



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

"LA INSTANCIA DE QUEJA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, SU INEFICACIA."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA DEL ROSARIO ROSALES GONZALEZ



ASESOR: LIC. RICARDO SERGIO DE LA ROSA

MEXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

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

Cd. Universitaria, D.F., 22 de junio 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 **ROSALES GONZALEZ MARÍA DEL ROSARIO**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA INSTANCIA DE QUEJA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SU INEFICACIA**".

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 ROBLES.

Dedico esta tesis:

A Dios, por darme la oportunidad de sonreírle a la vida y lograr mi más anhelado sueño.

A mi mamá, mujer tenaz, símbolo de perseverancia, a ella por haberme dado la vida y la fuerza para culminar este sueño. Por su entrañable y auténtico amor.

A mi papá, tesoro invaluable que Dios me regaló, a ti papito por darme lo mejor de tu vida, por iluminar mi existencia con tu mágica ternura, simplemente porque eres el mejor padre del mundo.

A mis padres, enlace de amor admirable, mi eterno agradecimiento por su confianza y apoyo incondicional. Los quiero mucho.

A mi hijo Luis Antonio, regalo divino que llena mi vida de dulzura y armonía, porque tengo mucho amor que darte, a ti porque eres mi angelito de la guarda y el motivo para realizar mis metas. Te amo con toda mi alma hijito.

A mi esposo Luis Alfonso, hombre leal, y gran ser humano, a ti por el amor que me profesas día a día, por hacerme la mujer más feliz del mundo, por ser un buen padre y esposo maravilloso. Te amo con todo mi corazón.

A mis hermanos Carlos e Irasema, luceros que iluminan mi existencia y me aman tal como soy, gracias por compartir mi niñez y mi adolescencia, y acompañarme a cumplir mi promesa.

A mis abuelos maternos Irineo y Marciala, por ser el ejemplo de toda una vida llena de amor, comunicación y respeto, gracias por el cariño que me han obsequiado.

A mi abuelo paterno Paulino, aunque ya no estés aquí, tu recuerdo vivirá eternamente en mi corazón. Te quiero.

A mis tíos, Francisco y Elena, por ser como mis segundos padres y por avivar mis deseos de culminar este sueño, agradeciendo por siempre los consejos y el apoyo brindado.

A mis tíos, Irineo, Guadalupe, Griselda, Justo, Magdalena, Rodolfo, Elvira, Luis, Rogelio, Alejandra, Deisy y José Luis, por ser unas lindas personas que siempre me demuestran su cariño, gracias por sus palabras, su apoyo y por confiar en mí.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por abrirme sus puertas y formarme en sus aulas como universitaria.

Al Magisterado Lic. Ricardo Sergio de la Rosa, abogado ejemplar, gracias por sus conocimientos transmitidos, su respaldo, su confianza y por dirigir este trabajo de tesis.

Al Licenciado David Antonio Cervantes, ejemplo de mesura, equilibrio y profesionalismo, mi sobrado agradecimiento por su confianza y apoyo brindado.

Al Licenciado César Octavio Franco Baeza, símbolo de probidad, honradez y profesionalismo, gracias por sus enseñanzas, por confiar en mí y apoyarme a realizar el anhelo persistido.

A mis suegros Rosa María y Luis, por todos los momentos de alegría y demostraciones de afecto.

A mis cuñados Teresa, Max, Lucía, Marco y Rosa Isela, por todas las muestras de apoyo y aliento brindados.

A mis Amigas Elizabeth Camacho, Adriana Lemus, Angélica Hernández y Adriana Williams, por tantas experiencias y sueños compartidos, mil gracias por su lealtad y su amistad. Las quiero mucho.

A la Licenciada Inés Cortéz, mi eterno agradecimiento por sus consejos, su amistad y por impulsarme a culminar este sueño.

A todos los maestros, que a lo largo de los años han dedicado su vida a transmitir su sabiduría.

07 de septiembre de 2004
María del Rosario Rosales
González
9819635-2



INDICE

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

Introducción.	VI
---------------	----

CAPÍTULO I

La Justicia Administrativa Federal en México

1.1. Reseña Histórica.	1
1.1.1 Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853.	4
1.1.2 Tesis Vallarta.	6
1.1.3 Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes del 16 de abril de 1924.	7
1.1.4 Ley de la Tesorería de la Federación de 10 de febrero de 1927.	8
1.1.5 Ley de Justicia Fiscal de 1936.	9
1.1.6 Código Fiscal de la Federación de 1938.	14
1.1.7 Código Fiscal de la Federación de 1967.	16
1.1.8 Código Fiscal de la Federación de 1981.	20
1.2. Consolidación del Tribunal Fiscal de la Federación.	23

CAPÍTULO II

El Procedimiento Contencioso Administrativo

2.1. Aspectos previos.	27
2.2. Su antecedente en la Doctrina Francesa.	28
2.3. Procedimiento Contencioso Administrativo en México.	32
2.3.1. Contencioso Administrativo de Anulación y de Plena Jurisdicción.	34
2.4. Generalidades de la sentencia.	39
2.4.1. Concepto.	39
2.4.2. Clasificación.	42
2.4.3. Efectos.	47
2.5. La sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	50
2.5.1. Sentencia emitida por el Pleno o las Secciones.	52
2.5.2. Sentencia emitida por las Salas Regionales.	54
2.5.3. Contenido de las sentencias.	54
2.5.4. Causales de nulidad.	56
2.5.5. Fines.	59
2.5.6. Cumplimiento.	69

CAPÍTULO III

La instancia de queja en el Código Fiscal de la Federación

3.1. Antecedentes.	72
3.1.1. Reformas al Código Fiscal de la Federación en 1987.	73

3.1.2. Reformas al Código Fiscal de la Federación en 1988.	76
3.1.3. Reformas al Código Fiscal de la Federación en 1995.	79
3.2. Concepto de la instancia de queja.	82
3.3. Naturaleza Jurídica de la queja.	84
3.4. Su tramitación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	86
3.4.1. Fundamento Legal.	86
3.4.2. Procedencia.	89
3.4.3. Substanciación.	92
3.4.4. Resolución.	93
3.4.5. Efectos.	94
3.5. La queja en la Ley de Amparo.	95
3.6. La queja en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	103

CAPÍTULO IV

La Ineficacia de la instancia de queja para dar cumplimiento a las sentencias pronunciadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.1. Alcances jurídicos de la queja.	108
4.2. Supuestos de procedencia de la queja.	109
4.2.1. Repetición del acto anulado.	111
4.2.2. Exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia por parte de las autoridades demandadas.	112
4.2.3. Omisión total en el cumplimiento de la sentencia.	114
4.2.4. Incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.	117
4.3. Problema frecuentemente observado con relación a la instancia de queja (Violación Formal y Violación Material).	118
4.4. Deficiencias de la regulación de la queja.	120
4.4.1. Interposición de la queja por una sola vez.	123
4.4.2. Medidas Sancionatorias.	126
4.5. Propuesta.	127
4.5.1. Posibilidad de recurrir en queja sin restricción alguna.	131
4.5.2. Incremento en un 100% en la cuantía de las multas que se impongan por incumplimiento de sentencia.	132
4.5.3. Incremento en un 100% en la cuantía de las multas que se impongan por promover una queja infundada.	132
4.5.4. El Superior jerárquico del funcionario responsable.	133
4.5.5. Destitución del cargo del funcionario que reincida en incumplimiento de sentencia.	134
Conclusiones.	136
Bibliografía.	139

INTRODUCCION

Atendiendo a que el Derecho es el instrumento indispensable para regular las relaciones entre los individuos, así como entre éste y el poder público, debe continuarse en la lucha para lograr un orden estricto de legalidad que soporte el control jurídico de la actividad pública, erradicando de esta manera la ineficacia y la arbitrariedad para alcanzar un adecuado régimen de legalidad y justicia.

En el ámbito administrativo resulta de primordial importancia, recordar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra dotado de facultades para garantizar el cumplimiento del orden normativo en las relaciones entre el gobernado y la autoridad, por lo que a fin de lograr una verdadera impartición de justicia, ha de procurarse la debida interpretación y cumplimiento a las normas que integran la legislación administrativa, fundamentalmente en la contenciosa.

Dentro de las facultades con que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra una limitante consistente en que si bien puede solo declarar la nulidad del acto o resolución impugnado o reconocer su validez, está imposibilitado para ejecutar sus fallos; se reitera que las garantías de legalidad, seguridad jurídica y de igualdad en las relaciones y controversias entre gobernados y autoridades federales, se satisfacen cuando los particulares así como las autoridades administrativas y fiscales acuden ante dicho órgano jurisdiccional a defender sus intereses recurriendo al procedimiento contencioso administrativo.

En atención a lo anterior, la reforma que al efecto sufre el Código Fiscal de la Federación en el año de 1988, inserta varias figuras procesales, de las que resalta la queja, cuyo objetivo consiste en que el interesado tenga un medio de defensa a su alcance para que se obligue a la autoridad demandada a que cumpla una sentencia de nulidad; además de que el particular adquiera confianza en el estado de derecho, así como un beneficio al recurrir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para alcanzar la justicia buscada. Sin embargo, la queja, desde su creación, presenta varios defectos que impiden combatir de una forma adecuada el incumplimiento de una sentencia firme.

De este modo, el presente estudio tiene como finalidad analizar la figura de la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, enfocada al cumplimiento por parte de las autoridades administrativas respecto a lo ordenado en las sentencias definitivas emitidas por la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, proponiendo a su vez los mecanismos idóneos para que éste se constituya como un verdadero órgano jurisdiccional al lograr el cumplimiento de sus fallos. Asimismo, este trabajo se basa en aquellas situaciones que, en la práctica jurídica, impiden una adecuada ejecución de dichas sentencias, toda vez que la autoridad es renuente a su cabal cumplimiento.

Con el objeto de conocer con profundidad la problemática descrita, primero se analizará la institución de la Justicia Administrativa Federal en México, para relacionarla con la evolución de la legislación nacional en este campo, desde la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, llamada también como

"Ley Lares", pasando por la Tesis Vallarta, la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes del 16 de abril de 1924, la Ley de la Tesorería de la Federación de 10 de febrero de 1927, la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y los diversos Códigos Fiscales de la Federación de 1938, 1967 y 1981, hasta la consolidación del Tribunal Fiscal de la Federación y las características particulares que le atribuyó la Ley que le dio vida.

Como segundo paso de nuestro estudio, habremos de analizar el procedimiento contencioso administrativo, partiendo de la doctrina francesa, a fin de distinguir los dos tipos de contencioso en México, como lo son el de anulación y el de plena jurisdicción; siguiendo con el estudio de las sentencias en general apuntando sus principales características, para finalizar con las diversas que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, analizando su formación, contenido, causales de nulidad, fines y cumplimiento, toda vez que su estudio es de gran importancia para comprender en qué supuestos procede la queja y los efectos que produce su interposición.

La estructuración del tercer capítulo es referente a la instancia de queja prevista en el Código Fiscal de la Federación, comenzando por mencionar sus reformas, particularmente de los años 1987, por disponer en su artículo 245, que dicha figura procedía en contra de resoluciones de las Salas Regionales que violaran la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación; así como de 1988, al modificar totalmente su sentido y establecer por primera ocasión la figura de la queja en su artículo 239 Ter, en cuyo texto se mencionan los supuestos de procedencia bajo los cuales el particular afectado, en caso de incumplimiento de sentencia firme, podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó el fallo; de 1995, por cambiar la figura jurídica en estudio prevista en el artículo 239 Ter, al diverso 239-B del ordenamiento legal mencionado; y las subsecuentes adiciones y modificaciones a su texto, a fin de constituirse como la única instancia prevista en el procedimiento contencioso administrativo al alcance del particular afectado, a fin de hacer efectivas las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; siguiendo con el concepto y naturaleza jurídica de la queja, así como su tramitación ante el Tribunal mencionado, como instrumento útil de protección que tiene el particular contra la arbitrariedad administrativa; para llegar por último a un estudio comparativo de su regulación en la Ley de Amparo y en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En el cuarto capítulo se reflexiona sobre la inseguridad jurídica que experimenta el particular afectado, al no darse el debido cumplimiento por parte de la autoridad demandada, a las resoluciones que emite el órgano jurisdiccional en comento; por lo que se analizan los alcances jurídicos y los supuestos de procedencia de la instancia de queja, así como las deficiencias en su regulación, como lo son la interposición por una sola vez y las medidas sancionatorias, en cuyo punto se pretende determinar la utilidad y efectividad de esta instancia para que la autoridad emisora del acto combatido en el juicio de nulidad cumpla cabalmente la decisión jurisdiccional emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; exponiendo, a su vez, las razones por las cuales en mi opinión la instancia de queja carece de eficacia plena en cuanto al cumplimiento de lo declarado en los fallos, es decir, dicha figura resulta ineficaz para garantizar la plena ejecución de las sentencias definitivas que

emitan las Salas o Secciones de dicho Tribunal, además de que en la vida práctica no cumple con los objetivos por los cuales fue creada.

En atención a lo anterior, se concluye proponiendo reformas al Código Tributario Federal tendientes a fortalecer las defensas que tiene el particular para exigir de la autoridad demandada el debido cumplimiento de lo declarado en las sentencias definitivas firmes que pronuncia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de que se cumplan aquellos fallos en aras de una impartición de justicia íntegra y asegurar una protección jurisdiccional adecuada a los sujetos de derecho; así como para afianzar los mecanismos que prevén las leyes fiscales, con el objeto de que la autoridad administrativa cumpla de manera pronta y expedita lo ordenado en las sentencias dictadas por el referido Órgano Colegiado.

En este estudio subrayamos la importancia de que la justicia administrativa federal continúe su evolución y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que paulatinamente ha ido aumentando su competencia y desarrollando una compleja estructura, evolucione hacia un Tribunal de plena jurisdicción con facultades propias para ejecutar sus fallos.

CAPÍTULO I

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA FEDERAL EN MÉXICO

1.1. Reseña Histórica.

La jurisdicción administrativa se concibe como la manifestación del Estado que tiene por objeto resolver controversias que plantean dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de su órgano estatal.

Al respecto, el procesalista Fernández de Velasco en su obra *Resumen de Derecho Administrativo*, manifiesta que: "La cualidad característica de la jurisdicción contencioso..., radica en ser substancialmente crítica y revisora; lo que significa que su misión se reduce y concreta a examinar las decisiones, acuerdos y actos administrativos que se dictan en la vía gubernativa, bien provocada por un particular, ya mediante declaración espontánea de la propia autoridad administrativa, para mantenerlos, revocarlos, anularlos o modificarlos, siempre a base de decidir de una manera exclusiva en la extensión que el acuerdo, la petición o reclamación, haya tenido en la propia vía gubernativa. Se caracteriza, además, por ser una jurisdicción rogada, o lo que es lo mismo, que interviene procesalmente a requerimiento de parte, sea ésta un particular, o la propia administración."¹

En consecuencia, el Tribunal Fiscal de la Federación, órgano colegiado encargado de dirimir las controversias que se susciten por actos que emita la Administración Pública y afecten los intereses de los particulares, fue creado por la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y se constituyó como el primer tribunal administrativo instaurado en América Latina, siendo su característica principal el que se estableció como un órgano jurisdiccional perteneciente al Poder Ejecutivo Federal, con independencia de la Administración Pública.

En 1824, se estableció en México un sistema jurídico siguiendo la tradición española plasmada en la Constitución de Cádiz, esto es, se adopta el sistema político del federalismo y la impartición de justicia queda encomendada al Poder Judicial en todos los niveles y materias sin excepción alguna. Por medio de esta forma judicial, se garantiza la seguridad jurídica que todo gobernado debe gozar, ya que se implanta bajo un sistema conservador y afín a la teoría de la división de poderes como forma de gobierno.

Durante el siglo XIX, la jurisdicción contencioso administrativa en nuestro país estuvo reservada para los Tribunales adscritos al Poder Judicial, salvo algunas excepciones que retiraron dicha facultad de los Tribunales ordinarios y la depositaron en órganos administrativos especializados, destacándose: a) La **"Real Ordenanza para el**

¹ citado por Argañaraz, Manuel J. *Tratado de lo Contencioso Administrativo*. Editorial Thea, Buenos Aires, Argentina, 1955, pág. 24.

Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España", cuya promulgación originó la creación de un órgano jurisdiccional que fungía como máxima autoridad en materia fiscal llamado "Junta Superior de Hacienda" en la cual se apelaban las resoluciones emitidas por los "intendentes" previstos como órganos de primera instancia en esa materia; sin embargo, la jurisdicción administrativa no pudo encontrar autonomía por el desorden en que se hallaban las ramas del derecho; **b) *La Constitución de Apatzingán de 1814***; **c) *La Constitución Federal de 1824***, misma que dio la pauta para la creación de un Consejo de Gobierno con facultades de consulta y dictamen en algunos asuntos de la Administración Pública, pero éste no era un órgano que resolviera contiendas de carácter administrativo; **d) *Las siete leyes centralistas del 29 de diciembre de 1836***, las cuales regulan la existencia de Tribunales de Hacienda que eran parte del Poder Judicial; así como **e) *La ley del 20 de enero de 1837***, que durante su vigencia constriñe los Tribunales de Hacienda al Poder Judicial para conocer de asuntos contenciosos hacendarios. Dicha ley facultó a las autoridades encargadas de la recaudación de ingresos públicos para que en forma coactiva se allegaran de las contribuciones de los gobernados y estableció reglas para la procedencia de la reclamación contra dicha facultad, reglas que consistían en garantizar la prestación exigida; y, **f) en 1843**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaba facultada para conocer, a través de juicios contenciosos, de las demandas intentadas por particulares en contra de la Administración. Dichos antecedentes jurídicos comprendieron a la jurisdicción administrativa dentro del marco del Poder Judicial.

Las Bases para la Administración de la República en 1853, así como la Promulgación de la Constitución, sirvieron de apoyo para la instauración de un Consejo de Estado al estilo del modelo francés, lo cual se logró al promulgarse la Ley y su Reglamento para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, expedida por el Gobierno de la República Central el 25 de mayo en el año de 1853, mejor conocida como "Ley Lares", al haber sido formulada por Teodosio Lares con matices de la cultura jurídica francesa, que de entre sus características encontramos consignada la independencia de la Administración frente al Poder Judicial; dicha ley constituye un antecedente legislativo para la adopción de tribunales administrativos, llamados también de lo contencioso administrativo, que en esencia declaraba el principio de la separación de la autoridad administrativa de la judicial, estableciendo que no correspondía a esta última el conocimiento del principio de legalidad que todo acto de autoridad administrativa debe cumplir.

Con la Constitución de 5 de Febrero de 1857 se intentó la separación del contencioso administrativo, lo cual se hizo insistiendo en el principio de división de poderes y se consideró cubierto con el juicio de amparo en materia administrativa, la que en su artículo 97, fracción I, otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, la cual fue considerada por un sector importante de los doctrinarios como el apoyo constitucional de dichos tribunales para conocer y decidir sobre conflictos entre particulares y la Administración Pública Federal. Pero otro sector de los juristas dudaron de la constitucionalidad del establecimiento del

sistema de lo contencioso-administrativo, basándose substancialmente en que dicho sistema violaba el principio de la división de poderes que consagraba el artículo 50 de la mencionada Ley Fundamental, ya que si el Ejecutivo juzgaba un asunto determinado, violaría el principio de separación adoptado.

En este aspecto, el distinguido jurista Don Ignacio L. Vallarta, impugnador del contencioso formal sostuvo, en su tesis, que "... aun sin reglamentación es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración que contrarie la legislación federal..."², por lo que sugirió que el Poder Judicial de la Federación fuera el competente para juzgar de las controversias que se suscitaran por actos de la Administración Pública.

A finales del siglo comentado y en las primeras décadas del siguiente, no existieron dispositivos jurídicos que establecieran una jurisdicción especializada en materia administrativa; sin embargo, surgieron algunas referencias legales que abrieron paso para que en 1936 esto fuera posible, entre ellas, encontramos: a) **La Ley de Ingresos Vigentes sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas de 21 de febrero de 1924 y su Reglamento**, dichas normas crearon la Junta Revisora de Impuesto Sobre la Renta, que conocía de las inconformidades contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, cuya labor era, precisamente, calificar las declaraciones de los contribuyentes; b) **La Ley para la Calificación de Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas correspondientes del 08 de abril de 1924**, esta norma establecía un Jurado de Penas Fiscales encargado de revisar la legalidad de las resoluciones administrativas que imponían multas. Los órganos establecidos por dichas leyes no se podían calificar como jurisdiccionales, pues eran dependientes totalmente de la Administración Pública y guardaban jerarquía con relación a ella, además no emitían sentencias, sino resoluciones administrativas; sin embargo representan un antecedente del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Una tesis importante en contra de la constitucionalidad del establecimiento del sistema de lo contencioso-administrativo, fue la expuesta por el maestro Jacinto Pallares en su obra *El Poder Judicial*, la cual sostiene que: "estando, pues, perfectamente definidos los límites que haya entre el Poder Judicial y los otros Poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos Poderes y, por lo mismo, entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo."³

Estas opiniones sobre la interpretación del artículo 97, fracción I, de la Constitución de 1857, que nos interesan no sólo como antecedentes, sino por la persistencia del precepto en la Constitución de 1917, han sido examinadas por el maestro Gabino Fraga en su libro titulado *Derecho Administrativo*, quien afirma en conclusión lo

² citado por Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Segundo Curso. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Editorial Porrúa, 19° ed, México, 1999, pág. 805.

³ citado por Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, 42° ed, México, 2002, pág. 451.

siguiente: "... conforme a los términos literales del repetido precepto, la competencia otorgada se refiere sólo a las controversias del orden civil o criminal, y cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo del Poder Público, cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia de orden civil ni de orden criminal".⁴ Sin embargo, al expedirse la Constitución de 1917, reprodujo en su articulado el texto del artículo 97 antes referido, en su diverso 104; planteando una vez más el problema de la constitucionalidad de los tribunales administrativos.

Con la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal en agosto de 1934, se comienzan a disipar dudas, ya que se faculta a los jueces de Distrito y Tribunales de Circuito para resolver controversias motivadas por la aplicación de las leyes federales en cuanto a la legalidad de sus resoluciones y procedimientos administrativos, pero nada en definitivo.

Siguiendo con la presente reseña histórica, se habrá de precisar los antecedentes legislativos de mayor importancia para la instauración de una jurisdicción administrativa en México, así como aquellos que han conservado su función y defendido su constitucionalidad. En este tenor, se citan los siguientes:

1.1.1. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853.

Don Teodosio Lares, nació en 1806, en el Mineral de Nuestra Señora de los Ángeles, Aguascalientes. Este jurista mexicano fue miembro del Partido Conservador y del año 1848 a 1853, se desempeñó como Diputado y Senador, además de haber sido Presidente del Senado en 1850; en 1853, fue nombrado Ministro de Justicia durante la Presidencia de Santa Anna. Asumió el cargo de Presidente de la Junta de Notables en 1861, misma que acordó la forma de gobierno monárquico; cinco años después, Maximiliano de Habsburgo lo designó Jefe de su Gabinete y, a su vez, Ministro de Justicia. Se exilió en La Habana, Cuba, y en 1870 muere en la Ciudad de México.

En 1851, don Teodosio Lares, siendo Presidente del Senado, dicta sus magistrales Lecciones de Derecho Administrativo, en éstas, realiza estudios comparativos de las figuras jurídicas de Gobierno, Administración Activa, Separación de Poderes Administrativo y Judicial, Poder Contencioso, Jurisdicción Administrativa, los posibles Conflictos de Jurisdicción, etc. De dichas lecciones e "influenciado por la legislación francesa y en especial por la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, don Teodosio Lares formuló el proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo, que al ser aprobado por el Poder Legislativo se conoció más por 'Ley Lares' que por su propio nombre, debido, digamos, al 'escándalo' que dicha Ley provocó en los medios jurídicos mexicanos y que al ser impugnada ante

⁴ Ibidem, pág. 454.

los tribunales judiciales federales, fue declarada inconstitucional”⁵, en esa misma fecha fue publicado el reglamento de la citada ley, integrado por 10 capítulos.

En atención a la ley en comento, se estableció un Consejo de Estado de corte francés, mismo que tuvo a su encargo un proceso contencioso administrativo de justicia retenida, cuya competencia era, según su artículo 2º, obras públicas, ajustes y contratos públicos, rentas nacionales, actos derivados de las materias de policía, agricultura, comercio e industria o tuvieran por objeto el interés nacional. Asimismo, se prohibió expresamente la intervención del Poder Judicial en las cuestiones de índole administrativo.

“A partir del siglo pasado destacan como antecedentes la conocida *Ley Lares*, en homenaje a su autor Teodosio Lares, formalmente denominada *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853*. Por virtud de ella, se creó, a semejanza del Consejo de Estado francés, un tribunal con competencia para conocer de las controversias administrativas, llamado precisamente *Consejo de Estado*, órgano de justicia retenida, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo y sin intervención alguna del Poder Judicial.”⁶

Don Teodosio Lares influyó decisivamente en el avance del Derecho Mexicano, pues después de dictar sus lecciones de Derecho Administrativo y al publicarse la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo el 25 de mayo de 1853, defendió la existencia de una jurisdicción administrativa especial que debía estar a cargo de un órgano, más no de un tribunal del poder ejecutivo, es decir, aceptaba la existencia de órganos administrativos, no tribunales judiciales, pues estimaba que la creación de tribunales administrativos violentaba el principio de división de poderes. Expuso que resultaba imposible que la administración existiera sin tener la facultad de juzgar sus propios actos, ya que conocer y decidir sobre actos de la administración es administrarse, y la facultad de administrar es inherente al poder ejecutivo.

La vida de la Ley Lares en el mundo jurídico fue muy corta, pues con la promulgación de la Constitución de 1857, se instauró en México una estricta división de poderes que no permitió el establecimiento de una jurisdicción especial representada por lo contencioso administrativo, sino que ésta fue absorbida al ámbito del Poder Judicial Federal mediante el juicio de amparo; además justifica la creación de la Ley de Justicia Fiscal.

“Con la incipiente Ley Lares a que me he referido, en un ambiente político confuso y explosivo, auténtico laboratorio de ensaye de nuestras Instituciones Liberales y Republicanas, la Nación Mexicana busca su rumbo en un mar de intereses encontrados, invasiones extranjeras, luchas fratricidas, confusiones propias de un

⁵ Margain Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. Editorial Porrúa, 10º ed, México, 2001, pág. 62.

⁶ Villalobos Ortiz, María del Consuelo. *La Defensoría de Oficio ante el Tribunal Fiscal de la Federación*. Justicia Administrativa. Editorial Trillas, Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., México, 1988, pág. 81.

pueblo vivo que quiere convertirse en Nación independiente y singular. Esos fueron los tiempos de Lares.”⁷ Sin embargo, la importancia de ésta Ley “...es indiscutible, habida cuenta de que representa el único antecedente en México de un régimen de tribunales administrativos de tipo francés. En esa virtud, constituye una fuente directa que inspiró al legislador de 1936 a crear el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971, y los Tribunales Fiscales Locales...”⁸

1.1.2. Tesis Vallarta.

Ignacio Luis Vallarta nació en 1830, en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco; fue elegido Constituyente teniendo veintisiete años de edad. En 1871, ostentó el cargo de Gobernador de su Estado natal y Ministro de Gobernación al formar parte del gabinete de Don Benito Juárez. Fungió como Presidente de la Suprema Corte de Justicia, además fue Secretario de Relaciones Exteriores y su deceso ocurre en 1893.

Estimaba que de conformidad con el artículo 97 de la Constitución de 1857, era posible tramitar en juicio ordinario las impugnaciones de los actos administrativos violatorios de las diversas Leyes Federales, incluso sin reglamentación alguna; además, sostuvo que el Poder Ejecutivo carecía de facultades para ejercer funciones jurisdiccionales, por lo que un procedimiento contencioso administrativo como el regulado por la Ley Lares, implicaba conculcación al principio de división de poderes consagrado en el artículo 50 de la Constitución de 1857, razón por la que se oponía categóricamente a la instauración del contencioso administrativo en nuestro país; sin embargo, el propio Vallarta apoyó la constitucionalidad del procedimiento económico-coactivo, sin que el Poder Judicial tuviera intervención en el mismo.

“Ignacio Luis Vallarta opone a la idea de Justicia Administrativa, la concepción prístina de la división de poderes según el modelo norteamericano y ortodoxo. En este contexto y debate de la ciencia jurídica, la Constitución de 1857 prohibía que el Poder Ejecutivo y el Judicial se reunieran en una sola persona o corporación y se otorgaba competencia expresa a los Tribunales Federales para decidir las controversias entre la Administración y los Particulares.”⁹

Este jurista mexicano, sostuvo la inconstitucionalidad de la instauración de los tribunales administrativos en México, siendo que al fungir como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, manifestó que la existencia de tribunales administrativos, equivalía a depositar dos funciones: la administrativa y la judicial en

⁷ Ibarra Gil, Rafael. *Pasado del Tribunal Fiscal de la Federación*. Congreso Internacional de Justicia Administrativa. LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo VI. Pasado, Presente y Futuro del Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1997, págs. 17 y 18.

⁸ Villalobos Ortiz, María del Consuelo. *La Defensoría de Oficio ante el Tribunal Fiscal de la Federación*. Op. cit., pág. 82.

⁹ Ibarra Gil, Rafael. *Pasado del Tribunal Fiscal de la Federación*. Op. cit., pág. 18.

una sola persona, esto es, en el Presidente de la República, lo que resultaba un ataque al principio de la división de poderes consignado en la Constitución de 1857.

“Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República.”¹⁰

En la práctica se adoptó la Tesis Vallarta, por lo que a partir de 1857 hasta la década de 1930, se siguió en nuestro país la tradición judicialista en la impugnación de los actos administrativos.

1.1.3. Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes del 16 de abril de 1924.

Establece un procedimiento para valorar y sancionar las conductas violatorias de las disposiciones fiscales, a través de un Jurado de Penas Fiscales que resolvía el recurso de revisión interpuesto por los particulares en contra de las multas impuestas por las autoridades recaudadoras de créditos fiscales. El Jurado de Penas Fiscales se integraba por el Secretario de Hacienda como Presidente y dos miembros más designados por los contribuyentes. Surge procedimiento autónomo. La resolución del recurso en comento podía impugnarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el recurso de revisión. Para ocurrir al amparo se debían agotar todos los recursos y procedimientos administrativos no jurisdiccionales.

El procedimiento en comento era optativo, ya que el contribuyente podía indistintamente interponer el juicio de amparo o bien, ocurrir ante el Jurado de Penas Fiscales, pero aclarándose que las vías eran excluyentes. Lo destacable de esta figura es que comienza a vislumbrarse la impugnación de los actos de autoridad fiscal ante la propia autoridad que los emite y no necesariamente ante el Poder Judicial Federal.

Por reforma de 12 de mayo de 1926, se cambió el nombre de Jurado de Penas Fiscales por el de Jurado de Infracciones Fiscales, cuya resolución era inatacable ante el propio Jurado u otra autoridad administrativa, salvo en la instancia de condonación, o bien, en el juicio de amparo.

¹⁰ Margain Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. Op. cit., pág. 64.

1.1.4. Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927.

En este ordenamiento legal se regulaban, no sólo los procedimientos de cobro de los créditos fiscales, sino también establecía en su Capítulo V, el derecho de los gobernados a oponerse a ellos mediante la interposición de un juicio sumario, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución, cuya tramitación se ventilaba ante un Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor.

La efectividad del juicio sumario de oposición no fue clara, ya que dicho procedimiento cayó prácticamente en desuso durante muchos años, en virtud de la oportunidad abierta a los causantes de acudir al juicio de amparo en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales. En consecuencia, el gobernado prefería iniciar el juicio de amparo en contra de las resoluciones administrativas emitidas en su perjuicio, porque tenía grandes ventajas sobre el juicio sumario de oposición, tales como la rapidez de su tramitación, la no obligación de garantizar el interés fiscal como requisito para la presentación de la demanda, sino solamente para obtener la suspensión y sobre todo, la efectividad de las sentencias de amparo.

Sin embargo, a partir de 1929, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, apartándose de criterios sostenidos desde el siglo antepasado, estimó que debía atenderse al principio de definitividad de la resolución impugnada a efecto de interponer demanda de garantías, esto es, que era improcedente el juicio de amparo en contra de actos contra los cuales el gobernado tuviera un recurso o medio de defensa ordinario, cuya interposición fuera obligatoria, lo que implicó que se declarase la improcedencia del amparo contra cobros fiscales, además de que se obligaba a los particulares a intentar el juicio sumario de oposición.

En este orden de ideas, el juicio sumario de oposición para las autoridades provocaba tres problemas principales:

Primero: la falta de comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales. Los agentes eran demandados como representantes de la Hacienda Pública y se les obligaba a contestar en tres días sobre hechos que ignoraban en lo absoluto. Ello los llevaba a formular -en la inmensa mayoría de los casos- contestaciones en las que se limitaban a negar las demandas sin entrar al examen de los motivos de oposición;

Segundo: De acuerdo con la ley, admitida la demanda y otorgada la garantía correspondiente, el procedimiento administrativo de ejecución quedaba en suspenso y en muchos casos no había interés del actor para que el juicio siguiera hasta su terminación, ya que el Código de 1908 no daba poderes al Juez para animar de oficio el procedimiento. En los tribunales

federales se acumulaban y envejecían centenares de expedientes; y

Tercero: Cuando la sentencia de segunda instancia era favorable a la Hacienda Pública, el particular podía recurrir en amparo ante la Suprema Corte; pero aquélla no podía hacerlo cuando el fallo de apelación le era adverso." ¹¹

Por lo anterior, resultaba necesaria la suspensión de los juicios sumarios de oposición y, por otra parte, establecer un procedimiento eficaz para la defensa de los intereses de los contribuyentes sin menoscabo de la actividad administrativa.

No obstante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostenía este juicio, al resolver que el de amparo es improcedente cuando el particular tiene a su alcance un recurso ordinario de defensa obligatorio, se observó que no era un camino adecuado para resolver las controversias entre la hacienda pública mexicana y el contribuyente, porque era un juicio largo y deficiente, toda vez que otorgada la garantía del interés fiscal el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, además de que no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales.

De la inquietud apuntada nace el Tribunal Fiscal de la Federación, a través de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal.

Cabe mencionar que para el año de 1929, su funcionamiento fue nulo debido a que no era requisito, hasta ese entonces, agotar el principio de definitividad para llegar al amparo; de esta manera los particulares podían acudir al juicio de amparo atacando los actos administrativos sin necesidad de agotar los juicios o recursos establecidos para la impugnación de aquellos actos; sin embargo, en ese año la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció por medio de jurisprudencia que se tenían que agotar todos los recursos y medios de defensa previos al amparo, so pena de sobreseer el mismo; es así que se tiene que retomar aquel juicio de oposición en materia fiscal, con el inconveniente apuntado por Carrillo Flores, en el sentido de que era un juicio prejudicial por ser "... un procedimiento largo y además deficiente, en cuanto a que faltaba una forma expedita de obtener la ejecución de los fallos." ¹²

1.1.5. Ley de Justicia Fiscal.

En 1929 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró que no se puede ir al amparo si se prevé un recurso previo por el cual podría impugnarse alguna resolución emitida por autoridad administrativa, consecuentemente estableció un

¹¹ Carrillo Flores, Antonio. *Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación. Un testimonio.* Memoria de las conferencias sustentadas con motivo del XXX aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3er. Número Extraordinario, México, 1967, pág. 20.

¹² *Ibidem*, pág. 19.

recurso que en lugar de que se tramitara ante la misma autoridad que conocía del asunto, la que obviamente debía tener ya un juicio formado, pudiera llevarse ante un órgano independiente, siempre que la última palabra la dijera la Suprema Corte o los Tribunales Federales a través del juicio de amparo.

Esta interpretación es apoyada en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal en el sentido de que no será un Tribunal administrativo independiente en absoluto, ya que sus fallos estarán sujetos mediante el juicio de amparo a los tribunales federales y con la interpretación del artículo 14 de la Constitución en el sentido de que no es necesario que ese juicio se tramite ante las autoridades judiciales como intrínsecamente se reconoce la legalidad de los procedimientos contenciosos administrativos, seguidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En este orden, para la elaboración de la ley se formó una Comisión por parte del Secretario de Hacienda, Narciso Bassols, posteriormente sustituido por Eduardo Suárez, integrada por Manuel Sánchez Cuen, Alfonso Cortina y por Antonio Carrillo Flores, quienes en 1935 elaboraron un proyecto de ley que establecía un contencioso administrativo de corte continental europeo, que sin bien era producto de un exhaustivo análisis doctrinal, sin embargo no se encontraba aparente solución al problema central, específicamente mexicano, consistente en determinar si seguía siendo verdadera la tesis Vallarta en que la justicia administrativa no podía establecerse en México por ser contraria al artículo 50 de la Constitución de 1857, correspondiente al 49 de la Constitución de 1917, según el cual “no podían reunirse dos o más de estos poderes –el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial- en una sola persona o corporación”.

En la redacción de la Ley de Justicia Fiscal se adoptó la tesis fundamental relativa a que, precisamente, para salvaguardar la división de poderes, era necesario que la Administración contara con un órgano jurisdiccional propio que resolviera las controversias surgidas, pero dentro de la esfera de la Administración, esto es, evitar que el Poder Judicial interfiriera con la actividad administrativa, lo que sí sería atentatorio del principio de división de poderes, que una tradición judicialista pretende defender.

Con base en estas ideas la comisión encargada de formular el proyecto de la Ley de Justicia Fiscal, trabajó en él durante los primeros meses de 1935 hasta terminarlo en el mes de mayo y se le presentó al Secretario de Hacienda, el cual lo sometió a la consideración del Procurador General de la República, quien lo tachó de inconstitucional y por este motivo se tuvo que esperar hasta que el ministro Eduardo Suárez fuera convencido por Manuel Sánchez Cuen y, fue entonces cuando el presidente Lázaro Cárdenas promulgó la respectiva ley en agosto de 1935.

La Ley de Justicia Fiscal, fue expedida el 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936 y entró en vigor el 1° de enero de 1937, implantó en el sistema jurídico mexicano la figura del contencioso administrativo de tipo francés y creó al mismo tiempo, al Tribunal Fiscal de la Federación. “En dicha ley –según hemos anotado anteriormente- se dijo que el

contencioso que se tramitaría ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sería aquel que la doctrina conoce como contencioso administrativo de anulación; sin embargo, ya hemos visto que en las sentencias emitidas por dicho Tribunal con apoyo en ese ordenamiento, no se limitaba a declarar la nulidad de la resolución impugnada, sino que, en su caso, podía ordenar la emisión de un nuevo acto que siguiera los lineamientos señalados en la sentencia, lo que a mi juicio constituye un matiz de la plena jurisdicción.”¹³

No hay justificación constitucional para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, sino solo justificación doctrinal. En la redacción de la Ley de Justicia Fiscal se adoptó la tesis fundamental relativa a que precisamente para salvaguardar la división de poderes, era necesario que la Administración contara con un órgano jurisdiccional propio que resolviera las controversias surgidas pero dentro de la esfera de la administración, esto es, evitar que el poder judicial interfiera con la actividad administrativa, lo que sí sería atentatorio del principio de división de poderes, que una tradición judicialista pretende defender.

El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado por la Ley de Justicia Fiscal multicitada, a fin de ubicarlo dentro del marco del Poder Ejecutivo, lo que no implica ataques al principio constitucional de la separación de poderes, pero no será dependiente de alguna autoridad integrante ese Poder, sino que fallara en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le confiere. Es decir, será un tribunal administrativo de justicia delegada, más no de justicia retenida.

Los principios fundamentales de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal son: a) se reconoce la legalidad de los procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional; b) que los Tribunales Administrativos serán creados sin encuadrarse en el Poder Judicial e independientes de la Administración Activa, además, sus fallos estarán sometidos, mediante juicio de amparo, al examen de los Tribunales Federales; c) que es nula la posibilidad de que la autoridad judicial ordinaria intervenga en la materia tributaria; d) el Tribunal Fiscal de la Federación es el órgano creado durante el régimen presidencial de Lázaro Cárdenas, estará colocado en el marco del Poder Ejecutivo impartiendo justicia delegada de manera autónoma; e) el artículo 14 señala los actos que conocerá el referido Tribunal para iniciar juicio, f) en su artículo 56 señaló las causas de anulación de las resoluciones o procedimientos administrativos, equivalente al artículo 238 del Código Fiscal de la Federación vigente; g) las sentencias que pronuncien serán declaratorias de nulidad, reconocerán la validez de la resolución o procedimiento impugnado, o bien, mandarán reponer el procedimiento indicando de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal, con esto, ya se acercaba a ser un tribunal de plena jurisdicción sin tener esas facultades; h) el Estado no estará sometido a la jurisdicción del Tribunal, sino los actos que al efecto emite autoridad

¹³ Martínez Rosaslanda, Sergio. *La Figura de la Queja Prevista en el Artículo 239 Ter del Código Fiscal de la Federación*. Obra Conmemorativa de los 55 Años al Servicio de México. Tomo I, Vol. II, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1991, pág. 328.

administrativa en contra del gobernado; i) al Tribunal no se le atribuyen facultades para pronunciar mandamientos dirigidos a alcanzar la ejecución de sus sentencias; j) el Tribunal ejerce funciones jurisdiccionales; K) se siguen juicios de lesividad.

Sobre este punto, "... se hace referencia a *tribunales de justicia retenida y de justicia delegada*. Los tribunales de justicia retenida carecen de autonomía respecto de la administración. Su propósito es formular o elaborar proyectos que se someten a su aprobación. *Los tribunales de justicia delegada poseen autonomía respecto de la administración y se encuentran facultados para dictar sentencia*. Su carácter jurisdiccional e independiente lo caracterizan como un verdadero tribunal, lo cual no acontece con los tribunales de justicia retenida." ¹⁴

El procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación "...acoge francamente el procedimiento oral con sus cinco rasgos característicos; predominio de la palabra sin excluir la escritura; contacto inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción; identidad física de los jueces durante el proceso; inapelabilidad de resoluciones interlocutorias; y concentración del procedimiento en una audiencia." ¹⁵

La exposición de motivos señala el objetivo de la ley con bastante claridad, al decir que "... quiere el Ejecutivo exponer de manera precisa que su intento, al promulgar esta ley, es el de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la Justicia Administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del Derecho que regula los servicios públicos", con ello se habla por primera vez de un Tribunal Administrativo autónomo y se constitucionalizó su creación.

Con la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, con eficacia plena a partir del 1° de enero de 1937, expedida bajo el mando político del Presidente precursor Lázaro Cárdenas, creadora del Tribunal Fiscal de la Federación, y de acuerdo a la exposición de motivos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, el propósito del Ejecutivo fue el que se impulsara y se expandiera una justicia administrativa en México, institución que tiene como principio general de derecho el mantener la equidad entre partes desiguales bajo el ámbito de la legalidad, además de que el Pleno sea el que dicte tanto las normas procesales que demanden el despacho de los asuntos, como la organización administrativa del Tribunal; esto es, que la finalidad de la justicia administrativa es el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, ya que éstas se hayan íntimamente ligadas con la actividad del Estado, cuya encomienda lo es la satisfacción de las necesidades colectivas.

¹⁴ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Op. cit., pág. 790.

¹⁵ Heduán Virués, Dolores. *Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*. Biblioteca de Derecho Administrativo Mexicano, dirigida por el Doctor Andrés Serra Rojas. Compañía Editorial Continental, S.A., México, 1961, págs. 51 y 52.

En este orden de ideas, es de hacer notar que la Ley de Justicia Fiscal de 1936, únicamente consagraba lo concerniente a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, sus facultades, funciones, competencia y estructura orgánica, requisitos para ser Magistrado y la duración de su encargo, periodos vacacionales del Tribunal, supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia fiscal y emisión de jurisprudencias, silencio de las autoridades fiscales, excusas e impedimentos de que son sujetos los Magistrados para conocer de algún juicio, y lo relativo al procedimiento seguido ante el Tribunal multicitado.

Así las cosas, se aprecia que la Ley en estudio reúne 58 artículos y 6 Transitorios distribuidos en cuatro capítulos, y siete secciones relativas al procedimiento contencioso administrativo, mismas que se encuentran contenidas en el último de dichos capítulos. Por lo anterior es menester precisar que la Ley de Justicia Fiscal se encontraba estructurada bajo los siguientes rubros:

Capítulo Primero: titulado "Disposiciones Generales", Capítulo Segundo: fue denominado "De la Competencia", Capítulo Tercero: se hallaba destinado a "Las Excusas e Impedimentos", y Capítulo Cuarto: reglamentaba "El Procedimiento", el cual se señalaba en la Sección I las "Disposiciones Generales" y mientras que en la Sección II, se regulaba lo concerniente a "Las notificaciones y los Términos"; se observa que en la Sección inmediata posterior, se estatuye lo conducente a "La Demanda", y lo relativo a "La Contestación de la Demanda" se hallaba regulado en la Sección IV; siendo que en la Sección siguiente se contemplaba lo tocante a "La Suspensión del Procedimiento Administrativo"; "La Acumulación" se encontraba estatuida en la Sección VI; en la Sección VII se previó lo relacionado a "La Audiencia y Fallo", y finalmente el apartado de "Transitorios".

En esta tesitura, bajo la premisa del artículo 56 de la Ley de Justicia Fiscal, se establecieron como causales de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo, las siguientes:

- a) Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado;
- b) Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado;
- c) Violación de la ley aplicada, o que debió aplicarse al emitir la decisión; y
- d) Desvío de poder, tratándose de sanciones impuestas por infracciones a las leyes fiscales.

Además, el diverso 58 de la citada ley disponía que las Salas estaban obligadas a precisar en sus sentencias, de forma específica, el sentido en que la autoridad administrativa debería dictar su nueva resolución, salvo que las autoridades fungieran como demandantes en el juicio, esto es, en el juicio de lesividad, o bien, cuando se limitara a ordenar la reposición del procedimiento.

Del mismo modo, en la exposición de motivos de esta Ley, se contempla que dictado el fallo por el Tribunal Fiscal de la Federación, su ejecución quedará a cargo de la autoridad demandada, mediante actos que corresponden a la Administración Activa.

En último término se señala que en la exposición de motivos de mérito se argumentó la posibilidad de regular el recurso de queja, el cual solo procedería en caso de que se dictara una resolución por alguna de las Salas del Tribunal, en contravención a la jurisprudencia emitida por el Pleno, lo cual permitiría hacer un nuevo análisis del caso en concreto con el fin de determinar si se infringió o no la jurisprudencia en cuestión; y si hubo violación, el Pleno revocaría el fallo con la salvedad de que el mismo deba subsistir por motivos legales o cuando el Tribunal decida cambiar su propia jurisprudencia.

Se menciona que al no señalarse tramitación alguna a la queja, no hay peligro de que el recurso de referencia se utilice dolosamente para demorar la resolución definitiva de los asuntos, ya que el Tribunal Pleno podrá decidir su regulación. No obstante lo anterior, del estudio de esta Ley, se concluye que no se instituyó disposición alguna mediante la cual el Tribunal Fiscal de la Federación tuviese la facultad de vigilar el oportuno y correcto cumplimiento de sus fallos. Lo anterior es así, toda vez que en la referida exposición de motivos, se señaló que "... el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de los agentes del Fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá de combatirse, como la de cualquiera otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que, como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución." ¹⁶ Sin embargo, en el artículo 57 se señaló que los fallos del citado Tribunal tendrán fuerza de cosa juzgada, además de que en el precepto siguiente se contempló que cuando la sentencia declaraba la nulidad de la resolución o acto impugnado para determinados efectos, se indicaría de manera concreta en qué sentido y bajo que términos debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.

1.1.6. Código Fiscal de la Federación de 1938.

El Código Fiscal de la Federación de 1938 se encuentra inspirado en los principios de la Doctrina Italiana, cuyas directrices fueron recogidas del Ordenamiento Fiscal Alemán, mismo que se constituye como una de las primeras codificaciones del siglo.

El Código en cita, "... es una de las primeras codificaciones del derecho tributario en el mundo. Contiene en las normas del derecho positivo los más avanzados principios

¹⁶ *Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936*. Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936. Tomo XCVII, Num. 53, pág. 4.

de la ciencia de la Hacienda Pública... Desde luego es anterior al texto americano, al francés e inclusive a los Ordenamientos españoles.”¹⁷

Con la expedición del primer Código Fiscal de la Federación de 1938, además de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, se inició la reforma del sistema fiscal mexicano, en el cual se consagran los principios sustantivos en materia de impuestos, cuyas disposiciones fueron establecidas de manera armónicas entre sí. Por lo que, a partir del 31 de diciembre de 1938, entra en vigor un Nuevo Código Fiscal, cuyo objeto fue “... mejorar de una manera muy sensible la organización fiscal de la República, en cuanto a las contribuciones que el Congreso de la Unión decreta con alcance federal y dentro de la competencia que establece la fracción VII del artículo 73 Constitucional.

En la Ley de que se trata se establecen cinco títulos que se refieren a las disposiciones generales; a los créditos fiscales; a la fase oficiosa del procedimiento tributario; a la fase contenciosa del mismo procedimiento y a las infracciones y sanciones.”¹⁸ Asimismo, “... se puso en tela de duda la constitucionalidad de dicho tribunal administrativo, afirmándose que era un tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta en el siglo pasado, con criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, aún más, de juristas al servicio del Estado.”¹⁹

La exposición de motivos que inspiró el proyecto de este ordenamiento se basó en que “... la expedición del Código Fiscal a fines del año de 1938, obedeció fundamentalmente a la necesidad de evitar en las leyes fiscales contradicciones y normas distintas, así como a lo conveniente que resulta la existencia de un conjunto de normas uniformes aplicables a las relaciones entre la administración fiscal y los particulares para que no sea necesario que en cada ordenamiento se prevean todas las disposiciones reguladoras.”²⁰

En ese sentido, tenemos que su artículo 2º derogó la Ley de Justicia Fiscal, cuyo contenido fue absorbido por el Título IV del nuevo Código, sin reforma sustantiva adjetiva; dicho Título “... regula la fase contenciosa del procedimiento tributario, repite, derogándola, la actual Ley de Justicia Fiscal, con algunas modificaciones de detalle y algunas de trascendencia que en seguida se fundan... El título quinto contiene la concentración de todas las infracciones y de todas las sanciones que las actuales leyes especiales contienen.”²¹

Por lo que del articulado de dicho Código Tributario, se desprende que no hay precepto legal alguno que hubiese otorgado al citado Tribunal Fiscal plena

¹⁷ Diario de Debates del 27 de Diciembre de 1966, pág. 65.

¹⁸ Diario de Debates del 19 de Diciembre de 1938, pág. 14.

¹⁹ Margain Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. Op. cit., pág. 65.

²⁰ Diario de Debates del 22 de Diciembre de 1966, págs. 14 y 15.

²¹ Diario de Debates del 19 de Diciembre de 1938. Op. cit., pág. 15.

jurisdicción para hacer cumplir sus sentencias. Sin embargo, en el segundo párrafo del artículo 158 se previó textualmente:

“Artículo 158.- Si alguna de las Salas dicta un fallo en contra de la jurisprudencia del Pleno, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja dentro de los cinco días siguientes de la notificación. Del escrito de queja se correrá traslado a la parte contraria, por el término de tres días, para que exponga lo que a su derecho convenga. El Pleno, si encuentra fundado el agravio, revocará el fallo, salvo que éste debe subsistir por otros motivos legales o que el Tribunal resuelva cambiar su jurisprudencia.”

Asimismo y de la lectura realizada a los artículos 202 y 204 del Código Fiscal que nos ocupa, se observa que se conservaron exactamente las mismas causales de anulación, así como el sentido de la sentencia que podría dictarse en el contencioso administrativo federal.

Además, los artículos 205 y 206 señalan, el primero de ellos, que los fallos dictados por el Tribunal Fiscal de la Federación tendrán la fuerza de cosa juzgada; y en el segundo, que en caso de que el Tribunal emita sentencias que declaren la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto, indicará las bases conforme a las cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. En tanto que ésta se pronuncie, continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretada dentro del juicio.

Se observa un notorio aumento de competencia, durante la vigencia de este Código, ya sea por adición a éste o por remisión de otras leyes. Durante su vigencia se incrementó la competencia en materia de: reclamación de créditos a cargo del Gobierno Federal, fianzas expedidas a favor de autoridades federales y locales; materia fiscal del Distrito Federal; pensiones; interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Ejecutivo Federal (entidades paraestatales: actualmente esta facultad la tiene el Poder Judicial).

Además, reglamenta los procedimientos oficioso y contencioso; así como la competencia y organización (estructura); pero se conservó en términos generales el procedimiento de la Ley de Justicia Fiscal.

1.1.7. Código Fiscal de la Federación de 1967.

El Código Fiscal de la Federación de 1938 tuvo vigencia hasta el último día de marzo de 1967, atento a que a partir del 1° de abril de 1967 entraron en vigor dos nuevos ordenamientos legales: el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1967, expedidos "... como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados

Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tendían a lograr el que los países latinoamericanos hiciesen evolucionar su legislación tributaria con el objeto de que obtuviesen una correcta tributación de sus habitantes, en bien de su desarrollo económico²², sin embargo, en este nuevo ordenamiento se hizo una reestructuración del anterior, esto es, se realizaron correcciones de técnica legislativa, se subsanaron algunas lagunas existentes y las normas correspondientes a la organización y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación fueron absorbidas por su Ley Orgánica.

Conforme al proyecto en el cual se propone la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa con una amplia competencia jurisdiccional, el nuevo tribunal se ubicaría en la esfera competencial del Poder Ejecutivo y gozaría de plena autonomía e independencia para emitir sus fallos. Estaba facultado para juzgar los actos de cualquier autoridad dependiente del Poder Ejecutivo.

El citado proyecto constituye la base de los elaborados con posterioridad, y aunque no fue llevado a la práctica en su totalidad, algunas de sus sugerencias han sido aplicadas en forma paulatina.

El concepto de desvío de poder adoptado en el Código Fiscal de 1938 sólo se refería a la imposición de sanciones por infracciones cometidas a las leyes fiscales. En el citado proyecto recibe un nuevo contenido y se adoptó lo que en Francia comprende tanto al desvío como al exceso de poder. El concepto de desvío de poder, generalmente limitado al género de los actos discrecionales, fue extendido en el proyecto a un número significativo de actos delegados.

En el proyecto, se utilizó un léxico accesible a la población, se incluyeron nuevas causales de ilegalidad tales como arbitrariedad, desproporción, aplicación desigual de la ley u otros principios generales de derecho, injusticia manifiesta, o cualquier otra causa que haga inadecuado el acto conforme al fin que debe perseguir.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación incluyó aspectos competenciales y estructurales. El Código Fiscal de la Federación de 1967 reguló además del procedimiento oficioso, el procedimiento contencioso fiscal. En términos generales, se conservaron los principios rectores de la competencia y estructura que para el referido Tribunal fijó el Código Fiscal de la Federación de 1938; así tenemos que se regula en el Título I las disposiciones generales; las normas sustantivas, así como las sanciones administrativas y los delitos se comprenden en el Título siguiente; en el III se consagra el procedimiento administrativo; y el IV abarca lo relativo al procedimiento contencioso seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

²² Margain Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. Op. cit., págs. 66 y 67.

El artículo 1° de la referida Ley Orgánica estableció la plena autonomía del Tribunal para dictar sus fallos, superando la idea originaria de Tribunal de *justicia delegada*. Se termina el conflicto de justicia retenida y justicia delegada.

En el Código Fiscal de la Federación de 1938 se conservó en términos generales el procedimiento de la Ley de Justicia Fiscal. Así pues, en la hipótesis prevista en el inciso d) de su artículo 228, se modifica el texto original de la respectiva causal de nulidad para hacer alusión al “desvío de poder, tratándose de sanciones”; y en su diverso 230, conserva la forma y términos de la sentencia aplicables desde la Ley de Justicia Fiscal.

El cumplimiento de la sentencia debía quedar a cargo de la Administración Pública. En el caso de condena patrimonial, la Secretaría de Hacienda debía incluir el crédito correspondiente a la partida presupuestaria de egresos. Tratándose de actos constitutivos podría obtenerse del Tribunal su realización por vía de queja.

Los fallos del tribunal serían definitivos e inmodificables. Tanto las autoridades como los miembros del Tribunal incurrirían en responsabilidad en los casos determinados por la ley.

La inmodificabilidad del fallo exigía la mayor seguridad en la regularidad procesal y la imparcialidad del juzgador; por tanto, la potestad jurisdiccional debía ser plena, ya que el juzgador podía anular, modificar o revocar sus determinaciones procesales sin más límite que la preclusión de grado. Todo proveído debía ser impugnabile en plazos no mayores de tres días, debiendo limitarse la sustanciación a un escrito de cada parte.

Respecto de la sentencia final, cabría pensar en un recurso ordinario ante el mismo tribunal (sala de apelaciones), pero una vez que causara estado el procedimiento, no sería modificable.

Se suprimió la queja por violación de la jurisprudencia fijada por el pleno y la queja por cualquier otro agravio. Se estableció el recurso de apelación ante el Pleno del Tribunal configurando así una segunda instancia.

Mientras el particular podía utilizar el juicio de amparo, para la autoridad se suprimió el recurso de revisión fiscal. En caso de que la autoridad se considerase agraviada con el fallo dictado en primera instancia, podía, en igualdad procesal con los particulares interponer el recurso de apelación ante el Pleno del Tribunal.

También se propuso en el citado proyecto la introducción de un atenuado principio de ejecutoriedad de las sentencias dictadas por el nuevo tribunal. “A fin de evitar que se siguiera utilizando el juicio de amparo con el objetivo de cumplimentar los fallos del citado tribunal administrativo, la Secretaría de la Presidencia estaba facultada para

tomar las providencias necesarias para el debido cumplimiento de las sentencias que pusieran fin a un juicio.”²³

El Tribunal dejaba de ser un órgano de simple anulación y se convertía en un órgano dotado de plena jurisdicción. El sentido de sus sentencias no se limitaba a declarar nulidad o a reconocer validez; la reposición del procedimiento administrativo se ordenaba cuando su violación, además de ser esencial, no hubiese sido subsanada dentro del juicio. La condena, en su caso, era el resultado práctico de los juicios.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación fue promulgada el 24 de diciembre de 1966 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967.

Se separa el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el primero en cuanto a procedimiento oficioso y contencioso, y el segundo en cuanto a organización, pues en la exposición de motivos de la referida Ley Orgánica “la confianza que el Tribunal Fiscal de la Federación ha merecido, la revela el hecho de que, sin oposición de los sectores interesados ni de la opinión pública, su jurisdicción jamás se le ha modificado sino para ampliarla. Así, después de la ampliación de competencia que le otorgó la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 31 de diciembre de 1941, pueden destacarse las reformas siguientes: las que entraron en vigor en enero de 1943, atribuyendo al Tribunal Fiscal el conocimiento de los juicios iniciados en contra de la determinación, liquidación y percepción de créditos derivados de la Ley del Seguro Social; las de junio del mismo año que establecían una competencia contenciosa administrativa para examinar la procedencia de los requerimientos en materia de fianzas... las de enero de 1947 que encomendaron al propio Tribunal el conocimiento de la justicia fiscal en asuntos del Distrito Federal; las de enero de 1962 que le dieron competencia para decidir controversias suscitadas sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo, y, por último, las de enero de 1966 que ampliaron su jurisdicción para conocer de los juicios iniciados en contra de acuerdos en materia de pensiones civiles con cargo al ISSSTE, así como en contra de las resoluciones que impusieran las multas definitivas dictadas por las autoridades administrativas federales y las del Distrito Federal.”

De lo expuesto, podemos ver cómo el legislador aumenta la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, siguiendo un aparente proceder recurrente a lo largo de la historia y que hasta la fecha se conserva, consistente en que, primero, la ley especial otorga competencia a este Tribunal para conocer de una materia y, posteriormente, se incluye ésta expresamente en el precepto que regula la competencia del mismo.

²³ Vázquez Alfaro, José Luis. *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991, pág. 184.

Se buscó en primer término establecer nuevas normas en el Derecho Tributario que fuesen equitativas y justas, con el fin de que la autoridad las aplique correctamente, y en segundo, el mejorar la estructura del Código Fiscal de la Federación de 1938, modernizar el contenido de sus regulaciones, adecuándolas a las reformas que tuvo la legislación fiscal y ajustándolas a las condiciones económico-sociales que sufrió México en esa época.

1.1.8. Código Fiscal de la Federación de 1981.

La desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación ya había sido planteada décadas antes, por Antonio Carrillo Flores. Además, en el derecho comparado esta tendencia fue iniciada por el Consejo de Estado francés en 1953 y posteriormente por la jurisdicción administrativa italiana en 1971.

En el anteproyecto de 1973, en forma concreta, se propuso la creación de nueve salas regionales distribuidas en igual número de zonas geográficas y de acuerdo al esquema de desconcentración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se propuso la creación de una Sala Superior con objeto de garantizar la unidad de criterios y de coordinar las actividades de las salas regionales. Dicha Sala Superior, con sede en la ciudad de México, se integraría por un presidente y nueve magistrados. La Sala Superior conocería del recurso de revisión interpuesto contra los fallos de sus inferiores, lo cual unificaría los criterios aplicables.

En el año de 1978, el anteproyecto de 1973 del cual nos ocupamos, se convirtió en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Ahora bien, el anteproyecto de 1981 dirigido a la conversión del referido Tribunal en un Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa de competencia genérica fue presentado en forma personal por un funcionario hacendario, ante la comisión de justicia administrativa.

El anteproyecto en cuestión presenta las siguientes características: 1) se propusieron mecanismos diferentes a los procedimientos seguidos ante el Tribunal Fiscal, con lo que se tuvo la idea de dotar de plena jurisdicción; 2) tratándose del desvío de poder, podía expresar aquellos objetivos que inspiraron el ejercicio de facultades discrecionales; 3) la sentencia dictada por el tribunal administrativo federal podía producir una multiplicidad de efectos: a) sobreseer total o parcialmente, aun de oficio el juicio; b) reconocer la validez del acto impugnado; c) ordenar la reposición del procedimiento administrativo; d) declarar la nulidad del acto impugnado o la nulidad para efectos; e) modificar el acto impugnado o precisar los términos en que debe producirse el nuevo acto que lo sustituya y; f) condenar al cumplimiento de una obligación; 4) se incluyó la regulación de la responsabilidad administrativa por daños y perjuicios causados a los particulares por actos de la administración pública federal, tanto la centralizada como la descentralizada.

El 31 de diciembre de 1981 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Fiscal de la Federación vigente, que si bien de acuerdo a su primer artículo transitorio debió entrar en vigor el 1° de octubre de 1982, por decreto publicado en el mismo órgano oficial de 30 de septiembre de 1982, se modificó la fecha en cita hasta el 1° de abril de 1983, aunque por posterior decreto, publicado en el citado órgano de información de 31 de diciembre de 1982, se reformó nuevamente el artículo primero transitorio citado, para señalar que el Código Fiscal de la Federación estaría vigente a partir del 1° de enero de 1983, con excepción de su título VI que trataba sobre el procedimiento contencioso administrativo, el que iniciaría su vigencia el 1° de abril de 1983.

Debido al régimen de transición hubo la necesidad de dar publicidad a su nuevo procedimiento.

No obstante que este nuevo Código vino a sustituir al Código Fiscal de la Federación de 1967, la parte relativa al procedimiento contencioso administrativo conservó en su mayor parte, los lineamientos y principios previstos con anterioridad.

Este ordenamiento establece modificaciones a la redacción de las causales de ilegalidad y señala en su artículo 238, fracción II, una nueva causal consistente en los vicios de procedimiento que afecten las defensas del particular; asimismo, en su numeral 239, se consigna que en el caso de que la sentencia declare la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, por actualizarse alguna de las hipótesis jurídicas previstas en las fracciones II, III y V del citado artículo 238, deberá ser cumplida por la autoridad en un plazo de cuatro meses.

En este orden de ideas, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, se adicionó el artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación, que otorgaba a la Sala Superior la facultad de atracción de aquellos juicios con características especiales, cuyo ejercicio es de oficio o a petición de parte.

Para ejercer la facultad de atracción, revestían características especiales los juicios cuya cuantía excediera 100 veces el salario mínimo mensual general vigente en el Distrito Federal elevado al año, al momento de interponerse la demanda, y aquellos en los que para dictar la sentencia correspondiente, era necesario establecer, por vez primera, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

De acuerdo a la opinión de Emilio Margain Manautou, "las principales novedades de este Código se resumen en lo siguiente:

- a) El concepto de tasa o derechos se circunscribió para la explotación de bienes o prestaciones de servicios sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio.
- b) Se reconoce, por primera vez, la existencia de la contribución especial a través de las aportaciones de seguridad social y por

- reformas posteriores de la contribución de mejoras, pero restringida a obras hidráulicas.
- c) Se centraliza todo lo concerniente a los recursos administrativos.
 - d) Se acogen las multas fijas para determinadas infracciones, especialmente para sancionar las omisiones de contribuciones.
 - e) Se regulan por separado todo lo relativo a los derechos y obligaciones de los contribuyentes, de las facultades de las autoridades fiscales.
 - f) Se elimina el uso de la palabra causante y en su lugar se adopta, correctamente, el término de contribuyente.
 - g) A partir de 1990 sólo se prevé el recurso de revisión que las autoridades demandadas puedan hacer valer contra las sentencias emitidas en su contra por las Salas Regionales y Sala Superior del citado Tribunal..."²⁴

El Código Tributario Federal sujeto a análisis, con vigencia en la parte relativa al Procedimiento Contencioso Administrativo, a partir del 1° de abril de 1983, estableció modificaciones a la redacción del artículo 239, en cuyo antepenúltimo párrafo se consigna que en el caso de sentencia para efectos, mediante la cual obligará a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse por la propia autoridad en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, y que este tipo de nulidad deberá decretarse en los casos de las fracciones II, III y V del citado artículo 238, no obstante que ya hubiera transcurrido el plazo de caducidad que se señala en el artículo 67 del propio Ordenamiento, sin embargo, no se previó ninguna consecuencia jurídica al incumplimiento o al defectuoso cumplimiento de dichas sentencias, ni la sanción correspondiente al servidor público, ante quien se dirige la resolución al acto de molestia impugnado por el particular.

Es de observarse, que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, del 30 de diciembre de 1977, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de febrero de 1978, la Sala Superior, órgano de segunda instancia, conocía del recurso de revisión intentado en contra de las sentencias, y desempeñaba todas las labores administrativas, sin embargo, no había término para interponer recurso. Ahora bien, por reforma publicada el 5 de enero de 1988, se suprimieron los recursos de queja, cuya interposición se encuadraba a violación a la jurisprudencia del mencionado Tribunal Fiscal y de revisión; y se otorgó facultad a la Sala Superior para resolver juicios con características especiales en términos del Código Fiscal de la Federación (facultad de atracción).

²⁴ *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. Op. cit., pág. 68.

1.2. Consolidación del Tribunal Fiscal de la Federación.

El establecimiento de tribunales que resuelvan la controversia entre los administrados y la Administración Pública se justifica por la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, ya que se les impide, por un lado, que sean ellos los que revean el acto y, por otra parte, el sometimiento ante un tribunal imparcial que se encarga de dirimir el conflicto. Por lo que, era notoria la ausencia y necesaria la existencia de un órgano de justicia delegada, es decir, un órgano jurisdiccional con la facultad de emitir sus sentencias de una forma autónoma, sin tener que realizar consulta alguna con un órgano superior, impartiendo con sus resoluciones la justicia que le fue delegada como si fuera un órgano del Poder Judicial, lo cual se logró con el nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación.

Es hasta 1936 cuando después de los fallidos intentos del siglo pasado, se le da cabida dentro del sistema jurídico mexicano a una jurisdicción administrativa especializada; así el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, General Lázaro Cárdenas del Río, quien en uso de facultades extraordinarias concedidas por el H. Congreso de la Unión, en Decreto del 30 de diciembre de 1935, promulgó la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, que tuvo vigencia del 1° de enero de 1937 al 31 de diciembre de 1938, la cual da origen al Tribunal Fiscal de la Federación estableciéndolo como un órgano jurisdiccional de justicia delegada perteneciente al Poder Ejecutivo, a semejanza del Consejo de Estado Francés, calificándosele al proceso que estaría a su encargo como Contencioso Administrativo de Anulación por la Exposición de Motivos de dicha Ley, no obstante el articulado de la norma en comento, le concedía facultades que rebasaban ese tipo de contencioso, cuya instauración queda reconocida en el orden federal mexicano. Además, los artículos transitorios suprimieron al Jurado de Penas Fiscales, la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta y al Procedimiento de Oposición que se ventilaba ante un Juzgado de Distrito.

El mencionado Tribunal Fiscal queda instaurado el 1 de enero de 1937, mediante la entrada en vigor de la Ley de Justicia Fiscal, señalándose que dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, mismos que tendrán fuerza de cosa juzgada, y será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa. De esta manera se estableció la figura de la justicia delegada y se dio lugar a la jurisdicción de anulación, la cual supone un acto administrativo del cual se juzga su legalidad.

Siguiendo esta idea, podemos concluir que al mencionado órgano administrativo jurisdiccional se le dota de autonomía tanto del Poder Ejecutivo al cual pertenece, como del Poder Judicial respecto del cual no estará subordinado; sin embargo, existiría una vía a través del juicio de amparo para que la Corte y los Tribunales Federales resuelvan y mantengan el orden Constitucional en los actos de autoridad en las leyes y en los procesos, en este caso, de los seguidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se expresó que "el contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esta órbita, la Administración Pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte."²⁵ Igualmente señala que el referido Tribunal solamente pronunciará fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas, indicando de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal, con el fin de evitar los inconvenientes que presenta la ejecución de las sentencias de amparo.

Consideramos que la creación del Tribunal Fiscal de la Federación fue acertada al fundar un órgano especializado e integrado por Magistrados sometidos sólo a la Ley y no a las decisiones y criterios de las autoridades administrativas; y que además se avocara al estudio de asuntos contencioso administrativos.

Fue de gran trascendencia el brindar a los particulares un procedimiento en el cual se respetaran los principios de legalidad y seguridad jurídica, además se daban los elementos para combatir las resoluciones en la esfera administrativa.

Esta Institución se pudo concebir al margen del Poder Judicial y la esencia que fundamenta este hecho es precisamente que el Tribunal sería especializado, y en él la Administración rectificaría sus actos hasta lograr el apego a la ley. De tal suerte, tenemos que este órgano jurisdiccional especializado, tiene la facultad de sentar jurisprudencia.

En sus inicios, dentro del Tribunal Fiscal de la Federación surge la disyuntiva, si existía la competencia para conocer y dejar de aplicar las leyes fiscales que considerase inconstitucionales, y el pleno adopta por mayoría el criterio de considerarse competente, lo cual es sancionado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el Tribunal en comento, como órgano del Poder Ejecutivo, no tiene esa delicada facultad, ya que la Constitución establece que los órganos del Poder Judicial Federal serán los encargados de resolver litigios sobre la constitucionalidad de leyes.

En cuanto a la competencia, el Tribunal Fiscal de la Federación, en sus orígenes como órgano jurisdiccional especializado, se encontraba facultado para resolver asuntos de orden fiscal. En el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal se enumeraban los tipos de resoluciones respecto de las cuales conocería el Tribunal, a saber:

²⁵ *Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936*. Op. cit., pág. 3.

- a) las que fijaran en cantidad líquida o dieran las bases para la liquidación de créditos fiscales;
- b) las que constituyeran responsabilidades administrativas en materia fiscal contra las que impusieran sanciones por infracción a las leyes fiscales;
- c) las dictaminadas en el ejercicio de la facultad económico-coactiva;
- d) las negativas de devolución de impuestos derechos o aprovechamientos ilegales percibidos; y
- e) los juicios promovidos por la Secretaría de Hacienda en los cuales se pretendiera la anulación de una resolución favorable a un particular.

Sin embargo, sólo procedía el juicio cuando se hubiere cumplido con el principio de definitividad, en este caso, que no existiera o no fuese obligatorio el interponer algún recurso administrativo o medio de defensa con el que se pudiera solucionar la controversia.

Dentro de esa tesitura, el maestro Alfonso Noriega Cantú en su magistral conferencia titulada *Los Tribunales Administrativos y el Poder Judicial Federal*, expuesta con motivo de los 45 años del Tribunal Fiscal de la Federación, haciendo un somero estudio de la cuestión concluye de la siguiente manera: "Cierto es -y no rehuyo la objeción- que la jurisprudencia de la Suprema Corte y la del propio Tribunal Fiscal, postulan que este último carece de facultades para conocer y resolver sobre problemas de constitucionalidad de una Ley; pero, sin concederle total validez a dicha jurisprudencia, aunque respetando su valor obligatorio conforme a la ley, me atrevo a afirmar que dicha tesis no se puede extender a negar facultades al Tribunal Fiscal para que, con legal competencia, pueda conocer y resolver si un acto o un procedimiento administrativo es o no, constitucional, por estar en contradicción con la Ley Fundamental; acto o procedimiento que, por otra parte, no tiene los caracteres de una Ley."²⁶

En la mencionada Exposición de Motivos, se estableció que "... el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de los agentes del Fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá de combatirse, como la de cualquiera otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que, como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución."²⁷

²⁶ Noriega Cantú, Alfonso. *Los Tribunales Administrativos y el Poder Judicial Federal*. Obra Conmemorativa de los 45 años al Servicio de México. Memorias del Primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa. Tomo IV, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, pág. 254.

²⁷ De la Rosa Vélez, Ricardo Sergio. *La Ejecución de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación*. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segunda Época, Año IX, Número 94, México, octubre, 1987, pág. 465.

En estas consideraciones, el Tribunal de mérito se estableció como un órgano colegiado jurisdiccional, comprendido en la estructura del Poder Ejecutivo Federal, con la consigna de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares por actos de ella, por ende, lo podemos denominar como un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, en virtud de la estructura en que se localiza y que tiene una función jurisdiccional por ser su principal actividad el resolver controversias jurídicas entre la Administración Pública Federal y los particulares.

CAPÍTULO II

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

2.1. Aspectos Previos.

Los medios de control jurisdiccional de la legalidad de la Administración Pública son una garantía para la protección de los derechos subjetivos públicos de los administrados teniendo como fin revisar y encauzar la legalidad de la emisión de actos, procedimientos, resoluciones y contratos de la Administración Pública.

“... la justicia administrativa recibió su carta de naturaleza constitucional en varias decisiones del Consejo Constitucional Francés; según el juez constitucional (sentencia de 23 de enero de 1987):

el núcleo duro de la competencia del juez administrativo incluye como mínimo la anulación o reforma de las decisiones adoptadas, en el ejercicio de prerrogativas de poder público, por las autoridades que ejerzan el poder ejecutivo, sus agentes, los entes locales de la República o los organismos autónomos sometidos a su autoridad o control”¹

Así, a fin de lograr un equilibrio entre el poder público y las libertades de los gobernados, es menester que éstos cuenten con los instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente a la actividad ilegal de la Administración Pública, y de esta forma garantizar debidamente los derechos públicos subjetivos de los particulares.

La posibilidad de la actuación ilegal de la Administración Pública hace necesario el establecimiento de medios de control, a fin de evitar la afectación a los derechos de los gobernados. Por esto, constituye un punto esencial del Derecho Administrativo el tema relativo a la justicia administrativa, la cual se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de actos administrativos contrarios al derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.

Estos medios se han considerado de dos tipos: indirectos y directos. En los primeros el gobernado afectado no tiene intervención alguna ya que constituyen, por un lado, mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores, y que consisten en la supervisión de la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad y oportunidad. Además

¹ Moderne, Franck. *La Justicia Administrativa en Francia*. Congreso Internacional de Justicia Administrativa. LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo III. La Justicia Administrativa en Europa e Internacional y El Procedimiento Administrativo, México, 1997, págs. 29 y 30.

de éstos, también pueden existir los controles políticos y sociales, que pueden influir ante las autoridades administrativas en defensa de los gobernados.

Por su parte, en los medios directos, la participación de los gobernados es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar esta forma de control; dentro de los cuales encontramos a los recursos administrativos, así como los procesos jurisdiccionales, bien sea ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales.

Estos medios de control constituyen una garantía para la protección de los derechos de los gobernados, y tienen como fin la revisión de la legalidad de la actuación administrativa, con el propósito de encauzarla dentro del marco legal.

Así pues, tal como lo señala el jurista Roberto Dromi, en su obra conmemorativa titulada "El procedimiento Administrativo", es a través de la impugnación que se intenta restablecer la legalidad administrativa cuando ha sido violada u obtener su restablecimiento, conjugándola con la observancia de las situaciones jurídicas subjetivas particulares. Es decir, se intenta organizar la defensa de los derechos subjetivos con el interés público que gestiona la Administración Pública.

2.2. Su Antecedente en la Doctrina Francesa.

La institución de la jurisdicción administrativa, posteriormente a la Revolución Francesa adoptó ciertos rasgos tradicionales del Antiguo Régimen, en el cual se estableció una jurisdicción especializada en asuntos administrativos que se conformaba por la Cámara de Cuentas, Jurisdicciones de Aguas y Bosques y curso de ayudas, negándole al Poder Judicial la intervención en negocios administrativos. "La Revolución Francesa consideró que si los procesos administrativos podían ser juzgados por los tribunales judiciales, la independencia de la administración estaría comprometida, el poder judicial teniendo así el medio, según la expresión de la época, de 'obstruir las operaciones de los cuerpos administrativos'.

Esta concepción rigurosa de las relaciones entre la administración y los jueces se enlaza a la interpretación general del principio de las separaciones de poderes adoptado por la Asamblea constituyente de 1789, interpretación que implicaba una independencia respectiva total de los poderes públicos y conducían a lo que se llamó la separación absoluta o aislada de los poderes...El poder judicial siendo así, apareció como un 'rival del poder administrativo', la Asamblea Constituyente estimó que la independencia de este último exigía que no podía en ningún caso ser juzgado por los nuevos tribunales judiciales, sucesores de los Parlamentos."²

² Martínez Rosalanda, Sergio. *El Contencioso Administrativo*. 45 años al Servicio de México. Tomo II, Tercera Parte: Ensayos en materia procesal. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, pág. 33.

Esto es, con la Revolución Francesa se consideró negativa la intervención del Poder Judicial en el conocimiento y resolución de controversias administrativas, ya que podría verse agredida la independencia de la administración.

"Los tribunales judiciales siendo excluidos del contencioso administrativo; la Revolución Francesa no organizó tribunales administrativos; ella adoptó el sistema de la administración-juez, es este sistema que debe él mismo transformarse por etapas en un sistema de jurisdicción administrativa."³

En un inicio, se confió el contencioso administrativo a la administración misma, que para la época parecía más práctico, en virtud de la separación de poderes, que les implicaba una independencia respecto de todo tipo de juez; es más, la naturaleza del contencioso administrativo justificaba el que la misma administración conociera de él, a través de unos administradores activos como lo fueron el Rey, ministros, administradores de departamentos, diciendo que "juzgar por la administración es también administrar". Posteriormente, se da un gran avance al ser creada una administración consultiva, dentro de la cual se encontraba el Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura, ahora a ellos correspondería conocer del contencioso administrativo.

De este modo, el 24 de agosto de 1872 nace la justicia administrativa en Francia y el Tribunal Administrativo, y por otro lado, el 24 de mayo de 1872 el Consejo de Estado dotó de autonomía al tribunal administrativo de justicia delegada; mientras que en 1897, el tribunal administrativo de apelación es concebido como organismo intermedio, esto es, el derecho administrativo y la justicia administrativa son interpretados en Francia como derecho autónomo, aplicado por un juez administrativo independientemente del Poder Judicial.

"Francia es indudablemente la cuna del derecho administrativo concebido como sistema autónomo en un Estado de derecho, es decir, sistema dotado de reglas de fondo específicas y controlado por un juez independientemente del juez judicial."⁴

El Consejo de Estado se creó con la Constitución de 1808 como Tribunal encargado de resolver litigios entre la Administración Pública y los particulares. Era un tribunal de justicia retenida que instruía el procedimiento y lo resolvía el Rey. En 1892, se cambió a justicia delegada, puesto que ya no existía el Imperio, así como el Consejo de Estado instruye y resuelve las controversias indicadas.

Hasta 1906, en Francia se reconocían las siguientes causales de anulación en materia administrativa: a) incompetencia, b) ausencia de formalidades, c) desvío de poder.

En estas consideraciones, el derecho francés fue el primero en establecer tribunales administrativos que conocen de lo contencioso administrativo, es decir, dirimen las

³ idem

⁴ Moderne, Franck. *La Justicia Administrativa en Francia*. Op. cit., pág. 29.

controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares por actos que emanan de aquella.

En Francia existen Tribunales administrativos de primera instancia adscritos al Consejo de Estado, este último actúa como Juez de única instancia. Las decisiones del Consejo de Estado no pueden ser revisadas en sede judicial, ya que el Consejo de Estado tiene igual nivel constitucional que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el tribunal supremo en materia administrativa.

El contencioso administrativo francés surgió de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial sólo debía juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materias de la Administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro.

Ahora bien, al crearse el Consejo de Estado Francés instruyó los expedientes referentes a las controversias entre la Administración y los gobernados para que la resolución definitiva la dictara el soberano; es decir, se trataba de un sistema de justicia retenida, lo cual prevaleció hasta 1872. Posteriormente se otorgaron facultades para que este órgano instruyera la causa y emitiera la resolución, dando lugar a un tribunal de justicia delegada, todo ello en el ámbito de la Administración.

El Consejo de Estado recibió una justicia retenida, es decir, se limitaba a proponer la decisión al Jefe de Estado, y las decisiones de los Consejos de Prefectura eran susceptibles de apelación ante el Consejo de Estado, lo cual dejaba en claro que la Administración activa seguía siendo su propio juez. A pesar de continuar con el sistema de administración-juez, lo único que bastaba para concebir el avance más notorio, era pasar de una justicia retenida a una justicia delegada.

La jurisdicción retenida es la que realizan los órganos jurisdiccionales enclavados en la esfera de la Administración Pública activa, que aunque poseen cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía. La jurisdicción delegada se presenta cuando el tribunal administrativo, situado dentro del Poder Ejecutivo, emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hace a nombre de la Administración Pública. Por último, los tribunales administrativos dotados de plena autonomía, son aquellos que resuelven las controversias de manera autónoma, sin vinculación alguna con la Administración.

El sistema francés conoció la justicia administrativa retenida y delegada, en el primer caso, el Consejo de Estado instruía los expedientes y la resolución final la dictaba el Rey; en el segundo caso, el Consejo de Estado instruía y resolvía la causa. El sistema norteamericano deja el control de la legalidad en el poder judicial.

Con la ley del 24 de mayo de 1872, al conferirle al Consejo de Estado Francés la justicia delegada, es decir, conjugando el principio de la separación de poderes y

separando la Administración activa de la Administración contenciosa, es como se habla ya de una verdadera jurisdicción administrativa.

“Actualmente la jurisdicción administrativa, descansa sobre un nuevo razonamiento práctico que estriba en una desconfianza respecto de los tribunales judiciales, concerniente a su aptitud técnica y no por su comportamiento como se sostuvo después de la Revolución Francesa. Tal razonamiento práctico se produce por la especialización del derecho administrativo aplicado al contencioso administrativo, funcionando de manera diferente al derecho civil, en virtud, de que los tribunales administrativos han elaborado un derecho administrativo bastante particular para exigir un juez especializado, la jurisdicción administrativa creó ella misma sus propias razones de existencia administrativa”⁵

En este orden de ideas, en el contencioso administrativo francés, modelo inicial del contencioso administrativo mexicano, se señala expresamente que las sentencias de los Tribunales Administrativos son ejecutorias. Al respecto, el artículo 8° del Código de los Tribunales Administrativos de Francia, establece lo siguiente:

“L-8.- Las sentencias de los Tribunales Administrativos son ejecutorias y llevan aparejado embargo.”

“En la legislación francesa el juicio de lo contencioso administrativo más importante es de plena jurisdicción y se ventila ante un tribunal denominado Consejo de Estado, cuyas decisiones no pueden ser revisadas por el órgano judicial en virtud de que dicho tribunal se encuentra a igual nivel constitucional que la Suprema Corte de Justicia.”⁶

El contencioso administrativo francés tiene un desarrollo de más de doscientos años, de los cuales los primeros cien comprenden al contencioso administrativo de anulación, en tanto que los segundos corresponden al contencioso de plena jurisdicción, con lo que ello implica, fundamentalmente las facultades ejecutorias de los Tribunales Administrativos.

“Debemos añadir que la ejecución efectiva de las sentencias judiciales se ha mejorado y va a mejorarse con la ley de 8 de febrero de 1995 que otorga al juez administrativo un auténtico poder de injunción (sic) que le permite dar órdenes precisas a la administración para que se ejecuten correctamente y rápidamente las decisiones del juez dotadas de la autoridad de cosa juzgada.”⁷

El entonces Tribunal Fiscal de la Federación se inspiró en el Consejo de Estado Francés para establecer el juicio contencioso administrativo en México.

⁵ Martínez Rosaslanda, Sergio. (Traductor). *Art. 13 de la Ley 16-24 de Agosto de 1790 de Francia*. Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1987, pág. 15.

⁶ Margain Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. Editorial Porrúa, 10° ed., México, 2001, pág. 1.

⁷ Moderne, Franck. *La Justicia Administrativa en Francia*. Op. cit., pág. 41.

2.3. Procedimiento Contencioso Administrativo en México.

El sistema clásico contencioso administrativo europeo o francés tiene aplicación en nuestro país desarrollándose ante órganos jurisdiccionales insertados dentro del Poder Ejecutivo, con independencia del resto de las autoridades que integran a tal Poder, para resolver las controversias que planteen los particulares con motivo de la actuación de la Administración Pública en el desempeño de su función, representado a nivel Federal por conducto del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y a nivel local por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados. Cabe destacar que no todas las entidades federativas que integran la República Mexicana poseen una Institución de éstas características.

En tal sentido, el jurista francés Laferrière define el contencioso administrativo como "la contienda administrativa entablada entre la Administración Pública y los particulares, en la que se discute la eficacia jurídica legal de una resolución administrativa que ha causado estado. Puede ofrecer manifestaciones diversas fundamentalmente diferentes, pues cabe que la contienda verse acerca del reconocimiento de un derecho administrativo a favor del reclamante, Contencioso Subjetivo; o simplemente acerca de si la autoridad obró o no dentro de sus facultades legales y para el fin de que le fueron conferidas, Contencioso Objetivo. En el primer caso se declarará concretamente por la jurisdicción competente el derecho del particular; el segundo, se limitará anular la resolución ilegal."⁸

El contencioso administrativo es una materia especializada del Proceso en General, tal como lo son el civil, penal, laboral, mercantil, etc. Es un medio de control jurisdiccional de la legalidad con que actúa la Administración Pública; la materia del contencioso administrativo son los actos, procedimientos, resoluciones y contratos emitidos por la Administración Pública, no comprende actos de gobierno, políticos o privados. Es una instancia in genere, por medio de la cual los administrados logran la defensa de sus derechos subjetivos frente a la actividad ilegal de la Administración Pública. Es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente para resolver conflictos de intereses entre la Administración Pública y los administrados.

"Materialmente, el contencioso administrativo se caracteriza cuando se origina un litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la Administración que realiza el acto lesivo."⁹ En otras palabras, este tipo de contencioso administrativo existe "cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última."¹⁰

⁸ citado por Martínez Rosalanda, Sergio. *El Contencioso Administrativo*. Op. cit., pág. 14.

⁹ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Segundo curso. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Editorial Porrúa, 19° ed., México, 1999, pág. 783.

¹⁰ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, 42° ed., México, 2002, pág. 444.

Este procedimiento constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.

De lo anterior, podemos inferir que la materia sobre la que versa el contencioso administrativo, la constituyen exclusivamente actos de los órganos administrativos integrantes de la Administración Pública, sean centralizados o descentralizados, emitidos en el desempeño de su gestión administrativa, y no los que correspondan a su actividad política o gubernativa, ni los derivados del derecho privado; así tampoco, como aquellos actos administrativos que emitan los órganos legislativos o jurisdiccionales, en cuanto que dichos Tribunales son creados para resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o Estatal, según el caso, y los particulares, conforme a lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXXIX-H, 116, fracción V y 122, base primera, fracción V, inciso n), Constitucional.

“El contencioso administrativo puede ser subjetivo, cuando la contienda verse acerca del reconocimiento de un derecho administrativo en favor del reclamante; en este caso la sentencia habrá de ocuparse del derecho del particular. Y objetivo, cuando la controversia gire en torno a si la autoridad obró o no dentro de sus facultades legales y para el fin que le fueron concedidas; en este caso el fallo se limitará a anular la resolución ilegal.”¹¹

El contencioso solo persigue el restablecimiento de la legalidad violada cuando la Administración Pública actúa con exceso de poder, por ejemplo, cuando el funcionario que emite una resolución administrativa en perjuicio de un gobernado es incompetente, entonces se inicia el procedimiento arguyendo que actuó un ente carente de facultades. En México, el contencioso administrativo se lleva a cabo ante el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual carece de plena jurisdicción.

Desde este punto de vista formal, el juicio contencioso administrativo se concibe en razón de los órganos que conocen las controversias que provoca la actuación administrativa, por tratarse de tribunales especializados incrustados en la esfera de influencia del Poder Ejecutivo (Consejo de Estado Francés), o que gozan de autonomía (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa). Este procedimiento “se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos”¹². Ahora bien, su naturaleza material se manifiesta cuando la controversia es generada por un acto de la Administración

¹¹ De la Rosa Vélez, Ricardo Sergio. *La Ejecución de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación*. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segunda Época, Año IX, Número 94, México, octubre de 1987, pág. 466.

¹² Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Op. cit., pág. 443.

Pública que lesiona los derechos subjetivos públicos de los particulares sin importar que el órgano que resuelva la controversia, sea de sede administrativa o judicial.

"...la doctrina reconoce dos grandes tipos de contencioso, el de anulación y el de plena jurisdicción, los cuales se distinguen sustancialmente por las facultades del juez, ya que en el primero éste se limita a constatar la legalidad del acto y, llegado el caso, a declarar su nulidad; en tanto que en el segundo el juez no sólo se limita a efectuar la declaratoria de nulidad, sino que goza de facultades, entre otras para hacer cumplir sus determinaciones y puede ordenar a la autoridad administrativa la emisión de un nuevo acto siguiendo determinados lineamientos jurídicos."¹³

Así las cosas, el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de anulación que revisa los actos, procedimientos, resoluciones y contratos de la Administración Pública Federal; sin embargo, esta característica ha sido muy debatida por destacados juristas mexicanos al cuestionar si se trata de un tribunal administrativo de anulación, o bien, es un tribunal administrativo dotado de plena jurisdicción, por lo que es necesario referirnos a algunos antecedentes históricos y precisar los principales peculiaridades que distinguen un tribunal de anulación de otro que es de plena jurisdicción, a fin de identificar que clase de contencioso realiza el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.3.1. Contencioso Administrativo de Anulación y de Plena Jurisdicción.

"El contencioso de anulación hace antítesis con el contencioso de plena jurisdicción. El Tribunal no tiene todos los poderes habituales del juzgador, ya que no puede pronunciar más que la anulación del acto que le es presentado, pero sin poder reformarlo, es decir, sin poder modificar el acto."¹⁴

Así pues, como lo señalamos en el punto anterior: 1) el juicio contencioso administrativo de anulación es un juicio que versa sobre el principio de legalidad que rige la actuación de la Administración Pública Federal; 2) la doctrina del derecho procesal administrativo concibe que fundamentalmente la actuación de la Administración Pública Federal es ilegal, cuando: a) exista incompetencia, b) inobservancia de las formalidades esenciales del procedimiento, c) acto dictado en contravención de la ley, y d) producción del acto por motivos extraños a la finalidad de la ley que lo autoriza (desvío de poder). Los tres primeros son vicios de legalidad, ya que en cada uno hay desvío de poder: a) si la resolución que se impugna es emitida por órgano incompetente, hay desvío de poder; b) si la autoridad no observa las formalidades esenciales del procedimiento, hay desvío de poder; c) si la autoridad al emitir la resolución viola la ley, hay desvío de poder.

¹³ Martínez Rosaslanda, Sergio. *La Figura de la Queja Prevista en el Artículo 239 Ter del Código Fiscal de la Federación*. Obra Conmemorativa de los 55 Años al Servicio de México. Tomo I. Vol. II, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1991, pág. 327.

¹⁴ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Op. cit., pág. 791.

En síntesis, los vicios de ilegalidad tienen por objeto nulificar la resolución impugnada para el efecto de que se restaure la legalidad violada por la actuación de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, "para entender la plena jurisdicción se debe tener claro el concepto de jurisdicción, que es la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. La jurisdicción significa la aplicación de los medios de coacción para restablecer la vigencia de la norma abstracta, violada o desconocida por la parte que ha sido condenada en juicio.

La Doctrina incluye la ejecución en la jurisdicción. La jurisdicción comprende al proceso cognocitivo y al proceso de ejecución, esto es, abarca tanto el conocimiento como la ejecución."¹⁵

"... en el contencioso de plena jurisdicción, se juzga la legalidad de la resolución impugnada y en caso de anulación por estimarla no ajustada a derecho, se declara la pretensión existente a favor del demandante, señalando concretamente a la autoridad administrativa la forma en que debe actuar reconociendo el derecho-particularizado",¹⁶ es decir, la plena jurisdicción se constituye como la posibilidad que tiene el tribunal de anular el acto o resolución administrativa, además de poder condenar a la autoridad demandada a abstenerse de ejecutar dicho acto, a fin de de satisfacer en su totalidad la necesidad del accionante, al grado de sustituir a la misma autoridad a través de la sentencia administrativa, "de manera que el sentido de la sentencia no debía limitarse a declarar la nulidad o reconocer la validez, y la reposición del procedimiento administrativo se ordenaría cuando su violación, además de ser esencial, no hubiese quedado subsanada en el juicio."¹⁷

Como diferencias entre estos dos tipos de contencioso, se señalan los siguientes:

1) En el contencioso administrativo de anulación se alega violación a la ley, en el contencioso administrativo de plena jurisdicción se alega violación del derecho subjetivo público o garantías individuales; 2) en el contencioso administrativo de anulación no existen medios para hacer cumplir las sentencias, en el contencioso administrativo de plena jurisdicción sí existen medios para hacer cumplir las sentencias; 3) en el contencioso administrativo de anulación, la anulación es erga omnes, ya que produce efectos aún contra autoridades que no fueron señaladas como partes, en el contencioso administrativo de plena jurisdicción la sentencia es inter partes, ya que sólo produce efectos contra las autoridades que fueron señaladas como demandadas; 4) El actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

¹⁵ De la Rosa Vélez, Ricardo Sergio. *La Ejecución de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación*. Op. cit., pág. 467.

¹⁶ Martínez Rosaslanda, Sergio. *La Figura de la Queja Prevista en el Artículo 239 Ter del Código Fiscal de la Federación*. Op. cit., pág. 328.

¹⁷ Carballo Balvanera, Luis. *Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo*. Justicia Administrativa. Editorial Trillas. Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., México, 1988, pág. 51.

Administrativa es un tribunal de anulación por dos razones: a) no pueden ser ejecutadas sus sentencias, y b) el juicio es de anulación o legitimidad por violación de la ley con la resolución emitida; 5) En el contencioso administrativo de plena jurisdicción, el órgano judicial resuelve en razón de dos aspectos: a) por inconstitucionalidad del ordenamiento aplicado, y b) por violación de los derechos subjetivos públicos o garantías individuales del administrado; 6) El hecho de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa recoja algunas características del contencioso administrativo de plena jurisdicción no le quita su naturaleza de tribunal de anulación, sino que ello le permite una mejor impartición de justicia administrativa y nada más; 7) El argumento más importante que se esgrime para demostrar que en ocasiones el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa actúa como tribunal de plena jurisdicción es cuando la sentencia anula la resolución impugnada, señalando además las bases conforme a las cuales debe dictarse la nueva resolución.

Para Emilio Margain Manautou, las diferencias torales entre el procedimiento de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación son:

- a) En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo violación de la ley.
- b) En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios.
- c) En el primero, el efecto de la sentencia es *inter partes*; en el segundo el efecto de la sentencia es general, *erga omnes*.

Así tenemos que, la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se limitará rigurosamente a la simple declaración de nulidad del acto combatido, en tanto que el tribunal de plena jurisdicción substituye la resolución impugnada, al momento mismo en el que dicta su sentencia, y como segunda referencia tenemos que el tribunal de plena jurisdicción cuenta con elementos propios para ejecutar sus sentencias, atributo de la cual carece el tribunal de anulación, así, en el contencioso administrativo francés, modelo inicial del mexicano, encontramos como característica de las sentencias de los tribunales administrativos el que son ejecutorias.

Al respecto, el artículo L-8 del Código de los Tribunales Administrativos de Francia, dispone:

“ARTÍCULO L-8.- Las sentencias de los Tribunales Administrativos son ejecutorias y llevan aparejado embargo.”¹⁸

Emilio Margain Manautou, afirma que en el contencioso de plena jurisdicción la sentencia solo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables; en

¹⁸ Martínez Rosaslanda, Sergio. (Traductor). *II.- FRANCIA. Código de los Tribunales Administrativos*. Nava Negrete, Alfonso. *Legislación Comparada de Justicia Administrativa*. Obra Conmemorativa del 50 Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1987, pág. 581.

cambio, en el de anulación, la sentencia produce efectos aún contra autoridades que no fueron señaladas como responsables.

Aclara, que el otrora Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción aún cuando recoge alguna de las características de éste último pero que no le hace perder su naturaleza de anulación.

Agrega, para afirmar su opinión, que dos son las características que configuran, sin lugar a dudas, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de anulación y ellas son: a) el Tribunal no puede ejecutar sus propias sentencias; y b) ante dicho Tribunal el juicio es de ilegitimidad, esto es violación de la ley con la resolución emitida. Que el hecho de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa recoja algunas características del Tribunal de plena jurisdicción no le quita su naturaleza de Tribunal de anulación, sino que ello le permite una mejor Impartición de justicia administrativa y nada más.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, le concede la función exclusiva de reconocer la legalidad, o bien, declarar la nulidad del acto o procedimiento impugnado vía juicio contencioso administrativo; en consecuencia, el Tribunal Fiscal de la Federación funge como tribunal administrativo de anulación; sin embargo, la Ley daba en su articulado pauta para pensar en la plena jurisdicción de dicho órgano jurisdiccional.

Con base a los razonamientos anteriores y por la afirmación que hace la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, podríamos considerar al entonces Tribunal Fiscal de la Federación como un tribunal administrativo de anulación; empero, el artículo 58 de la ley que nos ocupa señalaba que, en caso de que la sentencia declarase la nulidad y salvo que se mandara reponer el procedimiento o reconocer la ineficacia del acto, indicaría de manera concreta en qué sentido debía dictarse una nueva resolución de la autoridad fiscal, lo cual nos hace pensar en este tribunal como un órgano colegiado administrativo de plena jurisdicción.

Por tanto, resulta difícil hablar del órgano colegiado en mención como un tribunal de mera anulación, ya que aunque era su misión principal declarar la nulidad de los actos de las autoridades fiscales, no deja de ser punto de discusión la facultad citada y que sigue vigente para pensar en una naturaleza jurídica diferente de la que enuncia la exposición de motivos de la referida Ley.

Actualmente, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ventila un contencioso administrativo que implica intereses jurídicos contrapuestos entre la Administración Pública; es de jurisdicción rogada, esto es, el órgano interviene a petición de parte, bien por el particular o bien por la Administración Pública; es crítico y revisor de los actos administrativos para mantenerlos, revocarlos, anularlos o modificarlos.

"En nuestro medio, cuando se impugna ante el Tribunal Fiscal de la Federación una resolución recaída a una instancia administrativa o algún recurso administrativo, si se

declara la nulidad de la resolución impugnada, se actualiza el matiz de la plena jurisdicción, consistente en no limitarse a declarar la nulidad de la resolución impugnada, pues en ese supuesto quedaría sin resolver la instancia o recurso administrativos hechos valer, sino que se ordena a la autoridad administrativa los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución.”¹⁹

El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación vigente nos menciona que la sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a reponer un procedimiento, cuya obligación deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, aún cuando haya transcurrido el plazo que establece el diverso 67 del mismo ordenamiento legal. Esta disposición muestra una característica de un tribunal de plena jurisdicción.

De este modo, podemos afirmar que si bien el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, inspirado por el Consejo de Estado Francés, surge en nuestro medio como un tribunal administrativo autónomo de anulación para el conocimiento de lo contencioso administrativo; puede decirse que en la actualidad cuenta con algunas características de la plena jurisdicción, tales como la consistente en la facultad que tienen las Salas de ordenar en sus sentencias la emisión de un nuevo acto administrativo que se ajuste a los lineamientos dictados en el fallo y la relativa a la posibilidad de anular los actos indebidamente repetidos, o aquellos que incurran en exceso o en defecto en el cumplimiento de una sentencia.

En suma, si la Ley de Justicia Fiscal de 1936 manifestaba que el entonces Tribunal Fiscal de la Federación sería un tribunal contencioso administrativo de anulación, ante el cual solamente se impugna la resolución emitida por la Administración Pública Federal, así como actos, procedimientos, resoluciones y excepcionalmente, contratos administrativos, sin contar con los medios idóneos a fin de alcanzar la justicia buscada por el particular afectado, y por otro lado facultaba al juzgador para emitir sentencias en las que ordena la emisión de un nuevo acto, además de la forma en que deba dar cumplimiento, lo cual se conforma con lo dispuesto en el artículo 239 del aludido Código Fiscal de la Federación, entonces no podríamos ubicarlo como un tribunal administrativo de anulación que carece de la facultad de la plena jurisdicción para obtener una plena seguridad jurídica del interesado, ni tampoco como un tribunal administrativo de plena jurisdicción que cuenta con elementos propios para ejecutar sus sentencias, sino como un tribunal administrativo de anulación con una tenue modalidad de plena jurisdicción; es decir, “el contencioso administrativo mexicano no es un contencioso administrativo de anulación, tampoco es un contencioso administrativo de plena jurisdicción. Se trata de un contencioso administrativo de anulación con matices de plena jurisdicción, consistentes en señalar, en su caso, los lineamientos conforme a los cuales debe emitirse una nueva resolución.”²⁰

¹⁹ Martínez Rosaslanda, Sergio. *La Figura de la Queja Prevista en el Artículo 239 Ter del Código Fiscal de la Federación*. Op. cit., págs. 238 y 239.

²⁰ *ibidem*, pág. 239.

2.4. Generalidades de la sentencia.

2.4.1. Concepto.

Para hablar de una figura procesal como es la sentencia y, en este caso, la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta necesario conocer su significado, lo cual será desarrollado en el presente punto.

En principio, no existe un concepto universal del vocablo jurídico "sentencia", ni un criterio unificado por parte de los estudiosos del derecho procesal acerca de los elementos que deben integrar el referido concepto; por lo que a continuación se citan las diferentes definiciones del concepto de sentencia a fin de dilucidar los elementos que la integran e indicar la definición que más se acopla a los fines de nuestro estudio.

La sentencia "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...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."²¹

En efecto, la definición clásica que aparece en las siete partidas de Alfonso X el Sabio, quien en la Ley Primera, Título Veintidós, Partida Tercera, nos expresa que: "la sentencia es la decisión legítima del juez sobre la causa controvertida en su tribunal."²² Debe resaltarse que de este concepto surge la existencia de un acto en el cual un tercero imparcial juzga una controversia sometida a su consideración.

La sentencia es la "...resolución judicial que pone fin a un proceso o juicio en una instancia o en un recurso extraordinario."²³ Similar criterio sostiene el procesalista mexicano Cipriano Gómez Lara, al expresar que "la sentencia es el acto final de un proceso normal que se desarrolla en todos sus pasos; ese proceso va proyectado, va destinado a terminar precisamente en una sentencia. La sentencia es el acto final del proceso, acto aplicador de la ley sustantiva a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo."²⁴

²¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 10° ed., Tomo IV, México, 1997, págs. 2891 y 2892.

²² citado por González de la Vega, René. *La Sentencia Fiscal*. Obra conmemorativa de los 50 años al Servicio de México. Tomo VI, Ensayos II, Tercera Parte: Ensayos en Materia Procesal. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1988, pág. 280.

²³ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, 21° ed., México, 1995, pág. 452.

²⁴ Gómez Lara, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla, 6° ed., México, 1997, pág. 183.

La sentencia es un documento judicial, que si bien no guarda una forma específica, deberá dividirse en tres partes: la relación de los hechos (resultandos), las consideraciones y fundamentos legales (considerandos y resolutivos). Como requisito de fondo las sentencias deberán ser claras y congruentes, debiendo resolver todos los aspectos planteados en el proceso correspondiente.

Apegados al criterio de Eduardo J. Couture, la sentencia puede ser analizada desde tres perspectivas; como un acto jurídico, como un hecho jurídico y como un documento. El estudio de esta figura se reduce a dos posiciones, a decir: "Como acto, la sentencia es aquel que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometidos a su conocimiento. Como documento, la sentencia es la pieza escrita, emanada del tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida."²⁵

Alfredo Rocco, se refiere a la sentencia como "...el acto por el cual el Estado, por medio del órgano de la jurisdicción destinado para ello (juez), aplicando la norma al caso concreto, indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés"²⁶, es decir, el acto del juez destinado a otorgar certeza a una relación jurídica incierta y concreta sobre la norma aplicable al caso específico.

Así las cosas, puede decirse que la sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juzgador decide la materia principal ventilada en el proceso, tal como lo afirma el jurista José Becerra Bautista, quien manifiesta que "la palabra sentencia significa, en términos generales, la resolución del órgano jurisdiccional que resuelve una controversia entre partes, con fuerza vinculativa para éstas."²⁷

En este sentido, el procesalista Héctor Fix Zamudio, define a la sentencia como: "...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."²⁸

El autor Giuseppe Chiovenda, en su obra *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, explica que por sentencia se debe entender como "...el pronunciamiento relativo a la demanda de fondo o, con más precisión, la resolución del juez que afirma existente la voluntad concreta de la ley deducida en juicio,"²⁹ esto es, la resolución del juez que, admitiendo o rechazando la demanda del actor, afirma la existencia o inexistencia de una voluntad de la ley que le garantiza un bien al demandado.

²⁵ *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Editorial De Palma, 3º ed., Buenos Aires, 1997, pág. 277.

²⁶ *La Sentencia Civil y la Interpretación de las Leyes Procesales*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Sexta Época, Segunda Etapa, México, 2003, pág. 51.

²⁷ Becerra Bautista, José. *Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil*. Cárdenas Editor y Distribuidor, 4º ed., México, 1985, pág. 191.

²⁸ Fix Zamudio, Héctor. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1º ed., Tomo VI, Q-Z, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 77, México, 2002, pág. 393.

²⁹ Chiovenda, Giuseppe. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Serie Clásicos del Derecho Procesal Civil, Editorial Jurídica Universitaria, Vol. 3, México, 2002, pág. 467.

Como se desprende de lo anterior, los criterios coinciden en que la sentencia es un acto jurisdiccional por medio del cual es juez decide la materia principal ventilada en el juicio, misma que se constituye como "...una declaración de voluntad del juez, no solamente un juicio...el juez, no sólo juzga, sino que manda, expresa su opinión y quiere que se la siga."³⁰ Así pues, la naturaleza jurídica de la sentencia es señalar la terminación de la actividad de las partes dentro del proceso.

En consecuencia, la definición más exacta plasmada en un ordenamiento legal nacional del vocablo sentencia, es la contenida en el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que en su parte conducente establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 220.- Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio."

Del numeral transcrito, se colige que solamente se hablará de sentencia cuando en ella se decida el fondo de una controversia substanciada ante la autoridad competente, y de sentencia interlocutoria cuando resulta alguna cuestión incidental dentro del proceso o después de su conclusión.

Además, es importante resaltar que el referido numeral resulta aplicable de manera supletoria al Código Fiscal de la Federación, en el contencioso administrativo ventilado en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puesto que del articulado del último Código citado, no existe disposición relativa al concepto de sentencia definitiva y de interlocutoria.

Por lo anterior, se afirma que el objeto de la sentencia como acto jurídico emitido por la autoridad jurisdiccional para juzgar la cuestión planteada sometida a su conocimiento, consiste en "... dar una interpretación imperativa a las pretensiones en debate, por que si sólo hubiera una pretensión, como en el recurso administrativo, lo que se hace es aplicar el derecho autoritariamente, limitándose a contestar al particular lo que la ley ordena, según lo entienda la autoridad y esté probado ante ella. Interpretar esa resolución de la autoridad administrativa, frente a la pretensión opuesta del particular, es lo que motiva la instauración del proceso fiscal, en el cual el Magistrado tercero imparcial juzga los dos puntos de vista, y de entre ellos, obtiene una resolución."³¹

³⁰ Carmelutti, Francesco. *Como se hace un Proceso*. Editorial Colofón, S.A., 3° ed., México, 1994, pág. 107.

³¹ Cervantes Montenegro, Joaquín. *Cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación*. Colección de Estudios Jurídicos. Vol. X, Tribunal Fiscal de la Federación, Agosto, 1988, pág. 114.

2.4.2. Clasificación.

Se ha establecido un criterio generalizado por la doctrina en cuanto a la clasificación de las sentencias, de lo que se desprende que las sentencias definitivas, que son las que el juzgador emite para decidir el fondo mismo del litigio que le ha sido sometido a su conocimiento, la doctrina las clasifica, acorde a los efectos substanciales que produce, en declarativas, constitutivas y condenatorias.

Sin embargo, también prevalecen otros tipos de sentencias, que se catalogan en función a la naturaleza de la relación jurídica que se resuelve, al momento procesal en que se pronuncian y a su impugnabilidad, mismas que serán materia de estudio del presente punto.

a) Por los efectos substanciales.

Dentro de esta clasificación, se ubican las sentencias declarativas, condenatorias, constitutivas y resolutivas, cuya naturaleza es la siguiente:

“La **sentencia declarativa** es la que se limita a reconocer o negar el valor legal de una pretensión. Tiene por objeto único determinar la voluntad de la ley en relación al objeto deducido en juicio por las partes.

Tales sentencias derivan del ejercicio de acciones declarativas que tienden precisamente a clarificar un estado de incertidumbre derivado de la norma jurídica o de su aplicación.”³²

El tratamiento que el gran procesalista Alfredo Rocco le da a las sentencias declarativas es el siguiente: “se limitan a declarar la existencia o no existencia de una relación o de un hecho jurídico, y ni contienen orden de prestación ni implican de modo alguno la obligación de una prestación por parte del demandado.”³³

Robustece su dicho al señalar que “Toda declaración de una pretensión es declaración de la obligación de satisfacerla, porque la pretensión no es más que el lado exterior del derecho subjetivo, y todo derecho subjetivo implica una obligación; por consiguiente, afirmar la existencia de una pretensión significa afirmar la existencia en otra persona de la obligación de satisfacerla”³⁴; en esta tesitura, no implica que de la sentencia declarativa pueda derivarse una ejecución forzosa, ya que precisamente la distinción entre sentencia declarativa y sentencia de condena se establece con relación a la ejecución forzosa, toda vez que “... la primera es una sentencia pura simple, o sea un juicio lógico sobre la existencia o no existencia de

³² Ibidem, pág. 113

³³ *La Sentencia Civil y la Interpretación de las Leyes Procesales*. Op. cit., pág. 206.

³⁴ Ibidem, pág. 235.

una relación o estado jurídico; la segunda es una sentencia, a la cual se añade una específica conminatoria de ejecución forzosa dirigida al obligado; la primera es puro juicio lógico, la segunda un juicio lógico más un acto de voluntad.³⁵

Al precisar las características de este tipo de sentencias, podemos advertir que el efecto único que tiende a producir este tipo de sentencias, es declarar el derecho, por tanto, el juzgador carece de medios para hacer cumplir la ley violada; en consecuencia, este tipo de resoluciones, "tienen por objeto la nueva declaración de la existencia de un derecho.

Si bien todas las sentencias contienen una declaración del derecho como antecedente lógico de la decisión principal; vg. la que declara que es infundada la pretensión del demandante, reconociendo la legalidad del acto impugnado; las de mera declaración no van más allá de esa declaración.³⁶

En este sentido, se concluye que la sentencia declarativa se concreta a determinar si con la emisión de la resolución impugnada, se acató la ley o se vulneró su mandato, esto es, se precisará a qué parte le corresponde la razón de su dicho.

En otro tenor y apegados al criterio del maestro Carlos Cortés Figueroa, la "**sentencia constitutiva** es la que instaura efectos diferentes frente a una situación jurídica determinada, al grado de modificar el estado de cosas existente (statu quo), generando por lo mismo o nuevos derechos o alterando las consecuencias de derechos preexistentes, en la inteligencia de que toda sentencia de esa especie siempre contendrá como previo o simultáneo, un matiz declarativo."³⁷

Ahora bien, "...constituir, jurídicamente significa crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, lo que hace que el derecho surja como norma positiva, se transforme o desaparezca; ...lo que se produce ex nunc, es decir, desde el momento en que la sentencia pasa en autoridad de cosa juzgada."³⁸ En este orden, "es importante aclarar que no es el juzgador quien da o quita el valor de las resoluciones jurídicas, sino que son las circunstancias jurídicas las que establecen los hechos cuya adecuación al tipo legal produce validez o invalidez de la resolución concretada en el acto jurídico atacado."³⁹

En estas consideraciones, manifiesta que la Doctrina se inclina en tomar en cuenta tres observaciones respecto a la sentencia constitutiva, a decir: "a) El cambio en el estado jurídico, materia de la constitución, no proviene de la voluntad del juez, sino de la voluntad de la norma jurídica que le autoriza ese pronunciamiento; b) En consecuencia, en una gran variedad de hipótesis, ese cambio de situación pudo

³⁵ ibidem, pág. 239.

³⁶ De la Rosa Vélez, Ricardo Sergio. *La Ejecución de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación*. Op. cit., págs. 463 y 464.

³⁷ *Introducción a la Teoría General del Proceso*. Cárdenas Editor y Distribuidor, 2º ed., México, 1975, pág. 362.

³⁸ Cervantes Montenegro. *Cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación*. Op. cit., págs. 113 y 114.

³⁹ Ibidem, pág. 114.

haber operado sin necesidad de acudir al proceso...; c) Hay hipótesis legales materiales que dejan librada a la voluntad de la persona para que, potestativamente, opere el cambio en el **statu quo**, pero por razones de conveniencia, se acude ante un tribunal para que declare simplemente que, en efecto, esa modificación rige para el futuro con todas sus consecuencias, y es aquí en donde hace crisis lo pertinente a distinguir una verdadera sentencia constitutiva de otra mera declaración."⁴⁰

Por su parte, Rafael de Pina señala que por sentencia constitutiva debe entenderse la "resolución judicial recaída en un juicio en el que se ha ejercido una acción de esta naturaleza. Esta acción tiene como característica esencial la producción de un estado jurídico que antes de pronunciarse no existía."⁴¹

"La sentencia no constituye una pura y simple declaración de certeza, sino una declaración de certeza *constitutiva*, por cuanto constituye un derecho que de lo contrario no existiría. Una decisión constitutiva es siempre la decisión penal, ya que el castigo, que es el efecto jurídico del delito, no se lo puede infligir si el juez no ha declarado cierto el delito con la decisión de condena..."⁴²

Relacionando lo expuesto con antelación, válidamente podemos afirmar que con esta clase de sentencias, surge una nueva situación jurídica al constituir, creando, modificando o extinguiendo un estado jurídico.

Así pues, las sentencias que crean un estado jurídico nuevo, haciendo que cese el existente, que se modifique o que se sustituya por otro con características diversas al existente antes del juicio, son las denominadas sentencias constitutivas.

Por lo que hace a las **sentencias condenatorias**, Eduardo J. Couture aduce que son "... todas aquellas que imponen el cumplimiento de una prestación, ya sea en sentido positivo (dar, hacer), ya sea en sentido negativo (no hacer, abstenerse)."⁴³

El procesalista Rafael de Pina, asevera que la sentencia de condena es la "resolución judicial recaída como el resultado del ejercicio de una acción de condena. Tiene la eficacia inmediata de la realización coactiva de su contenido en el caso de incumplimiento por la parte obligada contra la que se dirige, salvo el derecho de recurrir."⁴⁴

Las sentencias de condena "consisten en imponer al obligado el cumplimiento de la prestación, en conminarle a que se abstenga de realizar los actos que se le prohíben o en deshacer lo que haya realizado. Mediante la condena se reintegra al patrimonio jurídico los derechos anteriores a la lesión, constituyendo la sentencia de mayor campo de acción de la autoridad jurisdiccional; Vg. aquella que ordena se devuelvan

⁴⁰ Cortés Figueroa, Carlos. *Introducción a la Teoría General del Proceso*. Op. cit., págs. 362 y 363.

⁴¹ *Diccionario de Derecho*. Op. cit., pág. 452.

⁴² Carnelutti, Francesco. *Como se hace un Proceso*. Op. cit., pág. 114.

⁴³ *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Op. cit., pág. 318.

⁴⁴ *Diccionario de Derecho*. Op. cit., pág. 452.

al particular las cantidades pagadas indebidamente o en cantidad superior a la debida.”⁴⁵

Cervantes Montenegro, define esta clase de sentencias de la siguiente manera: “ es la resolución que impone una prestación a cargo del vencido, esta prestación proviene, no de una voluntad del juzgador ni como consecuencia del proceso, sino que resulta de la aplicación de la norma al caso concreto, ...se clasifican en tres tipos; de dar, de hacer y de no hacer...”⁴⁶; afirma su dicho manifestando que la única “... susceptible de realización coactiva es la de condena de dar, ya que las otras dos, en caso de incumplimiento voluntario, se resuelve en indemnización de cantidad líquida que puede ser objeto de ejecución.”⁴⁷

En atención a las conceptualizaciones que anteceden, desprendemos que la sentencia de condena se concibe como la resolución que además de declarar el derecho, ordena que ese derecho debe ser cumplido cabalmente, esto es, se señala en forma expresa cómo deben ser satisfechas las pretensiones ejercidas por la parte que venció en el juicio.

En otras palabras, en las sentencias condenatorias existe además de la declaración de existencia o inexistencia de una relación o hecho jurídico, también la orden de cumplir su ejecución, es decir, imponen el cumplimiento de una prestación, sea en sentido positivo consistente en dar o hacer, o bien, en sentido negativo consistente en no hacer o abstenerse.

“De lo anteriormente expresado en torno a la Teoría General del Proceso Civil, podemos desprender algunas ideas aplicables al campo del Contencioso Administrativo, y específicamente a las sentencias que emiten las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, atendiendo a que las sentencias declarativas y constitutivas exigen del Tribunal una actitud anulatoria, en tanto que las sentencias de condena requieren de la plena jurisdicción del mismo órgano.”⁴⁸

Por su finalidad, surge una nueva categoría dentro de la clasificación de las sentencias, éstas son las **sentencias resolutivas**, que a través de las cuales se obtiene la declaración de nulidad de un acto o resolución anulable. En consecuencia, ha de señalarse que este tipo de sentencias, denominadas resolutivas, son las que pronuncia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esta clase de sentencia consideramos resulta ser un pleonazgo, pues toda sentencia resuelve finalmente una cuestión sometida a la consideración de un juez u órgano jurisdiccional, por tanto solo deben subsistir las tres primeras definiciones citadas.

⁴⁵ De la Rosa Vélez, Ricardo Sergio. *La Ejecución de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación*. Op. cit., pág. 464.

⁴⁶ *Cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación*. Op. cit., pág. 114.

⁴⁷ Idem

⁴⁸ De la Rosa Vélez, Ricardo Sergio. *La Ejecución de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación*. Op. cit., pág. 464.

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

Dentro de las **sentencias que analizan una relación jurídica material**, se encuentran las denominadas sentencias de fondo, cuyo objeto es poner fin al proceso, resolviendo el asunto con base en las cuestiones controvertidas, originadas por relaciones jurídicas de derecho sustantivo.

A las **sentencias que refieren una relación jurídica procesal** se les conoce comúnmente como sentencias de forma. Son aquellas que resuelven el asunto con base en los conflictos originados de las relaciones jurídicas procesales de derecho adjetivo, esto es, de las cuestiones controvertidas surgidas del proceso mismo.

c) Por el momento procesal en que se pronuncien.

Se denominan **sentencias definitivas** o finales, las que ponen fin al proceso decidiendo definitivamente la relación jurídica sustancial material que ha sido sometida, o bien, resolviendo únicamente sobre la relación jurídica procesal, dejando sin juzgar la relación jurídica material.

Por otro lado, las **sentencias interlocutorias** resuelven una cuestión intermedia surgida en el curso del procedimiento, cuyo objeto es eliminar del juicio todas las cuestiones accesorias que impidan se dicte una resolución sobre el fondo. Por lo común, resuelven una relación de derecho procesal, pero es posible que pueda decidirse una relación jurídica material.

Al respecto, el jurista José Ovalle Favela menciona de una forma muy concreta que "la sentencia es, pues, la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual normalmente pone término al proceso."⁴⁹

Por su parte, el maestro Eduardo Pallares, afirma que: "Sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o de las incidentales que hayan surgido durante el proceso."⁵⁰

De lo anterior se desprende que dichas definiciones erróneamente incluyen a las resoluciones derivadas de cuestiones incidentales, toda vez que la esencia de la figura sentencia es de ser un acto jurisdiccional que pone fin al proceso decidiendo el fondo del litigio. Sin embargo, se han calificado como tales otras resoluciones cuyas características difieren de las específicas de la sentencia, lo que ha ocasionado confusión en la legislación y la jurisprudencia, principalmente; por lo que las resoluciones que concluyen una cuestión incidental o que deciden sobre un

⁴⁹ *Derecho Procesal Civil*. Editorial Harla, 3° ed., México, 1989, pág. 189.

⁵⁰ *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa, 26° ed., México, 2001, pág. 725.

presupuesto de validez del proceso que impide su continuación son, siguiendo la terminología del artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, meros autos que equivocadamente se denominan "sentencias" interlocutorias.

Ahora bien, solamente se hablará de sentencia interlocutoria cuando se decida cualquier cuestión dentro del proceso que no sea de fondo; sin embargo, algunos autores expresamente se manifiestan contrarios al anterior criterio, como el jurista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela, quien manifiesta: "...Por nuestra parte, estimamos que es indebido, como lo hace el Código Federal de Procedimientos Civiles, reputar como autos a aquellas decisiones judiciales que resuelven una cuestión incidental, puesto que para ello el juzgador procede o actúa en la misma forma lógica en que lo hace cuando soluciona una cuestión substancial. Tanto el incidente como el asunto principal implican, en efecto, una controversia suscitada entre las partes, difiriendo solamente en cuanto a la índole del problema que en ella se debate, por lo que no hay razón jurídica alguna para considerar a las resoluciones judiciales incidentales y a las definitivas de naturaleza procesal diferente como se infiere en los artículos (sic) 220 y 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues en fondo ambas son sentencias."⁵¹

d) Por su impugnabilidad.

Son **impugnables** las sentencias, cuya decisión pueda ser controvertida a través de algún recurso o medio de impugnación, con el objeto de modificar, revocar o anular la referida resolución.

Por el contrario, son **inimpugnables** las sentencias que no admiten recurso o medio de impugnación alguno para obtener la modificación, revocación o anulación de la misma.

2.4.3. Efectos.

Son diversos los efectos de una sentencia, así tenemos principalmente los siguientes:

a) La cosa juzgada.

Desde el punto de vista formal o procesal, se entiende por cosa juzgada a la imposibilidad de impugnación de la sentencia recaída en un proceso, ya sea por no

⁵¹ *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, 39º ed., México, 2002, págs. 522 y 523.

existir recurso contra ésta o bien, por haber preculido el término señalado para su interposición.

Por lo que hace al sentido sustancial o material de la cosa juzgada, debe entenderse como “la indiscutibilidad de la esencia de la voluntad concreta de la ley afirmada en la sentencia. La eficacia de la cosa juzgada en sentido material se extiende a los procesos futuros; en su consecuencia, lo que se establece en la sentencia basada en autoridad de cosa juzgada no puede ser objeto de nuevo juicio; ésta es la verdadera cosa juzgada.”⁵²

En este orden, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece que existe la cosa juzgada desde el momento en que la sentencia causa ejecutoria y dicha ejecutoriedad se produce, de conformidad con lo dispuesto por el citado Código, por ministerio de ley o por resolución judicial.

Resulta válido afirmar que la cosa juzgada prueba la existencia de la voluntad concreta de la ley afirmada en la sentencia, más no así la verdad de los hechos.

b) La ejecución de la sentencia.

Francesco Carnelutti, nos menciona que “...la ejecución se anticipa a la cognición mediante ciertas providencias que se llaman *cautelares*, y son providencias provisionales tomadas por el juez a fin de garantizar el resultado del proceso.”⁵³

“Frente a la sentencia desfavorable, el vencido puede adoptar una de estas dos posiciones; acatar el fallo y cumplirlo voluntariamente o desobedecer el mandato contenido en la resolución. En este último caso, la falta de cumplimiento voluntario por la parte vencida abre paso a la ejecución forzosa.”⁵⁴

La ejecución es una consecuencia probable de todo tipo de proceso, ya sea penal, civil, administrativo, etc. En términos generales, debe entenderse por ejecución la meterialización de lo ordenado por el tribunal a efecto de que tenga cumplimiento en la realidad –en lo fáctico- lo establecido en la sentencia.”⁵⁵

Dice Eduardo J. Couture en “Fundamentos del Derecho Procesal Civil”, que la ejecución “alude a la acción y efecto de ejecutar. Ejecutar es, a su vez, realizar, cumplir, satisfacer, hacer efectivo y dar realidad a un hecho”. Agrega que, “el vocablo adquiere una nueva significación, cuando se alude a la llamada ejecución forzada.

⁵² citado por los juristas De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa, 20° ed., México, 1993, pág. 330.

⁵³ *Como se hace un Proceso*. Op. cit. pág. 116.

⁵⁴ citado por los juristas De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Op. cit., pág. 337.

⁵⁵ citado por Gómez Lara, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. Editorial Harla, Textos Jurídicos Universitarios, 6° ed., México, 1997, pág. 229.

En ella, a diferencia de la ejecución voluntaria, no es el deudor quien satisface su obligación. Ante su negativa, expresa o tácita, de cumplir con aquello a que está obligado, el acreedor debe ocurrir a los órganos de la jurisdicción. Estos proceden, entonces, coercitivamente, acudiendo a la coacción. El procedimiento se denomina, en esta circunstancia, ejecución forzada, por oposición a ejecución voluntaria.”

En este orden de ideas, “la ejecución forzada se resuelve, como lo dice la palabra misma, en el uso de la fuerza para hacer que las cosas marchen como quiere la ley, es decir, en poner las manos sobre alguien: *manus iniicere*, decían los romanos.”⁵⁶

La ejecución forzosa de una sentencia se presenta cuando la parte vencida en juicio no se presenta a cumplirla voluntariamente, por lo que su fin es el impedir que queden fallidas las pretensiones del vencedor; en cambio, si el vencido cumple voluntariamente la resolución no habrá necesidad de ejecución forzosa.

c) Las costas procesales.

“Escriche define las costas procesales diciendo que son los gastos que se hacen por las partes en las causas civiles y criminales, señalando que todas las que se causaren en cualquier diligencia que se ejecute en juicio son de cuenta de la parte que la pida, mientras no se determine en la sentencia cuál es la que deba pagarlas. Comprende en el concepto de costas los derechos procesales de los funcionarios que intervinieren más o menos directamente en los juicios, como los escribanos (secretarios actuales), peritos y demás sujetos a arancel, los honorarios de los abogados y derechos de los procuradores, los gastos del papel sellado que se emplee para la defensa de los litigantes y los demás que se causen en la substanciación de un negocio judicial”⁵⁷

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal señala que la condenación de costas se hará cuando así lo prevenga la ley o cuando a juicio del juez se haya procedido con mala fe.

Por su parte, en el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no habrá lugar a condenación en costas, ya que cada parte deberá hacerse responsable de los gastos que originen las diligencias que promuevan.

⁵⁶ Carnelutti, Francesco. *Como se hace un Proceso*. Op. cit., pág. 118.

⁵⁷ citado por los juristas De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Op. cit., pág. 342.

2.5. La Sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así las cosas, el principal objeto a tratar en el presente apartado es la sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuya esencia constituye la expresión misma del derecho fiscal y administrativo, por lo que se requiere necesariamente un análisis doctrinal y legal del concepto de sentencia administrativa.

En primer término, es de señalarse que “el juicio de que conoce el tribunal fiscal reúne todos los elementos del juicio: 1. Discusión sobre un derecho controvertido materia fiscal; 2. Contribuyente y fisco, o sean las partes que discuten o cuestionan; 3. El tribunal fiscal, con sus magistrados, y los jueces que fallan; 4. La ley impositiva y el código fiscal, conforme a cuyas reglas se instruye el proceso”.⁵⁸

La sentencia definitiva pone fin al proceso, salvo en los casos en los que procede el juicio de amparo y el recurso de revisión ante los tribunales colegiados de circuito.

Si hablamos de sentencia administrativa conlleva intrínsecamente un tipo específico de resolución, distinción que hace el adjetivo administrativa, esto es, se hace referencia a sentencias distintas a las laborales, civiles, mercantiles, penales, etc.

La sentencia administrativa juzga la legalidad de un acto administrativo, entendiéndose por éste como “...aquél mediante el cual la autoridad administrativa ejerce de manera general o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que está investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento”⁵⁹, en concreto, como la manifestación de la voluntad de la administración pública para satisfacer necesidades colectivas.

El juicio de nulidad seguido bajo las reglas del procedimiento contencioso administrativo que se encuentra establecido en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, se concluye con la emisión de una sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, constituido como un órgano colegiado encargado de dirimir las controversias que se susciten por actos de las autoridades administrativas que afectan la esfera jurídica de los particulares, la cual podrá declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, la nulidad para determinados efectos de la misma, o bien, reconocer su validez, según sea el caso.

Esto es, que tal como se precisa en el artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se trata de un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, quedando clara la imparcialidad de la actuación del Magistrado Instructor al dictar el proyecto de sentencia para después sujetarlo a votación entre todos los Magistrados que integran la Sala, una vez que se haya llevado a cabo la substanciación del procedimiento.

⁵⁸ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Op. cit., pág. 839.

⁵⁹ Margaín Manautou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa, 3° ed., México, 2000, pág. 91.

De lo anterior se desataca, que la pretensión de las partes dentro del procedimiento contencioso administrativo regulado por el Código Fiscal de la Federación y ventilado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es que la Sala emita resolución favorable a sus intereses; es decir, que dentro de la contienda jurisdiccional cada parte argumenta que le asiste la razón; el actor al pretender la anulación del acto administrativo y el demandado que se conforme la legalidad de su actuación.

Debe tenerse en cuenta que la resolución de la Sala difiere de las emitidas por los juzgadores en materia civil, penal, laboral, etc., ya que en el contencioso administrativo existe una contienda por la aplicación de la ley, que en caso de anular la resolución impugnada no se afectaría la esfera patrimonial ni la libertad de la autoridad, solo se ordenaría dejar sin efectos una conducta que se estima es legal.

“En nuestro sistema de derecho, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo del cual dimana todo poder que se instituye para beneficio de aquél (artículo 39). De esto se sigue que todo acto de autoridad es un acto de poder que debe orientarse al cumplimiento de la ley la que a su vez es creada y aplicada por los poderes del Estado en ejercicio de la soberanía.”⁶⁰

Del razonamiento que antecede, resulta que todos los actos de autoridad se deben ajustar a lo establecido en la ley, siendo ésta una regla de oro que las autoridades administrativas deberán aplicar en la comisión de cada uno de sus actos, pues en caso contrario se produciría una afectación a los intereses jurídicos de los particulares, quienes adquieren confianza en el estado de derecho al conocer la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para resolver conflictos derivados de las resoluciones que los entes públicos administrativos emiten, y que se estima perjudica a los gobernados.

En este orden, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, creado como un órgano colegiado encargado de vigilar la legalidad de la actuación de la administración pública, buscando el respeto de los derechos de los gobernados como parte de la justicia social, resuelve la controversia planteada ante su jurisdicción, a través de una sentencia que funge como medio de control de la administración pública.

Por lo antes dicho se observa la importancia de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de que se constituyen como “...el acto en el que se manifiesta con mayor énfasis su jurisdicción y así

⁶⁰ Lugo Lagunas, José Inocente. *Las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación*. Obra Conmemorativa de los 50 Años al Servicio de México. Tomo VI, Ensayos II, Tercera Parte, Ensayos en Materia Procesal, Tribunal Fiscal de la Federación, México 1988, pág. 317.

modifican el status social en cuanto incurren en el terreno de la estabilidad de los actos administrativos.⁶¹

Así, el proceso administrativo contencioso puede terminar por sobreseimiento (terminación anormal) que consiste en la conclusión, por una resolución que declare la imposibilidad o la existencia de un obstáculo que impida examinar el fondo del asunto, o bien puede concluir de manera regular, por medio de la sentencia definitiva.

Por otra parte, la sentencia puede ser estimatoria de las pretensiones del actor en forma total o parcial. Así por ejemplo, se puede constatar la existencia de un derecho en forma parcial, que dado el caso provocará la anulación parcial del acto atacado.

Se considera que, en los términos en que las autoridades administrativas cumplan eficazmente la normatividad jurídica, en esa medida los gobernados adquirirán confianza en sus instituciones y nuestro Estado de Derecho se verá consolidado.

2.5.1. Sentencia emitida por el Pleno o las Secciones.

Al abordar el tema de las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se considera necesario hacer alusión a la facultad del Pleno o de alguna de las dos Secciones que integran dicha Sala para conocer de una controversia sometida a su jurisdicción y, en consecuencia para emitir el fallo correspondiente.

Para ello, es dable señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal en comento, con relación al diverso 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, el Pleno o las Secciones de la Sala Superior serán competentes para resolver por atracción los juicios de aquellos asuntos en que:

Para su resolución será necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.

Por otra parte, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20, fracción I, incisos a), b) y c), de la Ley Orgánica del mismo Tribunal, con relación al diverso 239-A, fracción I, inciso a) del Código Fiscal de la Federación, la Sala Superior, a través de sus Secciones será competente para resolver los juicios en los casos siguientes:

⁶¹ Aguilar Ortiz, Germán. *Efectos de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y su Cumplimiento*. Obra Conmemorativa de los 50 Años al Servicio de México. Tomo VI, Ensayos II, Tercera Parte, Ensayos en Materia Procesal, Tribunal Fiscal de la Federación, México 1988, pág. 11.

- a) El valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.*
- b) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.*
- c) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.*
- d) Los que el Presidente del Tribunal considere de importancia y trascendencia, y acuerde sean resueltos por la Sección.*

En este mismo orden de ideas, el Pleno o las Secciones de la Sala Superior deberán observar la reglas previstas en la fracción II del numeral 239-A del Código citado, para ejercer la facultad de atracción, a saber:

- a) La petición que, en su caso, formulen las Salas Regionales o las autoridades deberán presentarse hasta antes del cierre de la instrucción.*
- b) La Presidencia del Tribunal comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala Regional antes del cierre de instrucción.*
- c) Los acuerdos de la Presidencia que admitan la petición o que de oficio decidan atraer el juicio, serán notificados personalmente a las partes por el Magistrado Instructor. Al efectuar la notificación se les requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en el Distrito Federal, así como que designen persona autorizada para recibir las o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en el mismo. En caso de no hacerlo, la resolución y las actuaciones diversas que dicte la Sala Superior les serán notificadas en el domicilio que obre en autos.*
- d) Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, la que lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.*

Una vez que el Magistrado Ponente haya recibido el expediente original, realizará el proyecto de sentencia auxiliado por uno de los Secretarios adscritos a su ponencia. A continuación, el proyecto se somete a consideración del Pleno o de la Sección, según sea el caso, para que en la sesión correspondiente se discuta y decida el asunto.

Si al finalizar la sesión el proyecto fue aprobado en los términos en que se presentó, o engrosado con las modificaciones que determinaron la mayoría de los Magistrados, procede que el proyecto sea emitido ya como sentencia.

Ahora bien, surge a la luz el voto particular cuando en las sesiones del Pleno o de las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, algún integrante presente se opone al sentido del proyecto. En este supuesto y al suscitarse deliberaciones confrontadas, el Magistrado disidente podrá emitir voto particular; sin embargo, en el caso de que el Magistrado Ponente persista en el sentido de su fallo, siendo que la mayoría de los Magistrados difieren del mismo, podrá constituirse como voto particular el de éste.

En tal sentido y en caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión, lo anterior de conformidad con lo dispuesto por los artículos 13 y 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de cuya lectura también se desprende que deberá cambiarse de Magistrado Ponente o de Sección, según sea el caso, en el supuesto de que un proyecto de sentencia no sea aprobado por dos veces.

2.5.2. Sentencia emitida por las Salas Regionales.

El Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 236, que “la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta 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 cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 203 del este Código, no será necesario que se hubiere cerrado la instrucción.

Si hay unanimidad de votos, el proyecto de sentencia adquiere el carácter de sentencia; sin embargo, cuando solamente la mayoría de los Magistrados están de acuerdo con el citado proyecto, entonces, el Magistrado disidente podrá expresar que vota en contra del proyecto, o bien formular voto particular razonado en un plazo que no exceda de diez días. En cambio, si el proyecto formulado por el Magistrado Instructor no es aceptado por los restantes integrantes de la Sala, el proyecto del disidente podrá quedar como voto particular y engrosará el fallo con los argumentos de esa mayoría.

2.5.3. Contenido de las sentencias.

Después de que ha sido declarado en estado de resolución el procedimiento contencioso administrativo, la Sala respectiva emitirá la sentencia definitiva en el plazo concedido para ello. Durante este periodo, el magistrado ponente o instructor en el asunto, según se trate de Sala Superior o de Sala Regional, deberá preparar el proyecto de sentencia, el cual será discutido por los magistrados antes de ser sometido a votación. Una vez pronunciada la resolución se ordenará que la misma se

notifique a las partes.

En primer término, es dable recordar que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento." Mientras que el diverso 237 del Código Fiscal de la Federación, prevé que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios."

Del análisis a lo establecido por los artículos citados, se colige que toda sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá fundarse en derecho, esto es, que la autoridad debe, al momento de dictar su fallo, de expresar los preceptos o principios jurídicos en los que funde su actuación, analizando los motivos o razonamientos lógico jurídicos que llevaron a la autoridad a conducirse y resolver de determinada manera.

Lo anterior es así, en virtud de que en las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben expresarse los hechos probados con relación a las causales de ilegalidad invocadas y las pruebas aportadas por las partes que confirmen o desvirtúen lo dicho e indicar con precisión los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto, a fin de resolverse a la luz de los preceptos legales aplicables.

Las sentencias del tribunal que versen sobre el fondo del litigio deben hacer referencia a todos los puntos controvertidos. El tribunal debe apreciar la situación tal y como ella le fue presentada, limitándose en estricto derecho y a decidir todos los aspectos analizados.

Ahora bien, el diverso 237 del Código Fiscal de la Federación permite evidenciar que en toda sentencia se deberán examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y expresar su decisión a través de un razonamiento lógico jurídico. En consecuencia, las sentencias que emite el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben fundarse en derecho y se permite la posibilidad de invocar hechos notorios, dando con ello cumplimiento al principio de exhaustividad de la sentencia.

"La idea fundamental es desmenuzar, hasta donde el sentido común y la lógica jurídica lo permitan, la acción que se sigue en el litigio de las partes ante el tribunal jurisdiccional, o sea, entrar en la materia de la anulación de los actos de la autoridad emisora, por medio del juicio que se sigue ante el órgano jurisdiccional."⁶²

⁶² Morales López, Gabriel. *Comentarios sobre el Juicio de Nulidad*. Justicia Administrativa. Editorial Trillas. Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., México, 1988, pág. 68.

Se impide anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda. Además, las Salas se encuentran facultadas para corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos legales que las partes 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.

Ahora bien, en el segundo párrafo del artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, se dispone:

“ART. 236.- ...

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

...”

En esta tesitura, la sentencia fiscal se constituye como el acto emitido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya sea por unanimidad o por mayoría de votos de los tres Magistrados integrantes de la Sala del conocimiento. Uno de ellos, el Magistrado Instructor, elabora el proyecto de sentencia para someterlo a votación, así pues, en caso de que el proyecto se apruebe por mayoría de votos, el Magistrado disidente puede sostener su voto en contra.

2.5.4. Causales de nulidad.

Las causales de anulación que prevé el Código Fiscal de la Federación, se contienen en su numeral 238, que al tenor señala:

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

- I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

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

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

...”

En este orden nos limitaremos a describir los casos en los que procede la acción contenciosa, destinada a que el tribunal anule una decisión conforme a las hipótesis de competencia contenidas en el Código Fiscal, en la Ley Orgánica respectiva y en las Leyes especiales que dan competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

a) La incompetencia de la autoridad que emitió la resolución o que siguió el procedimiento atacado. Esta competencia debe encontrarse prevista en una ley.

En el derecho mexicano el principio general de la competencia se encuentra establecido en el artículo 16 de la Constitución; ya que señala que todo acto emitido o ejecutado por órganos o autoridades a los que la ley no les confiere competencia en la materia deberá ser considerado nulo.

De dicho precepto también se desprende la consideración referente a que las autoridades tienen la obligación de fundar y motivar toda resolución que emane de ellas, así como cumplir las formalidades que las leyes exigen, obligaciones que se les imputan en estricto apego a lo previsto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) La omisión o el incumplimiento de las formalidades que debe revestir el acto o el procedimiento seguido. El vicio de forma produce la nulidad del acto administrativo o, en su caso, del procedimiento administrativo de ejecución.

Para arribar a ello deben satisfacerse dos condiciones; por una parte, debe tratarse de la violación de una formalidad prevista por la ley. Por la otra, debe tratarse de una formalidad sustancial, cuya violación provoque una modificación de la decisión tomada por la administración.

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

En caso de que se emita una sentencia estimando esta causal, la anulación deberá dictarse para el efecto de que la autoridad administrativa subsane los vicios procedimentales en que haya incurrido al dictar la resolución impugnada vía juicio de nulidad, a fin de que emita una resolución conforme a derecho.

La sentencia dictada en los anteriores términos deberá señalar con toda precisión la violación de procedimiento en la que incurrió la demandada, así como la autoridad que deberá reponer el procedimiento.

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

La causal contenida en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, es la típica causal de ilegalidad total que ameritará una sentencia de nulidad lisa y llana, toda vez que la resolución impugnada se encuentra viciada de ilegalidad al sustentarse en hechos que no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada.

La actualización de esta fracción implica, en forma genérica, que la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, realizó el exámen de fondo de la controversia planteada, ya que se presenta una violación sustancial de fondo porque los hechos que motivaron la resolución definitiva impugnada no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, en consecuencia se contravienen las disposiciones aplicables, e incluso, se omitieron aquellas que debieron aplicarse.

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

Uno más de los supuestos en los que procede la acción contenciosa, destinada a que el tribunal anule una decisión de autoridad es el desvío de poder, que generalmente se refiere a sanciones.

“La forma más simple de desvío de poder es la utilización de una potestad administrativa en interés privado. Pero también es imaginable el empleo de una potestad con un fin que puede ser de interés general pero que no se corresponde

con la razón de ser de tal potestad o la utilización de un procedimiento con fines distintos para los cuales se estableció.”⁶³

Así las cosas, el desvío de poder acontece cuando el autor del acto combatido está convencido de haber empleado sus potestades con un fin distinto de aquél para el que le fueron conferidas.

2.5.5. Fines.

El efecto de las sentencias de los tribunales administrativos no es absoluto, pues aunque adquieran la autoridad de la cosa juzgada, sólo surtirán sus efectos respecto de las partes del proceso. Ello significa que las sentencias no producen efectos *erga omnes*.

El diverso 239 del Código Fiscal de la Federación, dispone lo siguiente:

“ART. 239.- La sentencia definitiva podrá:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

De la transcripción que antecede, se desprende que las sentencias definitivas que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrán tener los siguientes efectos:

a) Reconocer la validez de la resolución impugnada.

La validez comprende el reconocimiento de la legalidad de la resolución combatida, esto es, que la mencionada resolución ha sido dictada con apego a derecho y los agravios expuestos por el demandante resultaron improcedentes o carentes de sustento legal. En tal supuesto, la autoridad administrativa que fue demandada en juicio de nulidad, podrá cumplir la determinación que al respecto proceda y acorde a sus atribuciones y facultades, ella misma ejecutará o mandará ejecutar la resolución.

Así lo considera la jurisprudencia:

⁶³ Moderne, Franck. *La Justicia Administrativa en Francia*. Op. cit., pág. 41.

Segunda Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año IV. Nos. 16 y 17. Tomo II. Enero - Mayo 1981.

Tesis: II-TASS-2281

Página: 464

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- EFECTOS DE LAS MISMAS.- *Si la controversia puesta a consideración de la Sala juzgadora radica substancialmente en la valoración de determinadas probanzas, y si por virtud del enlace de estos últimos adquiere convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio puede válidamente no sujetarse a los preceptos establecidos por el Código Fiscal de la Federación, según lo previene el artículo 221 fracción II del Código Fiscal de la Federación, y en caso de declarar la nulidad, indicará en su sentencia los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal, de acuerdo con lo establecido por el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, sin que ello implique que deba ser en la forma pretendida por las partes, si para llegar a tal conclusión la juzgadora adquirió convicción distinta a los hechos materia del litigio, ya que precisamente los efectos de su sentencia indicando los términos en que debe emitirse la nueva resolución evita que la ejecución de la misma constituya problemas vagos y oscuros.(142)*

Revisión No. 414/74.- Resuelta en sesión de 9 de abril de 1981, por mayoría de 5 votos y 1 más con los puntos resolutivos.- Magistrado Ponente: Edmundo Plascencia Gutiérrez.- Secretario: Lic. Ramiro Hernández Nieto.

Este tipo de sentencias surgen en caso de que el accionante no llegue a demostrar en juicio que el acto de autoridad impugnado se ubica en alguna de las causales de anulación previstas por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

Así pues, una vez analizados los argumentos hechos valer por las partes dentro de la sustanciación del juicio de nulidad y valoradas todas y cada una de las pruebas aportadas por las mismas, alguna Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa llega a la convicción de que la resolución impugnada no se encuentra viciada de ilegalidad, por lo que procede que la sentencia que dicte, solo reconozca su validez.

De igual forma, se produce la declaración de validez, en caso de que la autoridad sea la demandante en razón de que su pretensión consiste en que se declare la nulidad de la resolución favorable al particular, por tanto el reconocimiento de validez de la providencia combatida tiene un efecto diverso.

En este orden y una vez dictada la sentencia correspondiente en la que se reconozca la validez de la resolución combatida y el particular inconforme con dicha declaratoria promueve juicio de amparo directo, resulta que la sentencia deberá quedar pendiente hasta en tanto el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa que por turno corresponda conocer del mismo, dicte resolución firme.

b) Declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

Si se actualiza alguna de las hipótesis jurídicas previstas en las fracciones I, IV y V del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, procede que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede declarar la nulidad lisa y llana del acto o procedimiento impugnado; esto es, si resulta incompetente el funcionario que emitió la resolución administrativa o el que tramitó el procedimiento del que deriva dicha resolución; o bien, cuando los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, se haya dictado en contravención a las disposiciones aplicadas o se dejaron de aplicar las debidas, o en caso del desvío de poder derivado de las facultades discrecionales de la autoridad demandada.

De todas las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la más común es la declarativa de nulidad de la resolución combatida, la cual se define como el acto jurisdiccional por medio del cual se declara la nulidad "lisa y llana" de la resolución impugnada, es decir sin hacer mención de efecto alguno a la nulidad decretada, en virtud de que se actualizó la hipótesis normativa que propicia la declaración de nulidad. Ante ello, la autoridad demandada, cumplirá la sentencia al dejar sin efecto alguno el acto o procedimiento administrativo viciado de nulidad, esto es, deberá obedecer su actitud tal y como si nunca hubiera sido dictado el acto declarado nulo.

Un acto jurisdiccional adquiere el carácter de sentencia declarativa cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicta la nulidad de la resolución impugnada sin hacer mención de efecto alguno en ella, puesto que la parte actora ha comprobado sus pretensiones y el derecho en que se funda.

Se dictará la nulidad con estas características cuando solamente se refuta como existente la pretensión del accionante, previa calificación de su procedencia, por lo que no surgen nuevas situaciones jurídicas.

Son dos las circunstancias que deben actualizarse a fin de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicte una sentencia declarando la nulidad de la resolución impugnada, las cuales son: 1) que el acto administrativo haya sido dictado en contravención a los dispositivos legales aplicables al caso en la especie, y 2) que el procedimiento administrativo esté viciado de nulidad.

Ahora bien, las causales de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada se encuentran previstas en las fracciones I y IV, del artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, que en su parte conducente señalan:

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

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

Asimismo, resulta aplicable la siguiente tesis:

Tercera Época.

Instancia: Segunda Sección

R.T.F.F.: Año XI. No. 123. Marzo 1998.

Tesis: III-PS-II-199

Página: 99

EFFECTOS DE LA SENTENCIA.- SE DEBEN DAR EN EL FALLO, AUN TRATÁNDOSE DE NULIDAD LISA Y LLANA.- *Conforme a los artículos 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y 239 último párrafo del Código Fiscal de la Federación, aun cuando se declare la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada por haberse configurado la causal de anulación prevista en la fracción IV, del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se deben dar efectos al fallo, con el fin de que el servidor público sea reintegrado al cargo que venía desempeñando antes de su inhabilitación, con todos los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes. (10)*

Recurso de Apelación No. 100(A)-II-924/96/956/95.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 25 de septiembre de 1997, por mayoría de 4 votos a favor y 1 con los resolutivos.- Magistrado Ponente: Dr. Gonzalo Armienta Calderón.- Secretario: Lic. José Cruz Yáñez Cano.

(Tesis aprobada en sesión de 28 de noviembre de 1997)

Por otra parte, la fracción I del artículo citado, se refiere a la incompetencia del funcionario que haya dictado la providencia combatida, o que haya ordenado o tramitado el procedimiento del que se deriva dicha resolución.

Resulta de importancia precisar con claridad que la competencia surge exclusivamente de la ley y no de acto distinto, tal como se aprecia en las siguientes tesis:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte: 163-168 Sexta Parte

Tesis:

Página: 49

COMPETENCIA. SURGE DE LA LEY Y NO DE ACTO DISTINTO, NI TAMPOCO DE UNA SENTENCIA PRONUNCIADA EN JUICIO DE NULIDAD.- La competencia de la autoridad, como cúmulo de facultades para actuar o emitir el acto correspondiente, sólo surge de una disposición legal o reglamentaria y no de acto distinto, menos aún de una sentencia emitida por un tribunal administrativo autónomo, creado en los términos del artículo 104 de la Constitución Federal, quien al analizar el acto, resolución o procedimiento impugnado, a la luz del concepto de anulación correspondiente, se debe limitar a declarar su nulidad, si se presenta la causa contemplada en el artículo 228, inciso a), del Código Fiscal de la Federación. **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 1133/81. Fernando Carrera Pérez. 5 de octubre de 1982. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte: 163-168 Sexta Parte

Tesis:

Página: 146

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, NULIDAD DECRETADA EN LAS, DE LA RESOLUCION O PROCEDIMIENTO IMPUGNADO, POR HABER SIDO EMITIDOS POR AUTORIDAD INCOMPETENTE. NO ADMITE EFECTOS.- Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en las que se declare la nulidad de la resolución o procedimiento impugnado, por haber sido emitidos por autoridad incompetente, no deben dictarse para efectos de que dicha resolución declarada nula, la emita la autoridad competente, o bien aquella a quien la Sala del conocimiento estime competente, ya que tal situación podría considerarse en el sentido de que la resolución carente del requisito fundamental exigido tanto por la Constitución Federal como por la ley, de que todo acto de autoridad sea emitido por autoridad competente, puede ser substituido por un acto posterior, ya que puede acontecer que ni siquiera aquella autoridad a quien en una sentencia se considere competente, legalmente lo sea. La competencia de la autoridad sólo surge de la ley y no de un acto distinto, inclusive de una sentencia pronunciada en un juicio de nulidad en el que no figure como parte aquella autoridad a quien se le atribuyen facultades para actuar. **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 1133/81. Fernando Carrera Pérez. 5 de octubre de 1982. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

c) Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos.

Siempre que la resolución combatida se encuadre en alguna de las causales de ilegalidad previstas en las fracciones II, III y V del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, la Sala de conocimiento podrá declarar la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución administrativa, conforme a lo ordenado en la fracción III del diverso 239 del Código Fiscal de la Federación, esto es, que la sentencia podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Debe destacarse que en los casos en que el Tribunal que nos ocupa pronuncia sentencia con elementos de plena jurisdicción son los que se consignan en las fracciones II, III y V del diverso 238 del Código Fiscal de la Federación, transcritas con antelación.

Para ello, se transcribe la siguiente tesis aislada:

Segunda Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año V. No. 45 Septiembre 1983.

Tesis: II-TASS-5286

Página: 135

SENTENCIA.- CUANDO DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA DEBE SEÑALAR PARA QUE EFECTOS.-

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación anterior, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación que declaren la nulidad de una resolución deben señalar los términos conforme a los cuales la autoridad demandada debe emitir su nueva resolución, salvo dos excepciones que consigna el propio artículo de referencia, a saber: a) que la sentencia se limite a mandar reponer el procedimiento, o b) que se limite a reconocer la ineficacia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de la resolución favorable a un particular. De acuerdo con lo anterior y salvo las excepciones apuntadas, resulta que en estricto derecho, el Tribunal Fiscal de la Federación no debe emitir sus sentencias declarando la nulidad de la resolución impugnada, en forma "lisa y llana", sino que debe indicar para que efectos. Así pues, cuando se impugna una resolución que resolvió un recurso administrativo y la sentencia declara su nulidad, debe señalarse que ésta es para el efecto de que la resolución anulada por ilegal sea

sustituída por otra que ponga fin al recurso interpuesto, el cual no puede quedar sin resolución de la autoridad administrativa y, por consiguiente, debe concluirlo mediante una resolución que reemplace a la anulada, dictada en los términos que se señala en la sentencia. (35)

Revisión No. 526/83.- Resuelta en sesión de 12 de septiembre de 1983, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Edmundo Plascencia Gutiérrez.- Secretario: Lic. Marcos García José.

Los efectos a que se refiere este tipo de sentencias son para:

- 1.- Reponer el procedimiento
- 2.- Emitir una nueva resolución.

Las sentencias que emite el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en un buen porcentaje, no son solamente declarativas, es decir, de mera anulación, aunque para algunos juristas tampoco son en absoluto de plena jurisdicción, sino que son de un tipo *sui generis* lo que da pauta a agueridos debates sobre su naturaleza; ello ocurre porque aunque el legislador expresamente declara que las sentencias del Tribunal son las que la doctrina conoce como de mera anulación, al mismo tiempo dispone que en ciertas ocasiones emite sentencias para determinados efectos, y porque actualmente se les permite en limitadas ocasiones usar tímidos medios coercitivos. De ahí, la conveniencia de dotar al Tribunal de todos los elementos coercitivos para hacer cumplir sus determinaciones y de expresamente ubicarlo dentro del marco de la Plena Jurisdicción, lo que acabaría el debate y la confusión en beneficio de los administrados.

Para ser consideradas como causas de ilegalidad las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, relativas a la omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, así como los vicios de procedimiento, es necesario acreditar que afectaron las defensas del particular y que trascendieron al sentido de la resolución. Así, en el caso de la mencionada fracción II, se desprenden cuestiones que están elevadas a nivel y rango de garantía individual, consagradas en el texto de nuestra Constitución, lo cual solo quiere decir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para examinar la inconstitucionalidad de un acto administrativo, más no así para conocer de la inconstitucionalidad de leyes, tal y como se contempla en el siguiente criterio:

“Segunda Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año IV. Nos. 16 y 17. Tomo II. Enero - Mayo 1981.

Tesis: II-TASS-2148

Página: 403

**TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- SUS FACULTADES
PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO**

ADMINISTRATIVO.- *Conforme al artículo 202, inciso b) del Código Fiscal, son causas de anulación la omisión o el incumplimiento de las formalidades de que deben estar revestidos la resolución o el procedimiento impugnados. El Tribunal de la materia está facultado para anular un acuerdo de la autoridad gubernativa tanto si no se llenaron los requisitos previstos por la norma legal correspondiente, cuando en el caso de que se hayan omitido las formalidades esenciales del procedimiento consagrado por la Constitución.(8)*

Revisión No. 86/80.- Resuelta en sesión de 23 de abril de 1981, por mayoría de 4 votos, 1 más con los resolutivos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretario: Lic. Justo Nava Negrete."

En este sentido, se observa la obligación de la Sala de que, al dictar una sentencia, declarando la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debe precisarse con claridad la forma y términos en que la autoridad demandada cumplirá dicha orden, salvo que se trate de facultades discrecionales; precisándose que siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 238 del Código que nos ocupa, se declarará la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución.

"La sentencia es declarativa para efectos cuando se emite un acto que no se encuentra debidamente fundado y motivado, porque es indudable que ello afecta las defensas del particular y trasciende al asentido de la resolución, así como cuando en forma arbitraria la autoridad hace uso de sus facultades discrecionales.

La sentencia del Tribunal es lisa y llanamente declarativa cuando demostrado por el actor que la resolución se dictó en contravención de la disposición aplicada o se dejó de aplicar la debida, deberá limitarse la Sala a declarar la nulidad de ella, no pudiendo la autoridad dictar otro acto con nuevos fundamentos y razonamientos porque entonces se estaría juzgando dos veces los mismos hechos.

La sentencia es de condena cuando ordena a la autoridad que dicte nueva resolución ajustada a la misma.⁶⁴ Por lo que, podemos decir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicta sentencias que en algunos casos son declarativas, y en otros, son de condena.

La nulidad para efectos a que alude el Código Fiscal de la Federación, debe entenderse y correlacionarse con aquellos supuestos en los que la violación cometida por la autoridad, deba en forma obligatoria ser subsanada por ella, y de cuyo resultado apareciera una resolución que, inclusive, pudiera resultar favorable al particular, es decir, solo en el caso de que la autoridad al emitir la resolución

⁶⁴ Margain Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. Op. cit., pág. 363.

impugnada infrinja las disposiciones que regulan un recurso administrativo interpuesto por el particular, deberá dictarse una sentencia declarando la nulidad de la providencia combatida para el efecto de que la autoridad subsane la irregularidad cometida y emita la resolución correspondiente. Sin embargo, en el caso de que se incurra en violación de procedimiento o en omisión de los requisitos formales, se actualizan los supuestos en los cuales la autoridad ejercita facultades discrecionales, respecto de las que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene porqué obligar a la autoridad a reponer su acto, ejercitando de nueva cuenta esas facultades.

Asimismo, el diverso 239 del Código Fiscal de la Federación, dispone que la autoridad demandada deberá cumplir la obligación dictada en la sentencia en un plazo de cuatro meses, ya sea para realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento.

“A pesar de lo anterior, considero que no es exacta la afirmación de que el Tribunal Fiscal actúa siempre como tribunal de anulación, pues en gran número de casos sus sentencias rebasan la mera declaración de nulidad de la resolución impugnada, y se precisan los términos en que la autoridad demandada debe dictar su nueva resolución, lo cual es propio del contencioso de plena jurisdicción y no del contencioso de anulación. En efecto, en éste último, la sentencia se limita a anular el acto controvertido, sin dar ninguna indicación sobre el que habrá de sustituirlo.

Por consiguiente, las sentencias del Tribunal Fiscal no son siempre meramente declarativas. Ya desde la citada *Ley de Justicia Fiscal* se reconoció que en algunos casos llevan implícita una condena, como cuando se nulifica la negativa de devolución de cantidades pagadas de más o indebidamente. En otros, se pueden considerar constitutivas de un derecho, como en el caso de anulación de la resolución que niega un estímulo fiscal.”⁶⁵

d) Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación.

El interés jurídico en su acepción de derecho subjetivo en materia administrativa, tanto la violación a los derechos subjetivos del particular, como el atentado contra sus intereses legítimos, constituyen casos de afectación a su esfera de derechos, aunque en grados distintos.

Por tanto, el interés jurídico, entendido como la afectación a la esfera jurídica del particular, abarca tanto al derecho subjetivo como al interés legítimo, pues en ambos casos existe agravio o perjuicio en la esfera de derechos del gobernado. Lo anterior

⁶⁵ Lomelí Cerezo, Margarita. *Revisión de los Principales Problemas de la Estructura del Juicio de Nulidad. Justicia Administrativa*. Editorial Trillas, Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., México, 1988, pág. 109.

es así, toda vez que el interés jurídico en el juicio de amparo constituye un género relativo a la afectación a la esfera jurídica de los gobernados, afectación que, en materia administrativa, se presenta en dos casos, a saber, con la violación a un interés legítimo, cuando lo que se pretende es la mera anulación de un acto administrativo contrario a las normas de acción, o con la violación a un derecho subjetivo, cuando lo que se solicita de la administración pública es el reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

Sirve a nuestro razonamiento la siguiente tesis aislada:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SENTENCIAS QUE DECLARAN Y RECONOCEN DERECHOS SUBJETIVOS.- *De la interpretación de los artículos 237 y 239 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicta en definitiva dos tipos de resoluciones: a) Objetiva o de mera anulación, cuyo fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad; y, b) Subjetiva o de plena jurisdicción, en la que se contiene como materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar la nulidad de la resolución y, consecuentemente, condenarla al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado (derecho subjetivo en litigio). Ahora bien, la facultad concedida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para hacer la declaratoria y reconocimiento de derechos subjetivos implica una plena jurisdicción, pero no puede significar una sustitución en las facultades que son propias e inherentes de la autoridad administrativa demandada, ya que la facultad conferida actualmente al tribunal establece que, previa la declaratoria de nulidad, deberá pronunciarse sobre la existencia del derecho subjetivo y formular la condena, indicando la manera y términos en que se vincula al demandado a un dar, hacer o no hacer, de tal suerte que se restablezca el equilibrio jurídico violado, pero en ningún momento puede asumir y llevar a cabo per se una obligación de hacer que es exclusiva de alguna de las partes. De tal suerte que para este supuesto deben seguirse las reglas que al efecto regula el Código Federal de Procedimientos Civiles en sus artículos 222, 352 y 420 al 426, de aplicación supletoria al juicio contencioso administrativo, pudiendo ser contenido de la condena determinada o determinable, según sea el caso, la pretensión deducida y el esclarecimiento conceptual de lo que corresponde llevar a cabo a las partes.*

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Clave: I.4o.A. , Núm.: 370 A

Amparo directo 197/2002. Carlos Islas González. 10 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario:

2.5.6. Cumplimiento.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió una importante adición en su texto, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987, con vigencia a partir del día siguiente de su publicación. Dicho numeral dispone textualmente que: “Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.”

Con la anterior adición y a fin de que los fallos que emite el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se cumplan en aras de una impartición de justicia absoluta, se ha fijado la ineluctable necesidad de que en el Código Fiscal de la Federación como norma secundaria de Nuestra Ley Fundamental, se incluya un capítulo concerniente a la ejecución de las sentencias dictadas por dicho Tribunal.

En primer término, ha de señalarse que “...la sentencia está destinada a interpretar y aplicar la ley al caso ocurrente, de modo que sus conclusiones se tienen como verdad legal. De esta manera, si la sentencia ha pasado en autoridad de cosa juzgada, su desobediencia por la autoridad administrativa obligada a respetarla importa dejar subsistente la infracción legal que dio causa al contencioso administrativo.”⁶⁶

Bajo el supuesto contemplado en el segundo párrafo del artículo 239, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, toda sentencia emitida por alguna de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que obligue a la autoridad demandada a realizar un acto determinado o bien, a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses. En ese mismo término, la autoridad deberá emitir resolución definitiva.

Actualmente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no constituye la última instancia en materia administrativa, toda vez que sus sentencias son impugnables por las partes a través del juicio de amparo y del recurso de revisión, según se trate de particulares o autoridades, respectivamente.

En efecto, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son impugnables por el particular afectado en Amparo Directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa en turno, o bien, en revisión ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se impugna inconstitucional la disposición aplicada; la autoridad puede interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa.

⁶⁶ Morales López, Gabriel. *Comentarios sobre el Juicio de Nulidad*. Op. cit., pág. 68.

“...la ejecución es la etapa final del procedimiento contencioso, en donde el juzgador asegura prácticamente el resultado de la actividad jurisdiccional, mediante diversas formas exigidas en el contenido mismo de la sentencia.

Así, si se trata de sentencias declarativas, como aquellas en que se determina que el demandante no es sujeto de obligación fiscal alguna, la ejecución se alcanza con el acto de autoridad que cancela los créditos fiscales; en las sentencias constitutivas, como las que resuelven que el actor es beneficiario de un certificado de devolución de impuestos, la ejecución se logra cuando la autoridad emite dicho certificado.

El problema surge en las sentencias de condena, en las que el Tribunal impone el cumplimiento de una prestación, en sentido positivo o negativo; Vg. las que se dan en relación con la materia aduanera, en que existe secuestro de mercancías, en las cuales la ejecución se realiza a través del acto de autoridad, consistente en levantar el secuestro y devolver los bienes al contribuyente.”⁶⁷

Así pues, en la medida de que una sentencia se ajuste al sentido de la nulidad decretada a los lineamientos del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, depende la interposición de instancias posteriores en su contra, o abstinencia de las mismas.

La sentencia que al dictarse en juicio declare la nulidad de la resolución impugnada para los efectos precisados en el cuerpo de la misma, toda vez que se actualizó alguna de las causales de ilegalidad previstas en las fracciones II y III del artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, constituye un avance en la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que en la sentencia se traza la línea de conducta que la autoridad demandada ha de observar para emitir un nuevo acto administrativo, esto es, nos referimos al contencioso administrativo de plena jurisdicción. Así pues, si la sentencia obliga a la autoridad demandada a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, aún cuando haya transcurrido el plazo de caducidad previsto en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, dicha resolución deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

“Según el artículo 239 del *Código Fiscal* en vigor, la sentencia que pone fin al juicio puede reconocer la validez de la resolución impugnada o declarar su nulidad lisa y llana, o puede ser para determinados efectos. En este último caso, debe precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, excepto cuando se trate de facultades discrecionales.

También se preceptúa que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, aún cuando haya transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 67 del mismo código, es decir, el de caducidad de las facultades de las autoridades. Si se interpone algún recurso contra la sentencia, el plazo para su cumplimiento se

⁶⁷ De la Rosa Vélez, Ricardo Sergio. *La Ejecución de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación*. Op. cit., pág. 468.

suspenderá temporalmente, hasta dictarse la resolución que ponga fin a la controversia.

Lo anterior constituye un principio de control del cumplimiento de los fallos del Tribunal Fiscal, que significa un avance hacia la plena jurisdicción, pues los ordenamientos anteriores al actual *Código Fiscal* no contenían ninguna disposición al respecto. Sin embargo, el incumplimiento de la sentencia dentro del plazo señalado sólo se puede combatir mediante el juicio de amparo, toda vez que el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con lo establecido en la Exposición de Motivos de la *Ley de Justicia Fiscal* y conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del propio Tribunal, no tiene facultades para hacer cumplir sus fallos.⁶⁸

⁶⁸ Lomeli Cerezo, Margarita. *Revisión de los Principales Problemas de la Estructura del Juicio de Nulidad*. Op. cit, pág. 108.

CAPÍTULO III

LA INSTANCIA DE QUEJA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

3.1. Antecedentes.

En la Ley de Justicia Fiscal de 1936, al igual que en la normatividad fiscal de 1938 y 1966, no existían mecanismos o instancias conforme a los cuales fuera factible hacer cumplir las resoluciones del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, ya que ni siquiera se mencionan las hipótesis jurídicas que llevaran al juzgador a dictar una declaratoria de nulidad de la resolución impugnada para efectos de que la autoridad demandada dejara sin efectos el acto combatido o emitiera uno nuevo, atendiendo a las consideraciones legales señaladas en el cuerpo mismo de la sentencia; tampoco señalaba la forma de hacer cumplir ese fallo ni las consecuencias de su incumplimiento.

No es sino hasta el Código Fiscal de la Federación de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de ese año, cuando por primera vez se habla de la obligación que tienen las autoridades de cumplir en un plazo determinado las sentencias del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo no se establecía consecuencia alguna en caso de incumplirse con dicha disposición.

El Código de 1981, introduce en su artículo 239 el siguiente párrafo:

“Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.”

En el año de 1982, se modifica el referido artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en los siguientes términos:

“Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aún y cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código.”

Al respecto, Sergio Martínez Rosaslanda aduce que, “... en la redacción original no se establece tampoco la consecuencia para el incumplimiento de la autoridad; empero dicho agregado constituye en mi opinión el antecedente conforme al cual se puede exigir el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación,

puesto que es la primera vez que se menciona el plazo dentro del cual debe darse cumplimiento a la misma.”¹

3.1.1. Reformas al Código Fiscal de la Federación en 1987.

El Código Fiscal de la Federación vigente hasta antes de abril de 1988 establecía en su artículo 239 que la sentencia definitiva dictada por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, podría dictarse en los siguientes sentidos.

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

Además, el párrafo segundo de la fracción III, disponía que en caso de que la sentencia obligara a la autoridad a realizar determinado acto o iniciar un procedimiento debería cumplirse en un plazo de cuatro meses.

Se observa que el ordenamiento en cita, específicamente en el capítulo respectivo a los recursos procesales, no preveía alguno que obligara a la autoridad a cumplir la sentencia dictada por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación cuando no lo hiciera dentro del plazo concedido, en atención a que el recurso de queja contemplado en el artículo 245 del referido Código, procedía únicamente contra de resoluciones de las Salas Regionales que violaran la Jurisprudencia del mencionado Tribunal; en consecuencia, “... si la autoridad no cumplía con los términos de la sentencia y agotado el plazo convenido para ello de cuatro meses, el afectado tenía que recurrir al juicio de amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito del Poder Judicial para poder lograr tal cumplimiento”².

Con anterioridad al 5 de enero de 1988, la figura de la queja se encontraba regulada en el Título Cuarto, Capítulo IV, Sección II, artículos 237, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, cuya naturaleza jurídica se enfocaba a la de un recurso. Lo anterior es así, en atención a lo dispuesto en el diverso 238 del ordenamiento citado, que a la letra dice:

¹ *La Figura de la Queja Prevista en el Artículo 239 Ter del Código Fiscal de la Federación.* Obra conmemorativa de los 55 años al Servicio de México. Tomo I, Vol. II, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1991, pág. 331.

² Martínez Franco, Jaime y otros. *La queja por una sola vez.* Cumplimiento y Ejecución de Sentencias. Queja-Efectos. IX Reunión Nacional de Magistrados. Justicia Contencioso Administrativa, Origen, Evolución y Perspectiva en los Ámbitos Federal, Estatal y Municipal. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000, pág. 388.

*“Artículo 238.- Al escrito en el que se interponga el recurso de queja, se acompañarán las copias necesarias para el traslado:
...”*

Sin embargo, el numeral 237 del Código en cita, resulta contradictorio a lo previsto en el artículo antes transcrito, al adjudicarle tácitamente a la figura de la queja la naturaleza jurídica de una instancia. Así, el referido artículo dispone:

“Artículo 237.- Contra resoluciones de las salas, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal la parte perjudicada podrá ocurrir en queja ante el Tribunal en pleno dentro de los diez días siguientes en que surta efectos la notificación respectiva.”

Así pues, conforme al Diccionario de la Real Academia Española, el vocablo “ocurrir” significa acudir o dirigirse, ir uno al sitio adonde le conviene o es llamado, ir en socorro de alguno, venir, presentarse o sobrevenir algo, replicar u objetar; mientras que el término “recurrir” se refiere a acudir ante un juez o autoridad con una demanda o petición, buscar en una persona o cosa remedio o solución de algo; lo que conduce a estimar que el Código Fiscal de la Federación anterior al 15 de enero de 1988, concibe a la figura jurídica de la queja tanto como una instancia procesal, a la vez que como un recurso.

Los efectos que producía la interposición de la queja, se contienen en el artículo 239, que al tenor señalaba:

“Artículo 239.- El Tribunal en pleno revocará la resolución si encuentra fundados los agravios, a menos que considere que deba subsistir por otros motivos legales o porque resuelva modificar su jurisprudencia.”

La substanciación de la queja se regulaba en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que preveía:

“Artículo 238.- Al escrito en el que se interponga el recurso de queja, se acompañarán las copias necesarias para el traslado. Dicho escrito se dirigirá al Presidente del Tribunal, quien estará facultado para desechar los notoriamente improcedentes. En el auto en que se admite el recurso, se designará Magistrado Ponente y se correrá traslado a la parte contraria por el término de cinco días para que exponga lo que a su derecho convenga; transcurrido este plazo se considerará integrado el expediente, aún y cuando no se haya desahogado el traslado y se turnará al Magistrado que se hubiese designado como Ponente para que proceda a formular el proyecto respectivo en un plazo que no excederá de un mes a partir del día en que haya recibido el expediente del juicio.”

Resultan contradictorios los preceptos jurídicos que regulaban la procedencia, sustanciación y efectos de la queja antes del 15 de enero de 1988, por no establecer un criterio uniforme en cuanto a la naturaleza jurídica de esta figura en materia contencioso administrativa federal.

En otro orden de ideas, el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981, vigente hasta abril de 1988, establecía en su artículo 239 lo siguiente:

“ARTÍCULO 239.- La sentencia definitiva podrá:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada;

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

En el segundo párrafo de la fracción III del mismo numeral, señalaba que en caso de que la sentencia obligaba a la autoridad a iniciar un procedimiento o bien, a realizar un determinado acto, debería cumplirse en un plazo de cuatro meses.

Ahora bien, dentro del articulado contenido en el mencionado Código, se observa que no existía recurso alguno al alcance del particular perjudicado, que condujera al cumplimiento de la sentencia definitiva pronunciada por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, en caso de que la autoridad no lo hiciera dentro del término concedido.

El recurso de queja regulado en los artículos 245 a 247 del Código Fiscal de la Federación anterior a las reformas de 1988, procedía sólo en contra de las resoluciones de las Salas Regionales violatorias de la jurisprudencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

La queja se presentaba ante la Sala Superior del referido Tribunal por conducto de la Sala Regional que instruyó el juicio, dentro de los quince días siguientes al en que surtiera efectos la notificación respectiva, con las copias del escrito para las demás partes y, en su caso, era la propia Sala Regional la que turnaba el escrito al Presidente del Tribunal, quien estaba facultado para declarar el desechamiento de las quejas notoriamente improcedentes.

Ahora bien, en caso de que el recurso fuera admitido, entonces se designaba Magistrado Instructor y se corría traslado a las demás partes por un plazo de cinco días. Agotado el plazo, se turnaba el expediente al mencionado Magistrado a fin de que formulara el proyecto de resolución en un plazo que no excedía a un mes a partir del día en que se hubiesen recibido los autos.

Si la Sala Superior consideraba fundados los agravios del quejoso, ésta misma revocaría la sentencia recurrida, a menos que estimara su subsistencia por otros motivos o porque hubiese resuelto modificar su jurisprudencia.

El punto distintivo en la regulación de la figura en estudio anterior a las reformas de 1988, versa en que su materia de impugnación, era la violación de jurisprudencias por parte de las Salas Regionales; en tal virtud si la autoridad demandada no cumplía con los términos de la sentencia y una vez fenecido el plazo de cuatro meses para su ejecución, la parte afectada, a fin de lograr tal cumplimiento tenía que recurrir al juicio de amparo indirecto seguido ante los Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación.

Fue a partir de 1988, cuando la figura jurídica de la queja quedó prevista en el artículo 239 TER del Código Fiscal de la Federación, cuya regulación en cuanto a su procedencia, substanciación y efectos, era distinta al anterior Código.

3.1.2. Reformas al Código Fiscal de la Federación en 1988.

El 13 de noviembre de 1987, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores, la iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, cuyo texto propone modificar totalmente la figura de la queja, bajo el siguiente tenor:

“Se propone en forma paralela desaparecer el recurso de queja, para evitar que los litigios se concentren en la Ciudad de México, incluyendo de amparo contra las sentencias que lo resuelven. De esta manera se suprime una instancia innecesaria, pues además la uniformidad definitiva de criterios se logra a través de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.”

Las reformas al Código Fiscal de la Federación, acorde a planteamiento de la iniciativa mencionada, traerían ciertas ventajas, a decir:

“En diferentes foros de examen del sistema de impartición de justicia fiscal, se ha estudiado la posibilidad de avanzar en su mejoramiento y modernización.”

La propuesta de modificaciones, contenida en la iniciativa, tiene ventajas importantes para todos los involucrados en el avance de la impartición de justicia.

A los particulares les brinda una apertura amplia de sus medios de defensa, tanto por la mayor sencillez del sistema en su conjunto, como por la simplificación de los procedimientos y del proceso fiscal.

Además por la inapreciable garantía de que la justicia fiscal se impartirá en forma integral en la región en que reside el contribuyente, y en un tiempo mucho más breve.

El Foro Nacional de Abogados se beneficiará porque los casos se ventilarán con mayor rapidez en todo el Territorio Nacional.

Los Tribunales se beneficiarán puesto que las modificaciones reducen las cargas de trabajo y amplian el tiempo para resolver los asuntos.

A la Administración Fiscal le representa la consolidación de su estructura administrativa regional.

A todos significa un avance importante hacia la resolución de fondo de las controversias.”

La reforma del 05 de enero de 1988, suprime los recursos de queja por violación a la jurisprudencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación y de revisión, y se otorga a la Sala Superior la facultad de atracción para resolver juicios con características especiales.

Con motivo del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1988, cambia el sentido de la queja y aparece el artículo 239-TER, que en su parte conducente señalaba:

“ARTICULO 239 TER.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la Sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

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

Como se observa, la normatividad que tutela la práctica de la figura jurídica de la queja, se encuentra preceptuada en su artículo 239 ter del Código Fiscal de la Federación vigente en 1988. Asimismo, se establece bajo qué supuestos de procedencia el agraviado podrá presentar su queja ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, a decir:

- a) contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado;*
- b) cuando en el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento.*

Y una peculiar excepción de improcedencia, misma que indica:

- c) *No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.*

Ahora bien, el Código en estudio, en su apartado relativo a la queja, señala en sus fracciones II, III, IV y V, la substanciación que ha de seguir su presentación, para lo cual establece:

“...

II.- *Se interpondrá por escrito ante el magistrado que actuó como instructor, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, o bien repetición del acto o resolución anulado.*

El magistrado instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o resolución que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado instructor dará cuenta a la Sala, la que resolverá dentro de cinco días.

III.- *En caso de que haya repetición del acto anulado, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos el acto repetido, y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.*

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, y la Sala impondrá a éste una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

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

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

A quien promueva una queja frívola e improcedente se le impondrá una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

En las Disposiciones Transitorias del Código Fiscal de la Federación, se agregó:

QUINTA.- La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación continuará el trámite hasta la resolución definitiva de los recursos de queja interpuestos con anterioridad a la vigencia de este Decreto, concretándose, al resolver, a decidir si son o no fundados los agravios, pero sin que la resolución forme jurisprudencia.”

“Como se puede apreciar, la queja nace limitada o coja, primero porque se establece **por una sola vez** y segundo porque no se contempla en contra de actos negativos de la autoridad en el cumplimiento de una sentencia; esto es, que ante la omisión total de dicho cumplimiento por parte de la autoridad en el término de cuatro meses, no procedía la queja.”³

El criterio del legislador al regular en tiempo reciente la institución de la queja en el procedimiento contencioso administrativo federal, mediante adición al Código Fiscal de la Federación a partir del 15 de enero de 1988, fue abocado a la utilidad que la misma tuviese como medio para hacer efectivas las sentencias declaradas por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, así como a la sanción consignada al funcionario responsable ante su arbitrario incumplimiento, que en ocasiones constituye sólo una multa pecuniaria y en otras, el conminar al superior de la autoridad administrativa proceda jerárquicamente cuando haya repetición de la resolución anulada u omisión en el cumplimiento de emitir un nuevo acto administrativo que sustituya al anulado.

3.1.3. Reformas al Código Fiscal de la Federación en 1995.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, se reforma el artículo 239 TER que pasa a ser 239-B, del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

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

³ Ibidem, pág. 389.

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

- a) *La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.*
- b) *Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.*

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

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

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario.

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

V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

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

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio.”

En las Disposiciones Transitorias del Código Fiscal de la Federación, se agrega:

Artículo Quinto. *En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Cuarto que antecede, se estará a lo siguiente:*

...

VIII. *Los juicios contenciosos administrativos que se hubieran interpuesto antes del 1o. de enero de 1996, se instruirán de conformidad con las disposiciones del Código Fiscal de la Federación vigentes hasta dicha fecha. Si a la fecha en que entren en vigor las presentes reformas hubiere transcurrido el término de un año previsto en el artículo 224 de este Código, se procederá en los términos del segundo párrafo del mismo. Si aún no ha concluido dicho plazo, se esperará a que se complete.*

Los recursos que establece el Título VI del Código Fiscal de la Federación y la objeción a que se refiere el artículo 228-Bis del mismo Código, se tramitarán y resolverán en los términos de las disposiciones aplicables a la fecha de su interposición. Tratándose de la queja, ésta se regirá por las disposiciones aplicables a la fecha en que la sentencia haya quedado firme.”

Debido a las reformas que sufre el Código Fiscal de la Federación en diciembre de 1995, la queja queda regulada actualmente en su artículo 239-B, en el cual se puede apreciar que "...la Queja únicamente se amplió para su procedencia en contra de la omisión en el cumplimiento de la sentencia, al haber transcurrido el término de

cuatro meses que la autoridad tenía para ello, pero sigue conservando hasta la fecha, la limitante que se puede interponer únicamente por una sola vez.”⁴

3.2. Concepto de la instancia de queja.

La queja es considerada como el medio de impugnación que se interpone contra determinadas resoluciones que por su importancia menor, no son objeto de apelación, debido al carácter accesorio respecto de la impugnación principal, de ahí que el gran conocedor de la legislación procesal mexicana, Alcalá-Zamora y Casillo, califica la queja de subrecurso.

“En su acepción más importante es el recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia secundaria no son objeto de la apelación... El recurso de queja entendido como medio de impugnación tiene una configuración imprecisa, puesto que su procedencia se establece de manera muy variable en los diversos ordenamientos procesales, y por ello la doctrina la ha llegado a calificar como un cajón de sastre. El destacado procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, profundo conocedor de la legislación procesal mexicana, califica la queja de subrecurso debido a su carácter accesorio respecto de la impugnación principal, que es la apelación.”⁵

Mientras que Rafael de Pina concibe a la queja como el “...medio de impugnación utilizado en relación con aquellos actos procesales del juez y contra los de los ejecutores y secretarios que quedan fuera del alcance de los demás recursos legalmente admitidos.”⁶

Asimismo, puede enfocarse a dicha figura como una denuncia contra la conducta indebida o negligente de la autoridad demandada, ya que se utiliza para manifestar inconformidad ante la actuación de los funcionarios públicos. En esta tesitura, la queja tiene carácter administrativo, más no procesal, en virtud de estar regulada en diversos ordenamientos como medio para la imposición de sanciones disciplinarias.

En materia contencioso administrativa, el jurista Jesús González Pérez aduce que “el recurso de queja se interpone contra actos administrativos, no contra resoluciones judiciales. De aquí que no pueda considerarse un recurso procesal,”⁷ toda vez que no estamos ante un proceso de impugnación de resolución judicial, antes bien nos encontramos ante un proceso que tiene por objeto hacer efectivas las sentencias del

⁴ Idem

⁵ Fix Zamudio, Héctor y Ovalle Favela, José. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Editorial Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1° ed., Tomo VI, Q-Z, Serie Doctrina Jurídica, Num. 77, México, 2002, pág. 3.

⁶ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, 21° ed., México, 1995, pág. 434.

⁷ González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2° ed., México, 1997, pág. 816.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por lo que dicha figura jurídica, se constituye como la única garantía que la ley establece en orden al cumplimiento de los fallos que dicte el mencionado Tribunal.

Atento a lo dispuesto en los artículos 278 y 279 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, la queja es calificada como denuncia, toda vez que se interpone en contra los funcionarios o empleados de la administración de justicia del Distrito Federal y cuando se señalen faltas oficiales de actuarios, secretarios, jueces y magistrados del fuero común, cuya interposición deberá constar por escrito, con la firma del denunciante y la expresión de su domicilio. Así pues, el funcionario encargado de resolver sobre la culpabilidad y la imposición de la sanción, deberá hacerlo dentro del término de un mes.

La queja administrativa o denuncia se regula en el artículo 13, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en la cual se atribuye al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de recibir quejas sobre las faltas que ocurran en el despacho de los negocios, tanto de la competencia del Pleno, de alguna de las Salas de los Tribunales Colegiados de Circuito o Juzgados de Distrito. Si se demuestra que las faltas son graves con fundamento en la fracción XXX del artículo 12 del mismo ordenamiento legal, dará cuenta al Pleno a fin de que imponga sanciones disciplinarias a los jueces de Distrito y Magistrados de Circuito; en cambio, si fueren leves dictará las providencias oportunas para su corrección inmediata.

En ambos supuestos, si se les adjudica presunta responsabilidad en la comisión de un delito, deberá suspenderlos para consignarlos ante el Ministerio Público.

En atención a las anteriores definiciones transcritas, se desprende que no prevalece un criterio uniforme relativo a la naturaleza jurídica de la figura procesal que nos ocupa en el presente capítulo, en virtud de que unos juristas le dan el trato de recurso procesal y otros de medio de impugnación. No obstante lo anterior, de cualquier forma que se actualice la figura jurídica de la queja en las diversas legislaciones, se le atribuye el enfoque de medio de impugnación, cuya procedencia, substanciación y efectos varían notablemente en los diversos ordenamientos procesales.

Ahora bien, la legislación administrativa mexicana es imprecisa al ubicar a la queja como una instancia y a la vez como un recurso, puesto que en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, se emplean dos vocablos diferentes: "ocurrir", de cuya definición gramatical se colige que estamos en presencia de una instancia; mientras que el otro término en mención es "interponer", mismo que se refiere a un recurso. De lo cual se evidencia que resulta complejo realizar una definición absoluta de lo que es la queja, dada la aplicabilidad tan variable que los autores, así como los ordenamientos jurídicos le atribuyen a dicha figura.

Conforme al Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la queja equivale a una denuncia cuando se utiliza para manifestar inconformidad con la actuación de los funcionarios,

y por ello asume el carácter administrativo, esto es, puede considerarse como una denuncia contra determinadas conductas que se consideran indebidas, que han sido reguladas en el ordenamiento mexicano como un medio para lograr la administración de la justicia a los particulares, para el caso de incumplimiento de las sentencias emitidas por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, a través de la imposición de sanciones disciplinarias que en realidad tienen el carácter de administrativas, es decir la queja en materia administrativa ha sido considerada como una denuncia por incumplimiento a las resoluciones administrativas.

Sin embargo, nos apegamos al criterio que aporta el procesalista Jesús González Pérez, en cuanto a la procedencia de la queja en el procedimiento contencioso administrativo federal, pues arguye que la queja procede exclusivamente contra actos administrativos a fin de hacer efectivas las sentencias del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyo alcance representa la única garantía que la ley establece en orden al cumplimiento de las sentencias que hubiese dictado el Tribunal Federal; por lo que no debe considerarse como un recurso procesal tendiente a la impugnación de resoluciones judiciales.

3.3. Naturaleza Jurídica de la queja.

A partir de 1987 en que "se introdujo la figura de la queja en el Código Fiscal de la Federación, ésta no quedó definida en su concepto, es decir, por su naturaleza jurídica no se constituye propiamente en un recurso de agotamiento forzoso antes de instar a la impugnación directa de la resolución materia de la queja, que de no agotarse presuma el consentimiento de dicha resolución al violentarse el principio de definitividad, habida cuenta que el particular afectado con la misma puede optar por uno o por otro, según la naturaleza de su pretensión, esto es, que se analicen los términos y alcances del cumplimiento dado a una sentencia (queja), o bien, los propios motivos y fundamentos que sostienen la legalidad de la resolución administrativa (juicio)".⁸

En estas consideraciones, se ha omitido precisar en el Código Fiscal de la Federación si la queja prevista en el artículo 239-B, constituye una instancia, un recurso, un incidente o alguna otra figura, toda vez que solamente la denomina como queja. Sin embargo, para algunos autores la naturaleza de la figura que nos ocupa es la de un recurso, en virtud del momento procesal en que se presenta, esto es, una vez concluido el juicio; así como por el objeto que se persigue con su interposición, relativo a otorgar un medio de defensa al afectado a fin de no dejarlo en un estado de indefensión y tener la posibilidad de ejercitar el derecho de exigir el cumplimiento de las decisiones del órgano jurisdiccional.

⁸ Bravo Pérez, Roberto. *La Instancia de la Queja*. Cumplimiento y Ejecución de Sentencias. Queja-Efectos. IX Reunión Nacional de Magistrados. Justicia Contencioso Administrativa, Origen, Evolución y Perspectiva en los Ámbitos Federal, Estatal y Municipal. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000, págs. 427 y 428.

Ahora bien, no puede adjudicársele la naturaleza jurídica a la figura en comento de un incidente, puesto que el capítulo VI del Código Fiscal de la Federación denominado "De los Incidentes", no alude a dicha figura, no obstante que se trata de un planteamiento accesorio, que con motivo del proceso pudiera tratarse de un incidente común, sin que fuese de previo y especial pronunciamiento.

Así las cosas, la figura de la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, no constituye un recurso, ya que limitativamente el ordenamiento legal invocado solo establece como recursos el de reclamación establecido en el diverso 242 y el de revisión previsto en el numeral 248. por lo tanto, la queja no tiene la naturaleza de recurso, puesto que a través de ella no se controvierte un acto emitido por algún Magistrado o Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino por el contrario, se constituye como una instancia por virtud de la cual el afectado acude ante dicho Tribunal a denunciar el incumplimiento a su sentencia por parte de una autoridad administrativa, cuya finalidad es que se revoque el acto que la provocó y se ordene a la autoridad demandada se abstenga de incurrir en la conducta denunciada, y en el supuesto de que dicha autoridad hiciera caso omiso a la referida advertencia, entonces deberá imponerse una multa como sanción. Dicha instancia se interpone ante el Magistrado Instructor que conoció del juicio de nulidad, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca.

De este modo, "... tomando los elementos relativos al recurso de queja y al incidente de inejecución de sentencia previstos en la Ley de Amparo, opino que la naturaleza jurídica de la queja es simplemente la de una instancia, entendida esta expresión en su sentido genérico de medio de defensa no especificado y en esa virtud concluimos que la acepción correcta de la figura de que se trata debe ser la de instancia de queja."⁹

En este orden, es de precisarse que una vez que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa haya declarado fundados los conceptos de impugnación hechos valer por el accionante en juicio de nulidad, la sentencia que al efecto se dicte declarará la nulidad del acto combatido, dejando sin efectos el mismo y en consecuencia, las autoridades demandadas quedarán obligadas a cumplimentar dicha sentencia, en los términos que establezca la citada resolución y dentro de los plazos previstos en la Ley, esto es, otorgando y restituyendo al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados.

Con lo anterior queda de manifiesto que al dictarse la sentencia por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que se declare la nulidad lisa y llana o bien, la nulidad para efectos de la resolución impugnada, es cuando el afectado tiene la posibilidad legal de obligar a la autoridad demandada, mediante el instrumento de la queja, a cumplimentar debidamente su resolución. Así las cosas, en el supuesto caso que la autoridad haga caso omiso de dar cumplimiento a la

⁹ Martínez Rosaslanda, Sergio. *La Figura de la Queja Prevista en el Artículo 239 Ter del Código Fiscal de la Federación*. Op. cit., pág. 333.

sentencia, el quejoso podrá interponer en cualquier tiempo su queja, siempre que no haya precluido su derecho.

De este modo "... no se pretende la nulidad del acto que provoca la queja, sino sancionar la indebida actuación de la autoridad emisora de la misma y revocar dicho acto por esa misma razón, esto es, que el Tribunal Fiscal de la Federación (sic) se convierta en el guardián del debido cumplimiento de sus decisiones jurisdiccionales respecto de quienes tienen la obligación de cumplirlas, alcanzando con ello la plenitud de jurisdicción."¹⁰

La figura que nos ocupa constituye "... un matiz más de plena jurisdicción, aunque desafortunadamente dista mucho de la plena jurisdicción, propia de los Tribunales Administrativos que tienen esa naturaleza, aún cuando debe reconocerse el mínimo adelanto que su presencia implica. Gracias a esta figura los administrados o contribuyentes cuentan con un mecanismo para defenderse de los casos de incumplimiento de sentencia firme, que limitativamente se señalan en dicho precepto."¹¹

3.4. Su tramitación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.4.1. Fundamento Legal.

Por reforma constitucional publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1946 y en vigor a partir del 10 de enero de 1947, la fracción I del artículo 104 de nuestra Constitución Política, faculta a la SCJN para conocer de los recursos creados por la ley en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos, siempre que dichos tribunales estuviesen dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

El Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1987, contiene una importante adición al artículo 17 Constitucional, la cual entró en vigor el día siguiente de su publicación. En este sentido, nuestra Carta Magna establece en el dispositivo citado, lo siguiente:

"ARTÍCULO 17.- Las Leyes Federales y Locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los Tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones."

Del numeral transcrito se desprende que por mandato Constitucional, los tribunales federales, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como los tribunales del fuero común, cuenten con leyes que garanticen la plena ejecución

¹⁰ Bravo Pérez, Roberto. *La Instancia de la Queja*. Op. cit., pág. 428.

¹¹ Martínez Rosaslanda, Sergio. *La Figura de la Queja Prevista en el Artículo 239 Ter del Código Fiscal de la Federación*. Op. cit. pág. 332.

de sus fallos, como en la especie lo es la institución de la queja en el Código Fiscal de la Federación. En consecuencia, se estableció la autonomía de los tribunales administrativos.

"La reforma anterior implica un cambio fundamental para el Tribunal Fiscal de la Federación (sic), ya que al ordenar la Constitución que las leyes federales deben garantizar la plena ejecución de los fallos que emita, conforma la norma legal y la actitud que deben observar el órgano jurisdiccional, los particulares y las autoridades administrativas."¹²

Asimismo, el fundamento que le otorga legalidad a la instancia en estudio lo es el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación vigente, cuyo texto prevé los supuestos de procedencia, substanciación, resolución y efectos de su interposición, así tenemos que el dispositivo antes mencionado señala:

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

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

- a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.*
- b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.*
- c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.*

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia,

¹² De la Rosa Vélez, Ricardo Sergio. *La Ejecución de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación*. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda Época, Año IX, Número 94, México, octubre de 1987, pág. 463.

repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

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

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

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

V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que de cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de éste artículo.

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

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio.

VII. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

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

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

3.4.2. Procedencia.

La figura jurídica de la queja se encuentra regulada en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación vigente, cuya interposición procede en los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, tal como lo prevé el dispositivo legal en comento:

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

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

- a) *La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.*
 - b) *Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.*
 - c) *Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.*
- ... ”

En estas consideraciones, tal como se mencionó en el capítulo que antecede, una sentencia se considera firme cuando “... no admite ningún medio de impugnación y que por lo mismo ha adquirido la *autoridad de cosa juzgada...*”¹³, es decir, la sentencia firme es aquella que no admite recurso alguno o admitiéndolo ésta no fuere recurrida, o habiendo sido recurrida se haya declarado desierto el interpuesto, o bien, haya desistido el recurrente de él; asimismo, la sentencia firme puede ser la resolución consentida de manera expresa por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 356 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia fiscal.

Así las cosas y de conformidad con lo previsto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, si la sentencia definitiva obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia definitiva quede firme o después de haber sido notificada legalmente a las partes la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva.

De lo anterior se colige, que una vez transcurrido el plazo señalado en el párrafo que antecede, la interposición de la queja procederá en contra de los actos que a continuación se indican:

- a) La resolución que repita indebidamente el acto anulado o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
- b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la ley.
- c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

¹³ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 10^o ed., Tomo IV, México, 1997, pág. 2892.

Así las cosas, se incurre en incumplimiento de sentencia firme cuando la autoridad demandada:

- a) Repite indebidamente la resolución anulada;
- b) Cuando incurre en exceso o en defecto al cumplir la sentencia dictada por el Tribunal;
- c) Cuando omite dar cumplimiento a la sentencia en el plazo de cuatro meses; y
- d) Cuando no de cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

Sin embargo, el numeral que se comenta resulta ser limitativo para el particular afectado al pretender instaurar su queja ante la Sala que dictó la sentencia, toda vez que el agraviado solamente podrá ocurrir en queja por una sola vez, ante la Sala que dictó la sentencia, por lo tanto, en el supuesto de que feneciera el término para su interposición en los casos de repetición, exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, ya no podría ocurrir en queja, quedando en un total estado de indefensión.

Lo anterior es así, en atención a que después de haber impugnado una resolución o acto administrativo ante el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, obteniendo como resultado una sentencia favorable, simplemente por el hecho de no impugnar a tiempo la repetición, el exceso o el defecto en el cumplimiento de la referida sentencia, el agraviado tendría que buscar otra vía legal para que se ejecutara dicha sentencia, pudiendo ser de nueva cuenta otro juicio de nulidad ante el mismo Tribunal.

Por otro lado, el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación señala:

“A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio.”

En atención al dispositivo antes citado, es dable mencionar que el Código Fiscal de la Federación es omiso en señalar, tratándose de resolución definitiva, los casos en los cuales, resulta ser improcedente la instancia de queja, y en su defecto instruir la como un nuevo juicio de nulidad.

3.4.3. Substanciación.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación vigente, en los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia. La tramitación la dispone el numeral en comento en los siguientes términos:

Su interposición será por escrito ante el Magistrado Instructor o Ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto en que la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, en el plazo de cuatro meses, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

Por lo que hace al escrito en el que se interponga la queja, el Código Fiscal de la Federación no exige más requisitos que el expresar las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien expresar la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

No obstante lo anterior, en el escrito en el que se interponga la queja deberá señalarse el nombre del particular y el juicio en el que se actúa, asimismo y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 199 del Código Fiscal, la promoción deberá estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada.

Una vez presentado el escrito, el Magistrado Instructor o Ponente pedirá un informe a la autoridad que haya incurrido en incumplimiento de la sentencia, el cual deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja, vencido dicho plazo con informe o sin él, el Magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días.

En caso de incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento, en la cual se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y en su caso, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

Ante la circunstancia descrita en el párrafo que antecede, el magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que

provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

Si la parte afectada solicita a la autoridad ejecutora la suspensión del procedimiento económico coactivo y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, se suspenderá el referido procedimiento durante el trámite de la queja.

Expuesto lo anterior, la substanciación de la queja es muy sencilla, basta presentar el escrito correspondiente, esperar el informe de la autoridad para que la Sala o Sección dicte resolución dentro del plazo de cinco días.

3.4.4. Resolución.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación vigente, en los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, cuya tramitación la dispone el numeral en comento en los siguientes términos:

En el supuesto de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Asimismo, la resolución de la queja deberá notificarse al superior jerárquico del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que proceda a cumplimentar debidamente el fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

En cambio, si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que de cumplimiento a la resolución, además se le notificará al superior del funcionario que cometió la infracción para que proceda jerárquicamente y se le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

Por otro lado, en caso de que la Sala resuelva que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, mediante sentencia incidental, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión, cuya resolución se notificará también al superior del funcionario responsable (entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada) y para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

3.4.5. Efectos.

La fracción III, del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación establece el supuesto de la repetición de la resolución anulada, del cual se desprende claramente, que el fin de la queja en caso de repetición es lograr que la Sala deje sin efectos la resolución repetida, notificando y ordenando al funcionario responsable que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, además de informarle a su superior jerárquico e imponerle una multa de 30 a 90 días de su salario normal, considerando el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

Los efectos de la figura jurídica procesal de la queja, en caso de repetición de la resolución anulada, son el hacer cumplir la sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dejando sin efectos la resolución repetida para que el funcionario responsable cumpla con lo que señale la Sala y se abstenga de nuevas repeticiones.

La fracción IV del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación establece el supuesto en caso de que se incurra en exceso o en defecto, cuando la resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

El fin de la queja, en el anterior supuesto, es que la Sala deje sin efectos la resolución que la provocó y conceder al funcionario responsable veinte días para que dé el debido cumplimiento al fallo, el cual deberá ser en la forma y términos precisados.

En consecuencia, los efectos de la queja en caso de exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia son sin duda, el hacer cumplir de una manera exacta y en la forma y términos que señale, los fallos pronunciados por el Tribunal, dejando sin efectos la resolución que provocó la queja para que el funcionario responsable de el debido cumplimiento al fallo.

Una vez transcurrido el plazo señalado en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación para que la autoridad cumplimente una sentencia definitiva, esto es, a fin de que realice un determinado acto o inicie un procedimiento, es válido considerar que la autoridad responsable omitió dar cumplimiento a la sentencia pronunciada por

el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que la vía legal a seguir es la queja.

En el caso previsto en la fracción V del numeral mencionado, se hace notar que si la parte afectada ocurrió en queja, en consecuencia ésta busca hacer que la Sala resuelva que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, para conceder al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo.

Por lo tanto, los efectos de la figura jurídica procesal de la queja en este supuesto son hacer cumplir el fallo dictado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, concediéndole al funcionario responsable el plazo de veinte días para que dé cumplimiento al fallo omitido por alguna de las Salas del propio Tribunal.

Respecto a la responsabilidad del funcionario responsable por el incumplimiento al fallo dictado por el Tribunal, ésta puede ser por repetición o por total omisión en el cumplimiento y consistirá en la notificación al superior para que proceda jerárquicamente además de la multa que le impondrá la Sala de 30 a 90 días de su salario normal, considerando el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

Para concluir, el estudio de la procedencia y efectos de la figura jurídica de la queja, nos ha ayudado a entender que es la única garantía que tiene el particular para hacer efectivas las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.5. La queja en la Ley de Amparo.

En materia de amparo, el recurso de queja se encuentra regulado en los artículos 95 a 102 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La queja es un mecanismo establecido en la Ley de Amparo, al alcance de las partes, en atención a que solo tiene por finalidad fijar si ha sido cumplimentada por la autoridad responsable una sentencia de amparo, más no resolver si la ejecución de la misma ha causado o no violación de garantías individuales a un tercero.

Solo a las partes en el amparo interesa el exacto cumplimiento de las resoluciones recaídas en sus procedimientos y no a los extraños que pueden hacer uso a su vez del amparo cuando se violen en perjuicio, con ese motivo, las garantías individuales.

En este sentido, el recurso de queja a que se refiere el artículo 95 de la Ley en cita, en principio sólo puede ser interpuesto por las partes en el juicio, y quien sin serlo pretenda interponer el mencionado recurso deberá justificar su interés jurídico para ello, el cual debe razonar y, en su caso, acreditar el recurrente. Esto es, que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1° y 3° del Código Federal de

Procedimientos Civiles, 1°, 4° y 5° de la Ley de Amparo, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para promover el juicio de amparo, recursos e incidentes, es preciso estar legitimado para obrar, puesto que en caso contrario la acción es improcedente en los términos del artículo 74 de la Ley; y falta tal legitimación cuando los promoventes de un recurso de queja por exceso de ejecución de la sentencia de amparo, carecen de interés jurídico por haber consentido tácitamente el acto reclamado en el juicio de garantías, en el cual actuaron como terceros perjudicados.

La figura jurídica en estudio procede contra las resoluciones que dicten los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Circuito, durante la tramitación del juicio de amparo, o después de concluido, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva y que no sean responsables en la misma.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 95 de la Ley en cita, el recurso de queja procede en los siguientes supuestos:

“...

I.- Contra los autos dictados por los jueces de Distrito o por el Superior del Tribunal a quien se impute la violación reclamada, en que admitan demandas notoriamente improcedentes ;

...”

En términos de la fracción I del artículo citado, solo podrá considerarse fundado el recurso de queja cuando la notoria improcedencia del juicio se desprenda del contexto de la demanda y de los documentos anexos a ella, pero no cuando dicha improcedencia deriva de pruebas que no fueron del conocimiento del juez, ya que el peticionario de garantías, en la tramitación de la queja, no tendría la oportunidad de objetarlas.

“...

II.- Contra las autoridades responsables, en los casos a que se refiere el artículo 107 fracción VII de la Constitución Federal, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejosos la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado;

III.- Contra las mismas autoridades por falta de cumplimiento del auto en que se hayan concedido al quejosos su libertad bajo caución conforme al artículo 136 de esta ley;

IV.- Contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el

artículo 107, fracciones VII y IX de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo;

...”

El defecto de ejecución consiste en dejar de hacer algo de lo que la resolución, de cuya ejecución se trate, disponga que se lleve a cabo y no en efectuar una ejecución que por cualquier motivo sea irregular, pues el vocablo “defecto” no está empleado en este segundo sentido por la Ley de Amparo, sino en el primero, ya que dicho ordenamiento al hablar de exceso o defecto en la ejecución, emplea el segundo de esos términos, en contraposición al primero, queriendo significar con el vocablo “exceso” sobrepasar lo que mande la sentencia de amparo, extralimitar su ejecución y con el vocablo “defecto”, realizar una ejecución incompleta, que no comprenda todo lo dispuesto en el fallo.

En otras palabras, por un lado existe defecto de ejecución cuando la autoridad responsable omite el estudio o resolución de alguna de las cuestiones que se le ordenó resolver en la ejecutoria que concedió el amparo conforme a los términos y fundamentos legales de la propia ejecutoria con la que está vinculada; y por otra, hay exceso en el cumplimiento de la sentencia de amparo, si al restituirse las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, se involucran actos que no figuran entre los reclamados o no constituyen actos subsecuentes derivados de los reclamados, para que queden incorporados entre los que deben ser anulados por efecto de la sentencia de amparo.

La queja por exceso o defecto de la ejecución de una sentencia de amparo, debe enderezarse contra el juez de distrito respectivo, que sanciona los actos de las autoridades del orden común, encaminados al cumplimiento de la ejecutoria.

No pueden fundar el recurso de queja nuevas impugnaciones que se hagan a una definitiva, sobre puntos que no fueron tratados en el amparo cuya ejecutoria se está cumplimentando, ya que el propio recurso solo tiene por finalidad determinar si dicha ejecutoria ha sido cumplida en sus términos estrictos.

Para que proceda la queja por incumplimiento de ejecutoria de amparo es preciso que la ejecutoria conceda la protección constitucional, ya sea que se interponga por exceso defecto o por inejecución, pues las que niegan o sobresean el juicio de garantías, sólo tienden a dejar en vigor los actos reclamados y expedita la jurisdicción de las autoridades responsables, en cuyo caso la autoridad ejecuta el acto reclamado por la virtud ejecutiva de su propio mandamiento que ha quedado firma.

“...

V. Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito el Tribunal que conozca o haya conocido del juicio conforme al artículo 37, o los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos a que se

refiere la fracción IX del artículo 107 de Constitución Federal respecto de las quejas interpuestas ante ellos conforme al artículo 98;

...”

En este orden, solo es posible intentar el recurso de queja contra “resoluciones”, esto es, contra actos definitivos del juez federal. Los acuerdos dictados durante la substanciación de los recursos de queja por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia de amparo, no son impugnables en queja ante los tribunales colegiados de circuito, sino junto con la resolución que recaiga al mencionado recurso, a través de la queja, establecida en la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo.

“...

VI. Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, o el superior del Tribunal a quien se impute la violación de los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme el artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley;

“VII. Contra las resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños y perjuicios a que se refiere el artículo 129 de esta ley, siempre que el importe de aquéllas exceda de treinta días de salario;

...”

Los numerales ya transcritos exigen para la procedencia del recurso, entre otras cosas, que las resoluciones impugnadas, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva.

El tribunal colegiado de circuito que conoce de un recurso de queja interpuesto con fundamento en la fracción VI del artículo 95 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de Nuestra Carta Magna, sólo debe limitar su examen a las constancias que obren en el toca que se forme con motivo del recurso y a las que, en su caso, envíe el juez de distrito con su informe justificado que sobre la materia de la queja debe rendir de conformidad con los artículos 99, párrafo tercero y 98, párrafo segundo de la Ley en cita. Sólo es al recurrente a quien le corresponde hacer el señalamiento y solicitud de envío de las constancias que deben integrar dicho toca.

En este caso y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley de Amparo, el recurso de queja debe interponerse directamente ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, por lo que si el recurrente presenta el escrito de queja ante una autoridad que carece de facultad para recibirlo, con ello no se interrumpe el término legal de interposición de este recurso.

“...

VIII. Contra las autoridades responsable, con relación a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados De Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta; cuando rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes; cuando nieguen al quejoso su libertad caucional en el caso a que se refiere el artículo 172 de esta ley, o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados;

...”

Esta fracción establece que el recurso de queja procede contra las autoridades responsables con relación a los juicios de amparo de la competencia de los tribunales colegiados de circuito en amparo directo, en los siguientes supuestos: a) cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta; b) cuando rechacen la admisión de fianzas o contrafianzas; c) cuando admitan las que no reúnen los requisitos legales o que pueden resultar insuficientes; d) cuando se niegue la quejoso su libertad caucional; e) cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados. La interpretación efectuada a dichos incisos, lleva al conocimiento de que el recurso de queja procede contra los actos destacados, provenientes de las autoridades responsables en los juicios de amparo directo, cuya competencia corresponde a los tribunales colegiados.

Es decir, la queja procede contra las resoluciones pronunciadas por los jueces de distrito o las autoridades responsables, en los diversos casos comprendidos en el artículo 95 de la Ley de Amparo, pero no contra omisiones o irregularidades en el procedimiento, salvo el supuesto transcrito en el anterior párrafo, esto es, al determinar la procedencia del mencionado recurso contra las autoridades responsables, que en auxilio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intervienen en los incidentes de suspensión de los juicios de amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal.

“...

IX. Contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo

directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso; ...

X. Contra las resoluciones que se dicten en el incidente de cumplimiento substituto de las sentencias de amparo a que se refiere el artículo 105 de este ordenamiento, así como contra la determinación sobre la caducidad en el procedimiento tendiente al cumplimiento de las sentencias de amparo a que se refiere el segundo párrafo del artículo 113, y

XI. Contra las resoluciones de un juez de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en que concedan o nieguen la suspensión provisional.

...”

Contra el cumplimiento indebido de las sentencias de amparo, por exceso o defecto, procede el recurso de queja previsto en la fracción IX del artículo 95 de la Ley de Amparo en los casos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; es claro que no es el amparo sino la queja la que procede para exigir el cumplimiento de las sentencias contra cualquier autoridad que tenga que intervenir en él.

La forma correcta de ejecutar un fallo constitucional que protege, es dictar nueva sentencia que se ajuste a los términos de la ejecutoria de amparo, ciñéndose al tenor exacto de ese fallo. Hay exceso de ejecución cuando la autoridad responsable va más allá del alcance de la ejecutoria que concede la protección federal y afecta actos jurídicos. Incuestionablemente hay un exceso en la ejecución de una sentencia de amparo, si la autoridad responsable al pronunciar el nuevo fallo, introduce un elemento que no ha sido motivo de discusión entre las partes.

Las reformas de diciembre de 1983 introdujeron la queja contra las resoluciones dictadas en primera instancia sobre la suspensión provisional, que anteriormente no admitían recurso alguno.

Con relación a la ejecución de las sentencias de amparo que otorgan la protección de la justicia de la Unión, ya sea que hubiesen sido pronunciadas en amparo bi o uni- instancial, la queja procede en primer término, contra las autoridades responsables en virtud de incurrir en exceso o defecto en el cumplimiento de las propias sentencias que emiten, y en segundo término, respecto de las resoluciones dictadas por los Jueces de Distrito o por los superiores de los tribunales a los que se impute la violación en jurisdicción concurrente y excepcionalmente por los Tribunales Colegiados de Circuito, con motivo de las decisiones por lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo, o bien respecto de las anteriores quejas contra las autoridades responsables.

Así las cosas, debe entenderse por defecto de ejecución de sentencia de amparo cuando "... la autoridad responsable no realiza alguno o algunos de los actos que implique el alcance o extensión de éste y el cual se determina por el sentido de las consideraciones jurídicas y fácticas que en apoyo de los puntos resolutivos se hayan formulado."¹⁴ Esto es, habrá defecto en la ejecución de un fallo constitucional cuando la autoridad responsable deja de realizar los actos necesarios e idóneos para darle cumplimiento, de cuyas consideraciones jurídicas y fácticas formuladas en apoyo de los puntos resolutivos, se determina el alcance de dicha sentencia.

Empero, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo "la autoridad responsable incurre en *exceso de ejecución* cuando se extralimita, mediante los actos correspondientes, de la restitución a que alude el precepto legal invocado, otorgando con demasía al quejoso lo que a éste incumbe para reintegrarlo en el pleno goce de la garantía individual violada; o cuando, a propósito del cumplimiento de una sentencia constitucional, altera la situación en que se encontraban las cosas inmediatamente antes de la violación, introduciendo elementos que no se hallaban en ella."¹⁵ En otras palabras, habrá exceso en la aludida ejecución, en el caso de que las autoridades responsables se extralimiten en relación de los actos extrínsecamente necesarios para cumplir un fallo de amparo.

El alcance de las sentencias para efectos de su cumplimiento, se precisan en los considerandos respectivos.

En cuanto al sentido de la sentencia de una queja procedente por ejecución excesiva, el auto que declare fundada la queja surte efectos invalidatorios de los actos de las autoridades responsables que hayan significado extralimitación de la exacta observancia de la sentencia constitucional. En el caso contrario: cuando se trate de una queja procedente por defecto de cumplimiento se obliga a la autoridad responsable a efectuar los actos omitidos. Y, en ambos casos, si la resolución que se emitió en la queja no se observa por la autoridad responsable una vez que quede firme, el quejoso o la parte recurrente pueden iniciar el incidente de desobediencia para el efecto de obligar a cumplir la sentencia constitucional, exactamente en las condiciones y en los alcances determinados en la resolución.

Son variados los plazos para la interposición del recurso de queja, a decir: a) en los casos de las fracciones II y III del artículo 95 de la Ley de Amparo, esta figura podrá interponerse en cualquier tiempo, mientras se falle el juicio de amparo en lo principal, por resolución firme; b) en los casos de las fracciones I, V, VI, VII, VIII y X del mismo artículo, se deberá interponer el recurso de queja dentro de los cinco días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida; c) en los casos de las fracciones IV y IX del propio artículo 95, podrá interponerse dentro de 365 días, contados desde el día siguiente al en que se notifique al quejoso el auto en que se haya mandado cumplir la sentencia, o al en que la persona extraña a quien afecte su ejecución tenga conocimiento de ésta; salvo que se trate de actos que importen

¹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, 39° ed., México, 2002, pág. 614

¹⁵ idem

peligro de privación de la vida, ataques a la vida personal, deportación, destierro, o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que la queja podrá interponerse en cualquier tiempo, y d) En el caso de la fracción XI del referido artículo 95, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida. Esto es, tratándose del recurso de queja contra autoridades responsables por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, puede interponerse en cualquier tiempo en tanto no se pronuncie sentencia firme; y si se trata de exceso o defecto en la ejecución de la sentencia protectora, el plazo es de un año a partir del conocimiento del cumplimiento irregular, que también puede ser reclamado por los terceros extraños afectados, salvo los supuestos de actos que afecten la vida, integridad corporal o la libertad, derechos de ejidatarios, comuneros o núcleos de población, en cuyo caso puede interponerse en cualquier tiempo. En los demás supuestos, el plazo es de cinco días a partir del siguiente del que surta efectos la resolución que se combate.

La queja que contempla la Ley de Amparo, exclusivamente a lo referente en las fracciones IV y IX de su artículo 95, guarda mayor similitud con la prevista en el Código Fiscal de la Federación, que son los casos en los que esta figura procede contra los actos de las autoridades responsables que hayan otorgado al quejoso la protección de la justicia federal, tanto en los procesos de amparo bi-instancial, como en los uni-instanciales. El recurso de queja no procede por incumplimiento o inobservancia totales de la sentencia de amparo, a excepción de los supuestos contenidos en la fracción III del artículo 95, y párrafo quinto del artículo 136 de la Ley de Amparo, ya que dicha omisión no se traduce en exceso o defecto de ejecución de la sentencia, sino en rebeldía activa o pasiva frente a ellas, la cual es reparable a través del procedimiento establecido en los artículos 104, 105, 143 y siguientes de la Ley de Amparo.

De acuerdo con el artículo 98 de la Ley de Amparo, con relación a las fracciones II, III y IV del artículo 95, del mismo ordenamiento legal, la autoridad competente para conocer el recurso de queja lo es el juez de Distrito o autoridad que conozca o haya conocido del juicio de amparo en los términos del artículo 37, o ante el Tribunal Colegiado de Circuito si se trata del caso de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal. Una vez admitido el recurso, se requerirá a la autoridad contra la que se haya interpuesto para que dentro del término de tres días rinda informe con justificación sobre la materia de la queja, transcurrido éste, con informe o sin él, se dará vista al Ministerio Público por igual término, posteriormente se dictará la resolución que proceda dentro de los tres días siguientes.

El procedimiento para la substanciación y resolución de la queja que se deduce contra actos de las autoridades responsables, se contiene el segundo párrafo del artículo 98, en relación con el tercero del artículo 99, ambos de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el sentido y en esta parte exclusivamente la queja del Código Fiscal de la Federación resulta semejante en cuanto a su procedencia con la Ley de Amparo. Y estas dos son diferentes, en la queja que se contempla en la Ley del Tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal en donde si resulta procedente la queja por incumplimiento total.

A diferencia de la queja que contempla la ley de Amparo, la establecida en el Código Fiscal de la Federación tiene un supuesto más de procedencia que es la repetición del acto. En consecuencia, y en los supuestos advertidos en las fracciones IV y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, esta figura en estudio procederá tanto en procesos uni-instanciales, como bi-instanciales, solamente contra las autoridades responsables cuando incurrir en exceso o defecto de las ejecuciones que hayan otorgado al quejoso la protección de la justicia federal.

Por su parte, el artículo 208, contenido en el Título Quinto, capítulo II de la Ley de Amparo, establece las sanciones por responsabilidad de las autoridades y en específico indica:

“ARTÍCULO 208.- Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado, o tratase de eludir el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal, inmediatamente será separada de su cargo y consignada al juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad.”

Del artículo antes transcrito se observa que en caso de que la autoridad responsable repitiera el acto reclamado aún habiéndose concedido el amparo y la protección de la justicia de la unión, o bien eludiera el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal, será separada de su cargo y consignada al juez de Distrito que corresponda de manera inmediata a fin de que la juzgue por abuso de autoridad en términos que el Código Penal Federal.

3.6. La queja en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Con la publicación de la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en fecha 1° de enero de 1996, fue cuando se dotó de nueva cuenta de plena jurisdicción a este Tribunal, pues desde sus inicios el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha investido la facultad de dirimir las controversias que se suscitaren entre las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y los particulares, debido a todos aquellos actos que dictaren, ordenaren, ejecutaren o trataran de ejecutar en agravio de los particulares, por lo que la

eficiencia de los tribunales administrativos locales radica en gran parte en el estricto cumplimiento de las sentencias que dictan.

“Es por ello que este Tribunal de conformidad con su desarrollo y nuestra Carta Magna permite la existencia del sistema Francés y del Anglosajón para controlar la legalidad de la acción administrativa, dándose así, una especie de mecanismo híbrido de control, ya que el Tribunal local cuenta con facultades para declarar la nulidad de los actos administrativos y a su vez para indicar a ésta la manera en que debe emitirlo, dada su naturaleza ... lo que no deja duda alguna del imperio de atribuciones y facultades del órgano jurisdiccional para dictar el sentido en que las autoridades deben cumplir sus fallos, independientemente de su estructura y su normatividad interna o general que las rige; dándole contenido a la plena jurisdicción con la que los Tribunales determinarán la existencia o no de los derechos que el reclamante hace valer en contra de las autoridades de la administración pública, y por ende sus resoluciones podrán reformar el acto impugnado, y aún más podrán sustituir a la autoridad administrativa en la restitución del derecho afectado”¹⁶

Así las cosas, es dable precisar, que en el artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se establece lo que debe contener toda sentencia que dicte ese Tribunal, a decir:

“ARTICULO 80.- Las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener:

I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos. Así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlo a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;

III.- Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; y

IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación...”

¹⁶ Aceves Gutiérrez, Laura Emilia; Flores Grajales, Ana Thelma y otros. *Eficacia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa Local*. IX Reunión Nacional de Magistrados. Justicia Contencioso Administrativa, Origen, Evolución y Perspectiva en los Ámbitos Federal, Estatal y Municipal. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000, pág. 222.

“ARTICULO 81.- Serán causas de nulidad de los actos impugnados:

I.- Incompetencia de la autoridad;

II.- Incumplimiento y omisión de las formalidades legales;

III.- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; y

IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.”

Por otro lado, la resolución impugnada quedará sin efectos una vez que se haya decretado su nulidad en el texto mismo de la sentencia definitiva dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en cuyos resolutivos quedará expresamente indicada la obligación a cargo de las autoridades demandadas a fin de otorgar o restituir al accionante en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente perjudicados.

“ARTICULO 82.- De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.”

Es de hacer notar que la queja prevista en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, procede contra el total incumplimiento de las sentencias definitivas pronunciadas por este Tribunal. Ahora bien, en caso de que la autoridad no cumpliera con lo establecido en la sentencia de mérito, entonces el gobernado a fin de obtener el cumplimiento del fallo, podrá ocurrir en queja ante el Tribunal Contencioso citado.

“ARTICULO 83.- El actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Una vez cumplido el término de cinco días, la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para

que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

Las sanciones antes mencionadas también serán procedentes, cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decreta respecto del acto reclamado en el juicio.”

Así las cosas y una vez que la sentencia definitiva ha causado ejecutoria y no han sido cumplidos sus puntos resolutive por parte de las autoridades demandadas, el particular afectado tiene la oportunidad de instaurar la queja ante la Sala que dictó la sentencia respectiva, conforme a las siguientes bases:

- a) Una vez que el particular afectado haya interpuesto la queja, se le dará vista de la misma a la autoridad responsable por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga.
- b) La Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia.
- c) Si resuelve que la autoridad no cumplió con lo fallado, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia, se le impondrá una multa de 50 a 180 días el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.
- d) En caso de que la autoridad persista en su incumplimiento, la Sala Superior, a instancia de la Sala correspondiente, solicitará al Jefe del DDF que conmine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a lo determinado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- e) Si la autoridad persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva, solicitar del Jefe del Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días
- e) Lo anterior sin perjuicio de que la multa impuesta se reitere cuantas veces sea necesario.
- f) La Sala Superior se encuentra facultada para hacer del conocimiento del Presidente de la República, los casos en los que el propio Jefe del Gobierno del Distrito Federal incumpla las resoluciones del Tribunal, a efecto de que éste las acate.

g) Las sanciones antes mencionadas también serán procedentes, cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decrete respecto del acto reclamado en el juicio.

“Como se puede apreciar, ni la Ley de Amparo ni las diferentes Leyes Contenciosas Administrativas de los diferentes Estados de la República Mexicana limitan a la Queja para que solo se pueda interponer **por una sola vez** y todas contemplan prácticamente un cumplimiento inmediato de la sentencia que dicten dichos tribunales.”¹⁷

¹⁷ Martínez Franco, Jaime y otros. *La queja por una sola vez*. Op. cit., pág. 391.

CAPÍTULO IV

INEFICACIA DE LA INSTANCIA DE QUEJA PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS SENTENCIAS PRONUNCIADAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

4.1. Alcances jurídicos de la queja.

El objeto que persigue la queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, es que las sentencias definitivas que al efecto emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sean cabalmente cumplidas durante el plazo previsto por la ley, una vez que han adquirido el status de cosa juzgada. Sin embargo, en ocasiones esto no sucede cuando se subsanan requisitos de forma del acto de autoridad, como a continuación se señala.

Sobre el tema, se señala que los efectos que produce la queja, si se comprueba que la autoridad incurrió en repetición del acto anulado, el Tribunal por una parte declarará nuevamente su nulidad y dejará sin efectos la resolución en la que se incurra la repetición del acto anulado; por la otra: a) ordenará al funcionario responsable de la repetición, que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, b) notificará la resolución respectiva al superior del funcionario responsable de la repetición para que proceda jerárquicamente, y c) le impondrá a dicho funcionario una multa treinta a noventa días de su salario normal.

Si el caso es de que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia por parte de las autoridades responsables, el efecto será en realidad muy semejante al que se produjo con la sentencia, es decir, que se dejará sin efectos el acto que provocó la queja y se señalarán nuevamente la forma y términos precisados en el fallo conforme a los cuales la autoridad lo deberá cumplir y se concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo.

Por su parte, bajo el supuesto de que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, se le dará un plazo de veinte días al responsable de dicha omisión, para que de cumplimiento a la resolución y se le notificará al superior jerárquico del funcionario responsable de la omisión, y se le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario

Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, se declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión, notificándose al superior de la autoridad responsable, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o la autoridad

renuente una multa mínima de quince días de salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

Las consecuencias antes mencionadas representan un buen intento en dar mayor fuerza a las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; denotan la preocupación por la incapacidad de dicho órgano colegiado para alcanzar el cumplimiento pleno de sus fallos, en virtud de su naturaleza jurídica.

Pero los casos de procedencia, cuando se resuelve que hubo exceso, defecto, repetición u omisión en el cumplimiento de la sentencia, la ley no señala alguna medida a través de la cual se pueda conminar al funcionario responsable a abstenerse de incurrir nuevamente en incumplimiento, ya que sólo se deja sin efectos el acto que motivó a la queja, o bien se ordena se pronuncie la resolución administrativa en cumplimiento de la sentencia que ha quedado firme, concediendo a la autoridad un plazo de veinte días para su cumplimiento.

Claro está que no se habla de consecuencias por volver a incurrir en incumplimiento de sentencia, a pesar de la queja porque solo se puede emplear una sola vez.

Atendiendo a que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano que carece legalmente de facultades para proveer el cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar su ejecución de forma directa.

Por lo que resulta necesario promover amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito para lograr el cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ante la falta de imperio del mismo para el cumplimiento de sus resoluciones.

En términos generales es adecuado que mediante la queja se puedan denunciar los incumplimientos en que incurre la autoridad y se logre con ello, en un sumarísimo procedimiento, la anulación del nuevo acto sin necesidad de tener que tramitar todo un juicio de nulidad o de amparo. No obstante sería más benéfico si se pudieran controlar con ella todos los tipos de incumplimiento en los que puede incurrir la autoridad, y si tuviera las atribuciones suficientes para lograr el cumplimiento total y pleno del fallo.

4.2. Supuestos de procedencia de la queja.

Para que la instancia que nos ocupa pueda ser promovida ante las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben actualizarse ciertos supuestos de procedencia, tales como: que exista repetición del acto anulado mediante juicio de nulidad; que la autoridad administrativa incurra en exceso o defecto al tratar de cumplimentar la sentencia definitiva; que haya omisión total en el cumplimiento de la

sentencia; o bien, que se incurra en incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.

A fin de que dichos supuestos se actualicen, necesariamente debe presentarse una característica básica, esto es, que la sentencia dictada por alguna Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa haya causado estado, tal como así se indica en el primer párrafo del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, cuyo texto se inserta a continuación.

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

Del numeral transcrito, se observa que la queja solo procede cuando existe una sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, dichos fallos deben ser dictados por alguna de las Salas del Tribunal antes mencionado.

Así las cosas, debe entenderse por sentencia firme aquella en contra de la cual no procede algún medio de impugnación, o existiendo alguno haya transcurrido el término para interponerlo. En materia procesal fiscal se entiende por sentencia firme la que hubiere declarado la nulidad lisa y llana o para determinados efectos de la resolución impugnada, o bien, la que hubiese reconocido la validez de la misma, sin que dentro del término previsto en el artículo 248 del citado Código, se hubiese interpuesto el recurso de revisión, o bien el juicio de garantías a que se refiere la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna.

Los supuestos de procedencia de la instancia que nos ocupa, serán materia de estudio del presente capítulo, los cuales se contemplan en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, y se especifican en: a) repetición del acto anulado, b) exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia por parte de las autoridades responsables, c) omisión total en el cumplimiento de la sentencia, y d) incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.

Para reforzar dicho argumento, se transcribe la siguiente tesis aislada:

QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PROCEDENCIA DE LA.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del tribunal que dictó la sentencia, en los siguientes casos: a) en contra de la resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha

resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia, y b) cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la ley. La interpretación correcta del citado precepto conduce a considerar que si habiéndose intentado por primera vez el recurso de queja, éste se declara sin materia, queda el recurrente en aptitud de promover otra vez el citado medio de defensa, porque no habiéndose resuelto en el fondo el primer recurso, las cosas quedan como si éste no se hubiera interpuesto.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Clave: I.2o.A. , Núm.: 23 A

Amparo en revisión 4722/98. Mexicana de Cobre, S.A. de C.V. 20 de agosto de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: María Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Martín Roberto Contreras Bernal.

4.2.1. Repetición del acto anulado.

Uno de los casos en que es procedente la interposición de la figura de la queja es aquél en el cual exista la indebida repetición del acto o resolución anulado, mediante sentencia definitiva declarada firme por alguna Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Estamos en presencia del supuesto que se estudia cuando la autoridad responsable repite la resolución o acto anulado, en los mismos términos en los que en su origen fue emitido.

La queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca, en el cual se expresarán las razones por las que se considera que hubo repetición de la resolución anulada.

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

En este caso en particular, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones; asimismo, la notificará al superior del funcionario responsable para que proceda

jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

En conclusión, la repetición de un acto anulado se identifica con un nuevo acto de molestia dirigido al particular, sin embargo, al constituirse como un nuevo acto no necesariamente deberá iniciarse un nuevo juicio de nulidad para impugnar dicho acto o resolución, sino que con la inclusión de esta figura jurídica en el Código Fiscal de la Federación, se tiene acceso a la queja para combatir la repetición.

A manera de ejemplo, se transcribe la siguiente tesis visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número 13, enero de 1989, página 47.

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

4.2.2. Exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia por parte de las autoridades demandadas.

Otro supuesto de procedencia de la instancia de queja se actualiza cuando existe exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia definitiva, dictada por alguna Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, declarada firme.

El exceso en el cumplimiento de la sentencia ocurre cuando la autoridad responsable de ejecutar la sentencia firme, se sobrepasa o extralimita en su cumplimiento; y por el contrario, el defecto será cuando la autoridad no realiza alguno o algunos de los actos a los que se le obligan en la sentencia firme.

De igual manera, la instancia que se estudia se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca.

En el supuesto que se analiza, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

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

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

Resulta conveniente transcribir las siguientes tesis:

Tercera Época.

Instancia: Sala Regional Sureste. (Oaxaca)

R.T.F.F.: Año VII. No. 76. Abril 1994.

Tesis: III-TASR-XV-93

Página: 27

SENTENCIA, SU CUMPLIMIENTO.- CASO EN QUE LA AUTORIDAD INCURRE EN EXCESO.- *Si la Sala dicta sentencia declarando la nulidad de la resolución impugnada porque el crédito recurrido carece de un requisito de forma y el particular promueve el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de esa sentencia alegando que debió analizarse el fondo del asunto, la autoridad administrativa incurre en exceso si emite resolución supliendo con la sentencia antes de que se resuelva el juicio de amparo. (1)*

Juicio No. 61/93.- Sentencia de 9 de noviembre de 1993, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Marina Zaragoza de Razo.- Secretaria: Lic. Guillermina Ruíz Bohórquez. (Tesis aprobada en sesión de 19 de abril de 1994).

Tercera Época.

Instancia: Tercera Sala Regional Metropolitana.

R.T.F.F.: Año I. No. 10. Octubre 1988.

Tesis: III-PSR-III-28

Página: 40

QUEJA INTERPUESTA EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 239 Ter DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE EN 1988.- SU PROCEDENCIA.- *El artículo 239 Ter del Código Fiscal de la Federación establece como hipótesis para la procedencia de la queja la indebida repetición de un acto o resolución anulada, cuando en él se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento;*

consecuentemente si por sentencia emitida por una Sala, se declaró la nulidad de una resolución por provenir de una autoridad inexistente y, por ende, incompetente, para el efecto de que se emitiera por quien tuviera competencia legal, resulta evidente la procedencia de la queja si el nuevo acto es emitido por otra autoridad también inexistente e incompetente para emitirla, dado que se estima hubo defecto en el cumplimiento de la nueva resolución.(4)

Juicio No. 163/86.- Sentencia de 8 de junio de 1988, por mayoría de votos.- Magistrada Instructora: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretario: Lic. Miguel Valencia Chávez.

Tercera Época.

Instancia: Primera Sala Regional Norte - Centro. (Torreón)

R.T.F.F.: Año II. No. 17. Mayo 1989.

Tesis: III-PSR-VIII-42

Página: 54

RECURSO DE QUEJA.- CASO EN EL QUE PROCEDE.- *Si las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación ante la circunstancia de que la autoridad no analizó todos los argumentos que hizo valer la recurrente en su instancia de inconformidad, declara la nulidad de la resolución en sentencia que ha quedado firme, para el efecto de que se emita otra apegada a derecho y, la autoridad, al cumplirla, vuelve a incurrir en el referido vicio de procedimiento, procede que la actora en su contra interponga el recurso de queja previsto en el artículo 239 TER, del Código Fiscal de la Federación, ya que el agravio que ante tal defecto se haga valer en el juicio de nulidad, resulta inoperante.(8)*

Juicio No. 372/88.- Sentencia de lo. de marzo de 1989, por mayoría de votos.- Magistrado Instructor: Alejandro Sánchez Hernández.- Secretaria: Lic. Sanjuana Flores Saavedra.

4.2.3. Omisión total en el cumplimiento de la sentencia.

La queja se plantea, en este supuesto, porque la autoridad demandada en el juicio ha omitido dar cumplimiento total a lo ordenado en la sentencia definitiva declarada firme por alguna Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Tal como las anteriores hipótesis, dicha instancia se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca, en dicho escrito

se expresarán las razones por las que se considera que hubo omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

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

Si la Sala estima que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que de cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de éste artículo.

Se transcriben a continuación las siguientes tesis:

Cuarta Época.

Instancia: Segunda Sección

R.T.F.F.: Cuarta Época. Año III. No. 27. Octubre 2000.

Tesis: IV-P-2aS-307

Página: 68

QUEJA.- OMISIÓN DE CUMPLIMIENTO, EN EL PLAZO DE CUATRO MESES, DE SENTENCIAS QUE ANULAN EL ACTO IMPUGNADO PARA EFECTOS DETERMINADOS.- SUS DIFERENCIAS.- *Cando se observa la omisión total por parte de la autoridad demandada, dentro del plazo de cuatro meses previsto por el artículo 239, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación y la autoridad incumple una sentencia basada en la causal prevista por el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, ordenando la devolución de la cantidad pagada indebidamente, resulta procedente conceder a la autoridad omisa, el término de veinte días para que dé debido cumplimiento al referido fallo; imponiéndole una multa equivalente a 15 días de su salario y dando aviso al superior de la autoridad demandada, para que proceda jerárquicamente, dado que se configuró una transgresión directa a la referida sentencia con las consecuencias negativas que ello infiere a la administración de justicia y a la seguridad jurídica de las partes. Situación distinta se origina cuando el tribunal anula la resolución impugnada para el efecto de que la demandada, reponga el procedimiento o emita una nueva resolución en base a las causales de anulación establecidas por el artículo 238, fracciones II o III del supracitado Código, dado que en estos supuestos, el plazo previsto legalmente para el cumplimiento de lo sentenciado, permite a la demandada la reposición, aun cuando al transcurrir el mismo, hubieren vencido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del*

propio Código para concluir en tiempo las facultades de comprobación o para ejercer las relativas a la determinación de contribuciones o imposición de sanciones, respectivamente. (7)

Juicio No. 100(A)-II-606/96/16861/95/131/99-S2-09-A-QC.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 4 de abril de 2000, por mayoría de 4 votos a favor y 1 con los puntos resolutivos.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretario: Lic. Martín García Lizama.

(Tesis aprobada en sesión privada de 12 de junio del 2000)

Cuarta Época.

Instancia: Primera Sección

R.T.F.F.: Año II. No. 10. Mayo 1999.

Tesis: IV-P-1aS-36

Página: 33

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- ES PROCEDENTE LA QUEJA EN CONTRA DEL INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA, AUN CUANDO EN ÉSTA NO SE HAYA ORDENADO A LA AUTORIDAD LA REALIZACIÓN DE ALGÚN ACTO O INDICADO EFECTOS A LA DETERMINACIÓN.- Establece el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y dos, que las sentencias firmes del Tribunal Fiscal de la Federación que anulen las resoluciones sancionadoras dictadas con fundamento en dicha Ley, "tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sentencias sancionadas". Por tanto, aun y cuando en la sentencia que declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada en materia de responsabilidades, no se señaló efecto alguno, lo cierto es que éste, deriva del mismo artículo 70 de la Ley en cita, en el sentido de que tal declaratoria tendrá como efecto restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado con la ejecución de la sanción. En consecuencia, es procedente la queja en términos del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, para que a través de esta vía se obligue a la autoridad al cumplimiento de la sentencia, que aun siendo meramente declarativa, también es condenatoria por disposición expresa de la Ley. Además, debe puntualizarse que el artículo 70 del ordenamiento invocado, no hace distinción alguna respecto de los derechos que debe restituir al servidor público la

dependencia o entidad en que preste o haya prestado sus servicios cuando se declare la nulidad de la resolución sancionadora, por lo que aquélla debe restituirlo en la totalidad de los derechos aludidos.
(5)

Queja No. 100(19)7/98/3453/96 100(A)-I-1376/96/3453/96.- Resuelta por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 6 de agosto de 1998, por mayoría de 4 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrado Ponente: Luis Malpica de Lamadrid.- Secretario: Lic. Antonio Miranda Morales.

(Tesis aprobada en sesión privada de 11 de febrero de 1999)

4.2.4. Incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.

También procede la instancia de queja, cuando existe incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en juicio de nulidad ante alguna Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En este caso, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

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

Si la Sala determina que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión. La resolución a que se refiere este supuesto se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

4.3. Problema frecuentemente observado con relación a la instancia de queja (violación formal y violación material).

Un problema que se ha suscitado con relación a la figura en estudio, consiste en determinar si la resolución administrativa que al efecto la autoridad demandada emite en cumplimiento de una sentencia, cuyo sentido fue declarar la nulidad de un acto impugnado por actualizarse alguna de las hipótesis previstas en las fracciones I ó II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, constituye una indebida repetición del acto anulado, y si para su impugnación lo procedente es que el particular afectado ocurra en queja ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o bien promueva un diverso juicio de nulidad. Al efecto resulta conveniente apoyar tal razonamiento con algunos ejemplos.

1) Así, la sentencia que declara la nulidad de la resolución combatida por incompetencia de la autoridad que dictó u ordenó el procedimiento del que deriva dicha resolución, no frena las facultades de la autoridad legalmente competente para emitir una nueva resolución, puesto que el acto administrativo que llegue a emitirse por ésta, no constituye la indebida repetición del acto anulado, sino que implica la emisión de uno nuevo, respecto del cual deben agotarse los medios de defensa respectivos como lo son los recursos administrativos obligatorios y, en su caso, los optativos o el juicio de nulidad, por lo que no procedería la instancia de queja.

Resulta aplicable la siguiente tesis aislada:

Novena Epoca.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo: XI, Enero del 2000.

Tesis: IV.3o.A.T.36 A.

Página: 1039.

Materia: Administrativa. Tesis aislada.

QUEJA ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. PROCEDE CONTRA LA NUEVA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA, DICTADA POR AUTORIDAD COMPETENTE, QUE DETERMINA LA FIRMEZA O VALIDEZ DE UNA ANTERIOR EMITIDA POR UNA INCOMPETENTE, SI PREVIAMENTE FUE DECLARADA NULA EN FORMA LISA Y LLANA POR EL CITADO TRIBUNAL.- La circunstancia de que en un juicio fiscal se haya decretado la nulidad lisa y llana de la resolución determinante de un crédito, por la incompetencia del funcionario que la emitió y sin que la demandada se haya inconformado en contra de ella, significa que la autoridad administrativa no puede volver a dictar un nuevo acto en el que

determine su firmeza o validez, habida cuenta que la sentencia anulatoria no marcó efecto alguno de conformidad con los artículos 238, fracción I y 239, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, de ahí que la nueva resolución constituya una repetición del acto anulado, con independencia de que lo suscriba una autoridad competente; consecuentemente procede la queja y no un nuevo juicio de nulidad con fundamento en el artículo 239-B, fracción I, inciso a), del ordenamiento citado. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 183/99. Lava Tap de Monterrey, S.A. de C.V. 10 de septiembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretario: Hilario Zarazúa Galdeano.

2) Por lo que concierne a las sentencias que declaran la nulidad de la resolución impugnada por encontrarse suscrita con firma facsimilar, en este supuesto es permisible la repetición de dicho acto, a condición de que sea emitido con firma autógrafa, por ende, la tramitación de la instancia de queja no sería procedente para lograr el cumplimiento de la mencionada sentencia.

3) Lo mismo ocurre en el supuesto de la declaratoria de nulidad de la resolución impugnada, por falta de fundamentación y motivación, ya que tal omisión constituye una violación de carácter formal más no material o de fondo, que no impide a la autoridad emitir nuevamente el acto administrativo, en el que se expresen los motivos y fundamentos de la referida resolución, en consecuencia resultaría infundada la queja ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, "... cuando se anula el acto administrativo por violaciones esenciales al procedimiento, en la mayoría de los casos elevadas al rango de garantía individual, no es susceptible de perfeccionarse el acto administrativo y por tanto, su repetición, sí constituye, desde mi punto de vista, una repetición indebida y por ende se daría el supuesto de procedibilidad de la instancia de queja", ¹ como es el caso de las sentencias que declaran la nulidad de la resolución impugnada por actualizarse la causal prevista en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, es decir, por encontrarse indebidamente fundada y motivada, ya que la omisión de dicha formalidad constituye una violación de carácter material o de fondo. Por tanto, la emisión de una nueva resolución en la que se subsane dicha violación, constituye una repetición indebida y en consecuencia sería procedente y resultaría fundada la instancia de queja.

En esa virtud, cuando el acto administrativo carece de motivación o fundamentación, el mismo es susceptible de repetirse, porque se trata de una violación de carácter

¹ Martínez Rosaslanda, Sergio. *La Figura de la Queja Prevista en el Artículo 239 Ter del Código Fiscal de la Federación*. Obra conmemorativa de los 55 años al Servicio de México. Tomo I, Vol. II, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1991, pág. 339.

formal, en tanto que si dicho acto se encuentra indebidamente motivado o fundado, no es permisible su repetición, porque constituye una violación de carácter material o de fondo.

Al respecto, me permito transcribir la siguiente tesis, que al tenor señala:

Tercera Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.F.: Año II. No. 23. Noviembre 1989.

Tesis: III-TASS-1300

Página: 15

SENTENCIA.- EFECTOS DE LA NULIDAD POR VICIOS FORMALES.- *La declaratoria de nulidad de una resolución impugnada por vicios formales, como el de la indebida fundamentación y motivación, no impide a la autoridad ejercer de nueva cuenta sus facultades subsanando las irregularidades, siempre y cuando esté en tiempo; esto es, la anulación de una resolución impugnada porque no se observaron todas las formalidades que legalmente debe revestir todo acto de autoridad tiene como consecuencia que el acto de autoridad deje de ser válido, más con dicha declaratoria no se limitan las facultades de la autoridad para emitir una nueva resolución, aunque no se mencionen los efectos de la nulidad, en razón de que no puede obligarse a la autoridad a que reitere su actuación.(2)*

Revisión No. 2916/86.- Resuelta en sesión de 7 de noviembre de 1989, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ana María Múgica Reyes.

PRECEDENTES:

Revisión No. 769/83.- Resuelta en sesión de 12 de enero de 1984, por unanimidad de 7 votos.- Ministrado Ponente: Edmundo Placencia Gutiérrez.- Secretario: Lic. Marcos García José.

Revisión No. 596/85.- Resuelta en sesión de 25 de marzo de 1986, por mayoría de 8 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Gonzalo Armienta Calderón.- Secretaria: Lic. Ma. Teresa Islas Acosta.

4.4. Deficiencias de la regulación de la queja.

La instrumentación de los medios de coacción para el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por el Tribunal mismo, se puede calificar de leve y hasta incompleta; pero a decir verdad, resulta ser un paso considerable en el que aún de manera incipiente se dota al Tribunal de

atribuciones con las que pueda ejercer coacción en el cumplimiento de sus determinaciones. Sin embargo adolece todavía de muchos inconvenientes.

La regulación de la queja contenida en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, resulta insuficiente para lograr el pleno cumplimiento de las sentencias firmes dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no obstante que dicha figura ha implicado un importante avance en el camino hacia la plena jurisdicción del órgano colegiado en comento.

Con la queja se intenta dar mayor fuerza a las facultades del mencionado Tribunal para alcanzar el cumplimiento de sus fallos, pero este intento dista mucho de alcanzar su objetivo por existir en ella defectos, dentro de los cuales resalta la restricción establecida en forma literal en el precepto que la contempla.

Además de que en la referida institución existen algunas imprecisiones dignas de corregir. Por ello y con el objeto de distinguir algunas de ellas, se considera pertinente reproducir el texto íntegro del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación vigente:

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

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

- a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.*
- b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.*
- c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.*

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

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

III. *En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.*

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

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

V. *Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que de cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de éste artículo.*

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

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio.

VII. *Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.*

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

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

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

Del análisis que al efecto se realiza al contenido del artículo transcrito, se evidencian las siguientes deficiencias y se comentan sus posibles alternativas de solución.

4.4.1. Interposición de la queja por una sola vez.

La figura jurídica de la queja nació limitada, al prever que su interposición sea *por una sola vez*, además, en sus orígenes en el año 1988 no procedía la queja ante la omisión total en el cumplimiento de una sentencia por parte de la autoridad en el término de cuatro meses; esto es que resultaba improcedente dicha instancia en contra de actos negativos de la autoridad administrativa en el cumplimiento de alguna sentencia.

Fue hasta el 15 de diciembre de 1995, cuando sufre cambios el artículo 239 TER del Código Fiscal de la Federación y pasa a ser el 239-B, en cuyo nuevo texto se adicionó un supuesto más de procedencia: es en contra de la omisión en el cumplimiento de la sentencia firme del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, una vez transcurrido el término de cuatro meses que la autoridad tiene para ello.

La restricción en la figura prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación vigente, consistente en que sea instruida por una sola vez, primeramente va en contra del artículo 17 Constitucional, al limitar la actuación de la queja a *una sola vez*, aunque exista materia de queja, lo cual resulta un obstáculo para la completa administración de justicia a cargo del Tribunal. Esto es así, toda vez que si ante una resolución recaída a la queja, la autoridad es renuente al cumplimiento cabal de la sentencia, el propio Tribunal ya no está facultado para ejercer acto alguno en contra de la responsable.

La cuestión que resalta a la vista es el hecho de que la instancia de queja es procedente por tan solo una vez, lo que quiere decir que si a pesar de todo, la autoridad contumaz insiste en no cumplir cabalmente con lo ordenado en la sentencia, entonces, lo único que resta es acudir a otro medio más eficaz que en definitiva obligue a dicha autoridad a realizar lo que se le pide.

Es de observarse que el término de cinco días que tiene la autoridad para rendir el informe que le exige el numeral 239-B del Código Fiscal de la Federación, en ocasiones es aprovechado por la misma autoridad para realizar un cumplimiento aparentemente espontáneo, con el objeto de que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resuelva que no existe materia de queja. Sin embargo, puede haber exceso o defecto en tal cumplimiento, y en ese caso el quejoso debe tener la oportunidad de que la misma Sala se aboque a su estudio y resolución, por ser un supuesto de procedencia de la instancia de queja.

Todo esto necesariamente se traduce en ciertos casos en una tortuosa pérdida de tiempo ya que si antes de la entrada en vigor de la mencionada instancia, el particular obtenía el pleno cumplimiento de la sentencia ocurriendo nada más al juicio de amparo, ahora, le es indispensable agotar primero una instancia que de antemano sabe, no cuenta con los medios contundentes y directos para lograr el "pleno" cumplimiento.

En consecuencia, la opción que le queda al particular afectado, es por una parte, intentar el amparo indirecto a fin de lograr el cumplimiento de una sentencia favorable; y por la otra, promover de nueva cuenta un juicio de nulidad en contra de la resolución de la autoridad. De lo anterior se observa el menoscabo que padeció el quejoso al haber soportado todo el desgaste en tiempo y en dinero que implica el juicio de nulidad, más cuatro meses para que la autoridad diera cumplimiento a la sentencia, el cual puede ser aumentado por veinte días más; y como la queja solo puede ser interpuesta *por una sola vez*, tal situación va en contra del principio de derecho que reza que la Justicia que imparte el Estado debe ser pronta y expedita.

"Efectivamente, al estar limitado dicho medio de ejecución a presentarse por una sola ocasión, la autoridad responsable puede no cumplir con los efectos que se determinen en la resolución de queja, sin que exista ya ninguna consecuencia para ella, que pudiere ser determinada por parte del Tribunal que conoció de la causa y nulificó el acto administrativo ilegal que originó el juicio y es por eso que

consideramos que este cuerpo colegiado todavía no puede ser considerado como de plena jurisdicción."²

Sin embargo, la limitante de única interposición tiene como supuesto de excepción la circunstancia consistente en que la queja opera independientemente para cada causal de procedencia, lo anterior a fin de procurar el fortalecimiento del tribunal administrativo.

Las consideraciones anteriores encuentran apoyo en la siguiente tesis aislada:

Novena Epoca.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVIII, Octubre de 2003

Tesis: XIX.5o.7 A

Página: 1033

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PUEDE INTERPONERSE POR UNA SOLA OCASIÓN RESPECTO DE CADA CAUSAL DE PROCEDENCIA QUE ESTABLECE.- *En la redacción primigenia del otrora artículo 239 ter del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se estableció que la queja procedía "por una sola vez" en dos supuestos, a saber: la repetición del acto o resolución anulado y el exceso o defecto del incumplimiento de la sentencia. Posteriormente, en el Diario Oficial de la Federación del quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se publicó una reforma a dicho numeral, ahora transformado en el artículo 239-B, mediante la cual se agregó como hipótesis de procedencia del recurso la omisión de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia dentro del plazo previsto en la ley; respecto de esta reforma, en la exposición de motivos puede leerse lo siguiente: "El proyecto señala como nueva causal de procedencia de la queja, la omisión de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia en el plazo previsto en la ley. Esta reforma constituye un paso importante para el fortalecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación y, principalmente, para la seguridad jurídica de los particulares."; finalmente, en el mismo medio de difusión oficial del treinta y uno de*

² Hallivis Pelayo, Manuel Luciano y Quijano Méndez, Manuel. *Cumplimiento de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.- Consideraciones relativas a la queja.* Cumplimiento y Ejecución de Sentencias. Queja-Efectos. IX Reunión Nacional de Magistrados. Justicia Contencioso Administrativa, Origen, Evolución y Perspectiva en los Ámbitos Federal, Estatal y Municipal. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000, pág. 406.

diciembre de dos mil, se publicó la última modificación que ha sufrido el citado numeral en la que se establece como supuesto de procedencia el incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado. En esa tesitura, si la limitante de ejercitar el recurso por una sola vez se estableció desde su versión original, en la que únicamente se preveían dos supuestos de procedencia y posteriormente se agregó otro supuesto "para el fortalecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación y, principalmente, para la seguridad jurídica de los particulares"; sosteniéndose la limitante de única interposición, resulta inconcuso que dicha acotación opera independientemente para cada causal de procedencia, ya que sería absurdo suponer que el legislador quiso restringir la interposición de la queja a una sola vez con abstracción de la hipótesis que la genere, pues ese proceder en lugar de procurar el fortalecimiento del tribunal administrativo entrañaría un retroceso. Lo anterior significa que el beneficiado por una sentencia de nulidad puede interponer, por una sola vez, la queja si la autoridad omite de manera total su cumplimiento, pero si al cumplir con la interlocutoria recaída en esa queja la demandada incurre en exceso o defecto de la sentencia definitiva, dicha circunstancia podrá impugnarse, también por una sola vez, en un diverso recurso de queja. QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO.

Amparo en revisión 363/2003. Automotores Reynosa, S.A. de C.V. 14 de agosto de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Inosencio del Prado Morales. Secretario: Juan Manuel Serratos García. Nota: Sobre el tema tratado existe denuncia de contradicción de tesis 138/2003, pendiente de resolver en la Segunda Sala.

Abordando la trascendencia de la queja, ha de mencionarse que tanto la Ley de Amparo como las diferentes leyes contencioso administrativas de los diferentes Estados de la República Mexicana, contemplan prácticamente un cumplimiento inmediato de la sentencia que al efecto dicten dichos tribunales y no limitan la procedencia de la queja en cuanto a que solo se pueda interponer por una sola vez.

4.4.2. Medidas sancionatorias.

Se estima que una de las causas que propician el incumplimiento de una sentencia firme del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la ineficacia de las medidas de apremio o sancionatorias que debieran aplicarse a las autoridades, que estando obligadas a su cumplimiento, no lo efectúan, pues existe una falta de sanción a los funcionarios responsables, por la omisión de resoluciones que incurran en exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia firme.

Aunque "...la sanción no es una garantía de que se procederá a cumplir y si hay exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia no hay sanción, ni la sala requerirá al superior jerárquico para que ordene al inferior a dar el exacto cumplimiento de la sentencia, por lo que si la autoridad responsable repite su acto violando a la sentencia, ya no puede acudir de nuevo ante la Sala que instruyó el juicio. Habrá que iniciar nuevo juicio de nulidad."³

Asimismo, las medidas sancionatorias y de apremio establecidas en las fracciones III y V del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, por incurrir en repetición de la resolución anulada o por omisión total en el cumplimiento de la sentencia, consistentes en la imposición de una multa de treinta a noventa días de salario del funcionario responsable y la notificación al superior para que proceda jerárquicamente, son a todas luces ineficaces, toda vez que son medidas permeables y en consecuencia, poco rigoristas para una buena impartición de justicia, además el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al no poder ejecutar directamente sus fallos, permite que las propias autoridades responsables y sus superiores jerárquicos, frecuentemente hagan caso omiso a las obligaciones que el numeral mencionado les impone.

Deviene ineficaz, el supuesto de notificar al superior del funcionario responsable para que proceda jerárquicamente, pues el artículo que prevé la figura en estudio no menciona qué debe entenderse como superior jerárquico y por proceder jerárquicamente.

Consideramos que si el Código Fiscal de la Federación no establece la obligación al superior jerárquico del funcionario responsable del indebido incumplimiento de sentencia, de actuar de forma alguna en contra de dicha autoridad administrativa, dicho superior se encuentra en imposibilidad de sancionar o prevenir al mencionado funcionario inferior.

Lo anterior provoca que las autoridades responsables incumplan con frecuencia lo ordenado en las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, retracen su debido cumplimiento o incurran en cualquiera de los supuestos de procedencia de la queja, sin temor a ser sancionado por infracción a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

4.5. Propuesta.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha cumplido hasta el momento con la misión que le fue conferida, que es la impartición de justicia en el ámbito administrativo y concretamente en el fiscal.

³ Margain Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o de Ilegitimidad*. Editorial Porrúa, 10ª ed., México, 2001, pág. 359.

"... la eficacia en el cumplimiento de los fallos del órgano jurisdiccional es una cuestión fundamental para la correcta labor de impartición de justicia administrativa; puesto que la justicia por muy pronta, completa e imparcial que se administre por los tribunales, si no va aparejada de los mecanismos suficientes para hacerla cumplir, se puede convertir en una gran injusticia paradójicamente."⁴

Sin embargo, las autoridades administrativas no siempre actúan con la claridad que se desea y no tanto porque las leyes concedan facultades que impliquen negligencia, sino que es el elemento humano, al conferírsele ese cargo dentro de la Administración Pública, y en otros casos, la complejidad de las leyes tributarias pueden orillar a una mala actuación.

En efecto, recordemos que la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que da nacimiento al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo hacen dándole la naturaleza de un tribunal de anulación, negándole la posibilidad de emitir mandamientos encaminados a obtener la ejecución de sus fallos. Pero en algunos preceptos del ordenamiento mencionado facultan a la jurisdicción fiscal a emitir sentencias para efectos, es decir, la sentencia indicará si se debe emitir un nuevo acto o resolución y el sentido con que debe hacerse, siendo facultades que conllevan una plena jurisdicción, sin embargo se le niega tal naturaleza.

Lo anterior se pone da manifiesto en los diversos códigos tributarios, de 1937 a la fecha, ya que en todos se conserva la facultad de emitir sentencias para efectos, sin embargo, no es sino hasta el Código Fiscal de 1988 que se introduce la figura de la queja, que resulta muy novedosa porque combate un hecho al que se podría considerar contrario a la naturaleza del citado Tribunal, que es el incumplimiento de una sentencia firme.

Ahora bien, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue concebido sin la facultad de hacer cumplir sus fallos, toda vez que fue creado a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, que se sitúa en el autocontrol de la justicia delegada, sin embargo es necesario que dicho tribunal encuentre, por medio de la queja, el correcto y eficaz cumplimiento de sus fallos o determinaciones, por constituir los mismos un deber jurídico obligatorio prescrito por el derecho, a fin de salvaguardar el estado de seguridad jurídica de la sociedad, sin embargo, éste ya posee ciertos visos de plena jurisdicción, en el sentido de poder determinar algunos derechos subjetivos.

Así las cosas, serían aplicables las siguientes tesis aisladas:

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA. ACTÚA COMO ÓRGANO DE PLENA**

⁴ Acero Rodríguez, José Gustavo. *Conceder la facultad al Tribunal Fiscal de la Federación para vigilar el oportuno y correcto cumplimiento de sus sentencias*. III Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación, México, diciembre de 1994, pág. 172

JURISDICCIÓN.- *En términos de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso. En este contexto, es inexacto que la Sala ejerza una atribución que no le corresponde al valorar los elementos probatorios allegados al sumario, porque la autoridad fiscal no se pronunció al respecto, dado que, en ese aspecto, es un tribunal de plena jurisdicción, toda vez que su función de juzgador lo inviste de la potestad para valorar las pruebas aportadas por las partes en el juicio, sin más limitaciones que las previstas en el artículo 234 del código en cita, que establece las reglas sobre valoración de pruebas, pudiendo aun superar lo dicho en el recurso ordinario, posteriormente en el juicio de nulidad.*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Clave: III.3o.A. , Núm.: 1 A

Revisión fiscal 64/2001. Administración Local Jurídica de Guadalajara Sur, en el Estado de Jalisco. 29 de enero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Rodríguez Olmedo. Secretaria: Claudia Patricia Guerrero Vizcaino.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SENTENCIAS QUE DECLARAN Y RECONOCEN DERECHOS SUBJETIVOS.- *De la interpretación de los artículos 237 y 239 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicta en definitiva dos tipos de resoluciones: a) Objetiva o de mera anulación, cuyo fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad; y, b) Subjetiva o de plena jurisdicción, en la que se contiene como materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar la nulidad de la resolución y, consecuentemente, condenarla al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado (derecho subjetivo en litigio). Ahora bien, la facultad concedida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para hacer la declaratoria y reconocimiento de derechos subjetivos implica una plena jurisdicción, pero no puede significar una sustitución en las facultades que son propias e inherentes de la autoridad administrativa demandada, ya que la*

facultad conferida actualmente al tribunal establece que, previa la declaratoria de nulidad, deberá pronunciarse sobre la existencia del derecho subjetivo y formular la condena, indicando la manera y términos en que se vincula al demandado a un dar, hacer o no hacer, de tal suerte que se restablezca el equilibrio jurídico violado, pero en ningún momento puede asumir y llevar a cabo per se una obligación de hacer que es exclusiva de alguna de las partes. De tal suerte que para este supuesto deben seguirse las reglas que al efecto regula el Código Federal de Procedimientos Civiles en sus artículos 222, 352 y 420 al 426, de aplicación supletoria al juicio contencioso administrativo, pudiendo ser contenido de la condena determinada o determinable, según sea el caso, la pretensión deducida y el esclarecimiento conceptual de lo que corresponde llevar a cabo a las partes.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Clave: I.4o.A. , Núm.: 370 A

Amparo directo 197/2002. Carlos Islas González. 10 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo Martínez Jiménez.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. MODELO DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MIXTO.- El Código Fiscal de la Federación actualmente adopta un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, a saber: a) Objetivo o de mera anulación; y, b) Subjetivo o de plena jurisdicción. El primero tiene la finalidad de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, esto es, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad. En el segundo modelo, el tribunal está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, en estos casos será materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Clave: I.4o.A. , Núm.: 372 A

Amparo directo 197/2002. Carlos Islas González. 10 de julio de 2002.

Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario:

Alfredo Martínez Jiménez.

Al efecto, se hará el desglose de la propuesta que se basa en la eliminación de restricciones, incremento en la cuantía de las multas, así como la posibilidad de destituir al funcionario responsable del incumplimiento de sentencias.

4.5.1. Posibilidad de recurrir en queja sin restricción alguna.

Se manifestó que con la queja, se intenta dar mayor fuerza a las facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para alcanzar el cumplimiento de sus fallos, pero el hecho de solo poder ocurrir en la queja por una sola vez evita alcanzar el objetivo, ya que en caso de ser procedente y se sancione al funcionario responsable en las formas establecidas en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, si se incurre en incumplimiento de sentencia de nuevo, en cuanto al mismo acto que propició la queja, entonces el particular no tendrá oportunidad de acudir al mencionado Tribunal para ver cumplida su sentencia y quizá tenga que ir ante el Poder Judicial para lograrlo, motivando así la afectación en el ámbito de actuación de la jurisdicción fiscal y ocasionándole más pérdida de tiempo que implique gastos de asesoría jurídica.

Además, si la queja tiene como finalidad que el interesado tenga un medio de defensa para que se obligue a la autoridad a que cumpla con la sentencia de nulidad, no debe limitarse su interposición a una sola vez, sino que ésta deberá plantearse ante la Sala las veces que sea necesario hasta que se cumplan los términos de la sentencia que se dicte en el juicio de nulidad.

En tal sentido, una de mis propuestas va encaminada a que se reforme el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de suprimir la frase "por una sola vez", para que el afectado pueda ocurrir en queja las veces que sean necesarias, mientras subsista la materia de la misma.

La posibilidad de ocurrir en queja sin restricción temporal, amplía la efectividad de la queja, entonces quedaría redactado de la siguiente forma:

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

..."

Entonces contemplamos la posibilidad de recurrir en queja sin restricción como un factor para alcanzar una correcta impartición de justicia administrativa.

4.5.2. Incremento en un 100% en la cuantía de las multas que se impongan por incumplimiento de sentencia.

Sobresalen dentro de los efectos de los fallos que resuelvan la queja la imposición de multas y únicamente serán cuando se resuelve que se dio una indebida repetición del acto anulado o por la omisión total de la autoridad en dar cumplimiento de la sentencia, además de dejar sin efectos al acto que motivó la queja, no así cuando se declara que existió exceso o defecto en el cumplimiento de sentencia.

Ahora bien, tomando como base la temporalidad de que dispone la autoridad responsable para cumplir con las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es de cuatro meses a partir de la fecha en que hayan causado estado, se estima que la cuantía de la multa es insuficiente, pues mientras más severa sea la cuantía de la multa, las autoridades con temor a que le sean afectados sus ingresos, procurarán no incurrir en la situación que implique tal medida pecuniaria, en virtud de que si en el texto vigente se establece una multa de 30 a 90 días del salario normal del funcionario responsable por los casos antes mencionados, se propone incrementar en un 100%, es decir, la multa sería de 60 a 180 días del salario normal del funcionario responsable.

Pareciera que la medida es muy estricta, pero atendiendo a la imparcialidad, de igual forma se trataría la multa para quien promueva una queja notoriamente improcedente.

4.5.3. Incremento en un 100% en la cuantía de las multas que se impongan por promover una queja infundada.

Si se procura la imparcialidad, se debe tratar de igual manera a los gobernados que promuevan quejas infundadas como una argucia.

Por ello, es conveniente saber utilizar la queja, porque existe la posibilidad, en caso de una mala asesoría, de que se le cause un agravio mayor al promovente.

Actualmente se prevé una multa que va de 20 a 120 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica del Distrito Federal, con la propuesta, la multa sería de 40 a 240 veces el salario mínimo general vigente en la misma área geográfica.

Es entonces que la redacción del artículo que contemplara las multas, sería:

“ARTÍCULO .- Se sancionará con una multa de sesenta a ciento ochenta días de su salario al funcionario responsable que incurra en incumplimiento de sentencia. Asimismo se le notificará a su superior jerárquico.

También se sancionará a quien promueva una queja notoriamente improcedente con una multa que va de cuarenta a doscientos cuarenta días de salario mínimo general vigente en el área geográfica del Distrito Federal.”

Definitivamente, la multa resulta un elemento de gran ayuda para obtener una conducta, claro está que afectará al patrimonio del funcionario responsable, en virtud de que en ocasiones es su negligencia la que provoca el incumplimiento.

4.5.4. El superior jerárquico del funcionario responsable.

Además, en dicho precepto legal en estudio no se expresa quien debe considerarse como superior, es decir, si es el jefe inmediato, otro jefe de mayor jerarquía, o bien, el titular de la dependencia o entidad en la que presta sus servicios el responsable, ni mucho menos precisa lo que deba entenderse por proceder jerárquicamente, por lo que el imperativo de notificar al superior del funcionario responsable para que proceda jerárquicamente, deviene en ineficaz.

Por lo anterior, el tribunal se encuentra en imposibilidad de conocer con certeza a quién, como superior, deba notificarle el incumplimiento de la sentencia firme dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, "... y aún suponiendo que se le comunique al titular de la dependencia o entidad del cual dependa el responsable, el Código Fiscal no le establece la obligación del superior de actuar en alguna forma y dada la ambigüedad del precepto, el multicitado superior no puede sancionar al responsable, ni prevenirlo, ni tomar cualquier otra medida que resultare legal, independientemente, de que se estima que, en algunos casos, puede resultar hasta deseable para las propias dependencias o entidades del sector público afectadas por la sentencia, incumplir con la misma o retrasar al máximo su debido cumplimiento.

La benevolencia a que se ha hecho alusión, que contempla el Código Fiscal para con los funcionarios que incumplen con las sentencias firmes del Tribunal Fiscal, contrasta en grado superlativo con las exigencias que imponen la Ley de Amparo y las autoridades del Poder Judicial Federal, a quienes deben cumplir con las ejecutorias, incluyendo, desde luego, a los magistrados de este Cuerpo Colegiado, ya que, acorde con lo dispuesto por los artículos 105 y 106 de la Ley de Amparo, solamente se conceden 24 horas para informar acerca del cumplimiento de la

ejecutoria, bajo amenaza de severísimas sanciones en caso de no proporcionar dicho informe.”⁵

En esta tesitura, se propone en este trabajo de tesis se especifique que el jefe inmediato funge como superior jerárquico del funcionario responsable del indebido cumplimiento de sentencia definitiva declarada firme. Además, el concepto de proceder jerárquicamente deba entenderse como el inicio del procedimiento de responsabilidad en contra del funcionario responsable, acorde a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que dicha autoridad en su calidad de servidor público incumplió con lo ordenado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su sentencia declaratoria de nulidad, ya sea lisa y llana o para efectos.

Por tanto, la redacción del artículo en comento quedaría de la siguiente manera:

“ARTICULO .- La resolución recaída a la instancia de queja se notificara al superior jerárquico, esto es, al jefe inmediato del funcionario responsable que ordene o repita el acto o bien incumpla la sentencia dictada por la sala o sección, para que proceda jerárquicamente iniciando en su contra el procedimiento que contempla la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”

4.5.5. Destitución de cargo del funcionario que reincida en incumplimiento de sentencia.

En la actualidad, algunos Tribunales de la Contencioso Administrativo de diferentes Estados del país, han superado en su actuación al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los cuales se inspiraron en éste y con menor tiempo de existencia han alcanzado la fuerza suficiente, incluso para emitir mandamientos encaminados a alcanzar el cumplimiento de sus fallos, incidiendo en el puesto de algún funcionario negligente.

Podemos decir que han alcanzado la plena jurisdicción en menos tiempo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en seguimiento a la misma necesidad de lograr una verdadera impartición de justicia administrativa, demostrando la eficacia de dichos órganos cuando se les dota de los mecanismos idóneos para cumplir con sus obligaciones.

Si se le otorgara al órgano colegiado supracitado la facultad de lograr el cumplimiento de sus fallos, llegando a la destitución del cargo del funcionario

⁵ Hallivis Pelayo, Manuel Luciano y Quijano Méndez, Manuel. *Cumplimiento de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.- Consideraciones relativas a la queja*. Op. cit., pág. 408.

responsable, se daría en caso de que éste incurriera en incumplimiento de sentencia, a pesar de ya habersele impuesto una multa y se declarara sin efectos el acto que motivó la queja si reincide. De ahí la importancia de no limitar la procedencia de la queja, pues esta vez, la resolución que recae a la queja, dejaría sin efectos el acto, y procedería a ordenar la destitución del cargo o puesto que desempeñe el funcionario responsable.

La redacción del artículo que la contemplara, sería de la siguiente forma:

“ARTÍCULO .- Se destituirá de su cargo al funcionario que motive una segunda queja con motivo de incurrir de nueva cuenta en incumplimiento de sentencia respecto del mismo acto que motivó la primera queja”.

Una consecuencia de tal magnitud, frenaría en gran medida el actuar del funcionario responsable y se alcanzaría un respeto para las decisiones firmes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Con base en las consideraciones expuestas en este apartado y con la finalidad de que las sentencias firmes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sean respetadas por los funcionarios responsables y que éstos den cabal cumplimiento a las mismas, se sugiere la modificación del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, para que contenga normas sancionatorias más eficaces para aplicarse a quienes, estando obligados a cumplir dichas sentencias, incumplan con ellas sin causa justificada.

Con la inclusión de sanciones más severas se presionaría un poco más a la autoridad a cumplir con lo fallado en la sentencia, ya que si se toma en consideración que el particular solo tiene acceso a la queja por una sola vez y que a su vez, en caso de que en una segunda ocasión (a pesar de la queja interpuesta), la autoridad persista en su actitud de no cumplimentar con la sentencia, el particular afectado se encontraría frente a una inseguridad jurídica, ya que estaría en la misma situación que prevalecía antes de interponer la queja.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La justicia administrativa en México, tiene como principio general de derecho, mantener la equidad entre partes desiguales, a fin de alcanzar el buen funcionamiento y desarrollo de la actividad administrativa. Con los medios de protección administrativos y jurisdiccionales que la integran, se procura la extinción de actos administrativos contrarios a derecho y el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.

SEGUNDA.- El contencioso administrativo es el procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional competente, por medio del cual se resuelven de manera imparcial conflictos de intereses jurídicos contrapuestos y se revisa la legalidad de los actos o resoluciones que dicten las autoridades administrativas en perjuicio del gobernado, con el objeto de restablecer la legalidad violada.

TERCERA.- El contencioso administrativo mexicano es de anulación con algunas modalidades de plena jurisdicción, toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene la facultad de ordenar a la autoridad demandada, a través de sus sentencias, que emita una nueva resolución que se ajuste a los lineamientos plasmados en su texto; así como de anular los actos indebidamente repetidos, los emitidos en exceso o en defecto en el cumplimiento de un fallo, y aquellos tendientes a incumplir la suspensión definitiva decretada en sentencia interlocutoria.

CUARTA.- La figura jurídica de la queja es la instancia promovida por el particular afectado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante la cual denuncia el incumplimiento de una sentencia de nulidad declarada firme por parte de la autoridad demandada, con el propósito de que, a través de un sumarísimo procedimiento y sin necesidad de tramitar un nuevo juicio de nulidad o de amparo, se revoque el acto que provocó su interposición, ordenar a la demandada se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones y sancionarla en caso de reincidencia.

QUINTA.- Como característica positiva de la instancia de queja, tenemos que su inclusión en el Código Fiscal de la Federación, constituye un adelanto en el desarrollo del contencioso administrativo de plena jurisdicción, ya que las autoridades demandadas quedan obligadas a cumplimentar la sentencia de nulidad en los términos de su texto y dentro de los plazos previstos en la ley, a fin de restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados.

SEXTA.- El recurso de queja que contempla la Ley de Amparo es la figura jurídica que guarda mayor similitud con la instancia de queja prevista en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente por lo que respecta a los supuestos de procedencia contemplados en las fracciones IV y IX, de su artículo

95, con la observación de que en la citada ley no se prevé el supuesto de repetición del acto impugnado.

SÉPTIMA.- La Ley de Amparo, como las diferentes leyes contencioso administrativas de los diferentes Estados de la República Mexicana, contemplan prácticamente un cumplimiento inmediato de la sentencia que al efecto dicten los respectivos tribunales y no limitan la procedencia de la queja en cuanto a que solo se pueda interponer por una vez, como ocurre en el procedimiento regulado en el Código Fiscal de la Federación.

OCTAVA.- En atención a la naturaleza jurídica de la queja, resulta deseable que en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se gestione un verdadero contencioso administrativo de plena ejecución, a fin de proveer a dicho órgano jurisdiccional de todos los elementos coercitivos para hacer cumplir sus determinaciones y dotarlo de facultades de ejecución, para así ubicarlo expresamente dentro del marco de la plena jurisdicción.

NOVENA.- En virtud de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, carece legalmente de facultades para procurar el cabal cumplimiento de sus fallos, resulta necesario promover amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito para lograr su cumplimiento, cuya culminación radica en convertir una resolución meramente declarativa en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar su ejecución de forma directa.

DÉCIMA.- Al limitarse la interposición de la queja a una sola vez, resulta insuficiente su regulación para lograr el pleno cumplimiento de las sentencias firmes dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que si la autoridad demandada incurre de nueva cuenta en incumplimiento de sentencia respecto al mismo acto que propició la queja, entonces se deja en estado de indefensión jurídica al quejoso, pues no tendrá oportunidad de acudir a dicho órgano jurisdiccional para ver cumplida su sentencia.

DÉCIMO PRIMERA.- La limitante de la queja en cuanto a que procede su interposición por una sola vez, tiene como supuesto de excepción la circunstancia consistente en que dicha figura jurídica opera independientemente para cada causal de procedencia, a fin de procurar el fortalecimiento del tribunal administrativo tendiente a alcanzar el cumplimiento de sus fallos.

DÉCIMO SEGUNDA.- El artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación resulta ser limitativo para el particular afectado al pretender instaurar su queja ante la Sala que dictó la sentencia, toda vez que, aunque exista materia de queja, solamente podrá ocurrir en queja por una sola vez, lo que quiere decir que si ante una resolución recaída a la queja, la autoridad es renuente al cumplimiento cabal de la misma, el propio Tribunal ya no está facultado para ejercer acto alguno en contra de la responsable.

DÉCIMO TERCERA.- No debe limitarse la interposición de la queja a una sola vez, sino que, mientras subsista la materia de la misma, esta figura deberá plantearse ante el órgano jurisdiccional que emitió la sentencia de nulidad las veces que sea necesario hasta que se cumplan los términos del fallo, pues la posibilidad de ocurrir en queja sin restricción temporal, amplía su efectividad y se alcanzaría una correcta impartición de justicia administrativa.

DÉCIMO CUARTA.- Las medidas sancionatorias y de apremio establecidas en las fracciones III y V del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, son a todas luces ineficaces, ya que se constituyen como medidas permeables y poco efectivas para una buena impartición de justicia, lo cual permite que las propias autoridades, sin temor a ser sancionados, con frecuencia retracen u omitan el debido cumplimiento de las sentencias de nulidad, o incurran en cualquiera de los supuestos de procedencia de la queja.

DÉCIMO QUINTA.- Tomando como base el plazo de cuatro meses que tiene la autoridad responsable para cumplir con las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a partir de la fecha en que hayan causado estado, es necesario incrementar en un cien por ciento la cuantía de la multa a la autoridad que incurra en repetición de la resolución anulada o incurra en omisión total en el cumplimiento de la sentencia, o bien al quejoso que promueva una queja notoriamente improcedente.

DÉCIMO SEXTA.- Acorde a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es dable considerar como superior jerárquico del funcionario responsable del indebido cumplimiento de sentencia a su jefe inmediato, y el concepto de proceder jerárquicamente como el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades en contra del funcionario responsable, toda vez que en su calidad de servidor público incumplió con lo ordenado en un fallo.

DÉCIMO SÉPTIMA.- A fin de lograr una verdadera impartición de justicia administrativa, el artículo que tutela la queja debería contener como norma sancionatoria la destitución del cargo del funcionario responsable que, sin causa justificada, no haya dado el debido cumplimiento a una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previamente a la imposición de una multa y de haber declarado sin efectos el acto que motivó la queja.

BIBLIOGRAFÍA

- I. Argañarás, Manuel J. *Tratado de lo Contencioso Administrativo*. Editorial Thea, Buenos Aires Argentina, 1955, pp. 171.
- II. Armienta Calderón, Gonzalo. *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*. Textos Univesitarios, México, 1977.
- III. Barnés Vázquez, Javier. *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*. Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1993.
- IV. Becerra Bautista, José. *Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil*. Cárdenas Editor y Distribuidor, 4° ed., México, 1985, pp. 282.
- V. Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, 39° ed., México, 2002, pp. 1100.
- VI. Caballero Cárdenas, José Luis. *La Justicia Contencioso Administrativa en Especial Relación a la Competencia de los Respectivos Tribunales Locales*. Editorial Porrúa, México, 1987.
- VII. Carballo Balvanera, Luis; Morales López, Gabriel; y otros. *Justicia Administrativa*. Editorial Trillas. Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., México, 1988, pp. 165.
- VIII. Carnelutti, Francesco. *Como se hace un Proceso*. Editorial Colofón, S.A., 3° ed., México, 1994, pp. 145.
- IX. Carnelutti, Francesco. *Instituciones del Derecho Procesal Civil*. Editorial Harla, Biblioteca Clásicos del Derecho, Tomo 3, Vol. 5, México, 1997, pp. 1184.
- X. Cervantes Montenegro, Joaquín. *Cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación*. Colección de Estudios Jurídicos. Vol. X, Tribunal Fiscal de la Federación, Agosto, 1988, pp. 167.
- XI. Cortés Figueroa, Carlos. *Introducción a la Teoría General del Proceso*. Cárdenas Editor y Distribuidor, 2° ed., México, 1975.
- XII. Couture, Eduardo J. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Editorial De Palma, 3° ed., Buenos Aires, Argentina, 1997, pp. 524
- XIII. Chiovenda, Giuseppe. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Serie Clásicos del Derecho Procesal Civil, Editorial Jurídica Universitaria, Vol. 3, México, 2002, pp. 672.

- XIV. De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, 21° ed., México, 1995, pp. 525
- XV. De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa, 20° ed., México, 1993.
- XVI. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 10° ed., Tomo IV, México, 1997, pp. 3272.
- XVII. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo VI, Q-Z, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 77, México, 2002, pp. 1035.
- XVIII. Esquivel Vázquez, Gustavo A. *La prueba en el Juicio Fiscal Federal*. Editorial Porrúa, 3° ed., México, 2000. pp. 202.
- XIX. Fernández Sagardi, Augusto. *Comentarios y Anotaciones al Código Fiscal de la Federación*. Editorial SICCO, S.A. de C.V., México, 2000, pp. 432.
- XX. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, 42° ed, México, 2002, pp. 506.
- XXI. Gómez Lara, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. Editorial Harla. Textos Jurídicos Universitarios. 6° ed., México, 1997, pp. 426.
- XXII. Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Editorial Harla, 9° ed., México, 1996, pp. 337.
- XXIII. González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2° ed., México, 1997, pp. 1180.
- XXIV. González Pérez, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 3° ed., México, 2000. pp. 260.
- XXV. Heduán Virués, Dolores. *Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*. Biblioteca de Derecho Administrativo Mexicano, dirigida por el Doctor Andrés Serra Rojas. Compañía Editorial Continental, S.A. México, 1961.
- XXVI. Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*. Editorial Porrúa, 6° ed., México, 2000.
- XXVII. Margáin Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. Editorial Porrúa, 8° ed, México, 1999, pp. 451.

- XXVIII. Margain Manautou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa, 3° ed., México, 2000, pp. 332.
- XXIX. Martín, José María y Rodríguez Usé, Guillermo F. *Derecho Tributario Procesal*. Ed. Desalma, Buenos Aires, 1987.
- XXX. Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Fondo de Cultura Económica, 2° ed., México, 2001. pp. 351.
- XXXI. Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal Civil*. Editorial Harla, 3° ed., México, 1989, pp. 459.
- XXXII. Pallares Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa, 26° ed., México, 2001, pp. 847.
- XXXIII. Quintana Valtierra, Jesús y Rojas Yañez, Jorge. *Derecho Tributario Mexicano*. Editorial Trillas, México, 1997.
- XXXIV. Rocco, Alfredo. *La Sentencia Civil y la Interpretación de las Leyes Procesales*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Sexta Época, Segunda Etapa, México, 2003, pp. 365.
- XXXV. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Segundo Curso. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Editorial Porrúa, 19° ed, México, 1999, pp. 900.
- XXXVI. Valleta, María Laura. *Diccionario Jurídico*. Editorial Valleta Ediciones, 2° ed., México, 2001, pp. 703.
- XXXVII. Vázquez Alfaro, José Luis. *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 127, México, 1991. pp. 294.

HEMEROGRAFÍA

- XXXVIII. Congreso Internacional de Justicia Administrativa. LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo III. *La Justicia Administrativa en Europa e Internacional y El Procedimiento Administrativo*. México, 1997.
- XXXIX. Congreso Internacional de Justicia Administrativa. LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo VI. *Pasado, Presente y Futuro del Tribunal Fiscal de la Federación*. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1997.

- XL. Obra Conmemorativa de los 45 años al Servicio de México. Tomo II. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982.
- XLI. Obra Conmemorativa de los 45 años al Servicio de México. *Memorias del Primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa*. Tomo IV. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982.
- XLII. Obra conmemorativa de los 50 años al Servicio de México. Tomo VI, Ensayos II, Tercera Parte. *Ensayos en Materia Procesal*. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1988.
- XLIII. Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Legislación Comparada de Justicia Administrativa. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1987.
- XLIV. Obra Conmemorativa de los 55 Años al Servicio de México. Tomo I, Vol. II, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1991.
- XLV. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segunda Época. Año VII, Número 88, México, abril de 1987.
- XLVI. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda Época, Año IX, Número 94, México, octubre de 1987.
- XLVII. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3er. Número Extraordinario. *Memoria de las conferencias sustentadas con motivo del XXX aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal*. México, 1967.
- XLVIII. Revista: Lecturas Jurídicas. Número 84, Colección Lecturas Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, Chihuahua, Chih., México, 1993. pp. 123.
- XLIX. Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Número 23, México, 1994, pp. 502.
- L. Revista Jurídica. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero. Publicación de Difusión y Análisis. Año V, Número 8, Chilpancingo, Guerrero, México, Febrero de 1993, pp. 107.
- LI. Revista 45 años al Servicio de México. Tomo II, Tercera Parte: *Ensayos en materia procesal*. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982.
- LII. III Reunión Nacional de Magistrados. *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994.
- LIII. VIII Reunión Nacional de Magistrados. Tribunal Fiscal de la Federación, México 1999.

- LIV. IX Reunión Nacional de Magistrados. *Justicia Contencioso Administrativa, Origen, Evolución y Perspectiva en los Ámbitos Federal, Estatal y Municipal*. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000.

LEGISLACIÓN

- LV. Código Fiscal de la Federación de 1938.
- LVI. Código Fiscal de la Federación de 1967.
- LVII. Código Fiscal de la Federación de 1981.
- LVIII. Código Fiscal de la Federación. Editorial Thomson, México, 2004.
- LIX. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 2004.
- LX. Diario de Debates del 27 de Diciembre de 1966.
- LXI. Diario de Debates del 19 de Diciembre de 1938.
- LXII. Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936, Tomo XCVII, Num. 53.
- LXIII. Ley de Amparo. Editorial PAC, México, 2004.
- LXIV. Ley de Justicia Fiscal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936.
- LXV. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, 2004.
- LXVI. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, México, 2004.
- LXVII. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, México, 2004.
- LXVIII. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Editorial Porrúa, México, 2004.
- LXIX. Reformas al Código Fiscal de la Federación. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988.

LXX. Reformas al Código Fiscal de la Federación. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de noviembre de 1995.