solución a esta problemática, podría ser una reforma a la fracción XVI, del artículo 107, constitucional, así como a la Ley de Amparo en lo que respecta a la tramitación y resolución del incidente de inejecución de sentencia, en virtud de que el artículo 105 de dicho cuerpo legal, únicamente establece lo referente a la apertura de dicho incidente y que se lleva a cabo ante el juzgado de distrito que concedió el amparo.

DÉCIMO QUINTA.- De acuerdo a la tendencia que ha adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al delegarle competencia a los tribunales colegiados de circuito para el conocimiento y resolución del incidente de inejecución de sentencia, resulta necesario otorgar también a los tribunales colegiados la posibilidad de aplicar la sanción y llevar a cabo el procedimiento establecido en la fracción XVI, del artículo 107, constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS.

1. BRISEÑO SIERRA, Humberto, "El Control Constitucional de Amparo", 1ª edición, Editorial Trillas, México, 1990.
2. CARRASCO IRIARTE, Hugo, "Derecho Fiscal I", Ed. Iure Editores, S.A. de C.V., 1ª. ed., México, D.F. 2003.
3. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., "Garantías y Amparo", 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1986.
4. CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, "Juicio de Amparo", Editorial Harla, 1ª edición, México, 1994.
5. DE LA GARZA, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Ed. Porrúa, S.A., 12ª ed., México, D.F., 1994.
6. DIEP DIEP, Daniel, y DIEP HERRÁN, María del Carmen, "Defensa Fiscal, Tratado Teórico Práctico", Ed. Pac, S.A. de C.V., 1ª. ed., San Luis Potosí, S.L.P., 1999.
7. FIX ZAMUDIO, Héctor. "Panorama del Derecho Mexicano. Síntesis del Derecho de Amparo", UNAM, México, 1965.
8. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, "Introducción al Estudio del Juicio de Amparo", 6ª edición, Editorial Porrúa, México.
9. GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, "El juicio de Amparo", Ed. Porrúa, S.A. 2ª ed, México, 1985.
10. HEDUAN VIRUÉS, Dolores, "Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación", Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1971.
11. LOBATO RODRÍGUEZ, Raúl, "Derecho Fiscal", Ed. Oxford University Press. Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2ª. ed., México, D.F. 2003.
12. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Ed. Porrúa, México.
13. MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis, "Derecho Fiscal Mexicano", Ed. Porrúa, S.A., 1ª. ed., México, D.F. 1959.

14. NORIEGA CANTÚ, Alfonso, "Lecciones de Amparo", Tomo II, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
15. PADILLA, JOSÉ R., "Sinopsis de Amparo", Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, 4ª ed., México, 1996.
16. POLO BERNAL, Efraín, "Los Incidentes en el Juicio de Amparo", 3ª reimpresión, Editorial Limusa, México, 1997.
17. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, "Las defensas Legales del Contribuyente", Ed. Porrúa, S.A., 2ª. ed., México, D.F., 2001.
18. SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho Administrativo" Tomo II, Ed. Porrúa, S.A., 4ª. ed., México, D.F., 1968.
19. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, "El Control de la Administración Pública en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas; Serie A: FUENTES. b) Textos y Estudios Legislativos, num. 93, UNAM, México, 1996.
20. UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Ediciones Fiscales ISEF. S.A. México 2004.
2. Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Ediciones Fiscales ISEF. S.A. México 2004.
3. Código Fiscal de la Federación, Editorial Ediciones Fiscales ISEF S.A. México 2003.
4. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-2000.
5. Suprema corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes, Investigación y Automatización Legislativa. Compila IV.

OTRAS CONSULTAS

1. Diario Oficial de la Federación de 05 de enero de 2004.