



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**



**"LA EFICACIA DE LA EJECUCION DE LAS
SENTENCIAS DEFINITIVAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

BARUCH ISAAC ELIZONDO GARCIA

ASESOR: LIC. ALICIA LARA OLIVARES



MAYO 2005

m345015

*"El Derecho y la Justicia enaltecen
el espíritu del hombre."*

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Bazuch I. Elizondo García

FECHA: 06-dic-05

FIRMA: 

AGRADECIMIENTOS:

A la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular a todos mis profesores que me guiaron con sus conocimientos en la ciencia del Derecho.

A mi mamá por su dedicación y esfuerzo al estar siempre a mi lado, por su confianza y apoyo incondicional, sin ti no hubiera sido posible, TE AMO MAMI; a mi papá Héron Salgado quien fue un hombre maravilloso en la vida, te llevo siempre en mi corazón; a mis abuelos José García y Delfina Flores, gracias por todo su cariño y apoyo.

A mi hija María José por darme la fortaleza y el impulso que necesito para seguir adelante, eres una niña maravillosa, TE AMO; a María Fernanda gracias por tu cariño y apoyo.

A todos los que integran la Décima Sala del TFJFA, en especial al Mag. Roberto Bravo, Mag. Yolanda Vergara, Lic. Ana, María Sánchez y Lic. Francisco Marin, gracias por sus enseñanzas y conocimientos.

A todas las personas y amigos que me motivaron e impulsaron a seguir adelante, en particular Alonso García y Antonio García, gracias por su amistad.

A BBVA Bancomer, en especial al Lic. Emilio Alvarez Guzmán, así como a los Sres. Jorge Hernandez Cervantes y Rolando Méndez Chio, gracias por su confianza y apoyo.

A la Prof. Ma. Eugenia Peredo, quien siempre busca la excelencia académica y profesional de todos los alumnos, gracias por su paciencia y dedicación.

A mi asesor Lic. Alicia Lara, quien siempre me brindó todo su apoyo en el desarrollo del presente trabajo, gracias por sus enseñanzas y conocimientos.

ÍNDICE

Introducción.	3
Capítulo 1. El Procedimiento Administrativo.	
1.1 Concepto de Proceso y Procedimiento.	6
1.2 Concepto de Procedimiento Administrativo.	10
1.3 Naturaleza Jurídica.	12
1.4 Principios Jurídicos.	14
1.5 Características y Requisitos.	21
Capítulo 2. El Contencioso Administrativo Federal.	
2.1 Definición del Contencioso - Administrativo.	26
2.2 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	30
2.3 Naturaleza Jurídica del TFJFA.	32
2.4 Estructura y Competencia del TFJFA.	34
Capítulo 3. El Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.	
3.1 Reglas Generales.	50
3.2 Instrucción.	53
3.3 Sentencia.	72
3.4 Recursos.	76
Capítulo 4. Efectos de las Sentencias Dictadas por el TFJFA.	
4.1 Concepto de Sentencia.	83
4.2 Clasificación de las Sentencias.	84
4.3 Principios Jurídicos de las Sentencias.	86
4.4 Efectos de las Sentencias Definitivas Dictadas por el TFJFA.	95
Capítulo 5. La Ejecución de las Sentencias Definitivas Dictadas por el TFJFA.	
5.1 Ejecución de las Sentencias.	101
5.2 Aclaración de Sentencias.	103
5.3 Instancia de Queja.	104
5.4 Juicio de Amparo.	108
Conclusiones.	125
Bibliografía.	129

INTRODUCCIÓN.

En algún momento nos hemos preguntado acerca de la eficacia de la impartición de justicia, la cual, el Estado a través de tribunales previamente establecidos, está obligado a proporcionar de una manera pronta y expedita en los plazos y términos que fijen las leyes, tal y como lo consagra el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que todos los Tribunales Federales y Locales, deberán establecer los medios necesarios para que se garantice **la plena ejecución de sus resoluciones.**

Por lo anterior, realizaremos un estudio y análisis jurídico sobre la eficacia de la ejecución de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que en la actualidad éste carece de facultades para ejecutar sus propias resoluciones, provocando ocasionalmente que las autoridades demandadas omitan dar cumplimiento a las determinaciones que les son desfavorables a sus intereses, afectando la esfera jurídica de los particulares en sus garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, con el presente trabajo propondremos la creación de un marco jurídico en el que se otorgue facultades al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, para ejecutar sus propias resoluciones con la finalidad de garantizar una administración de justicia pronta y expedita, ya que actualmente los particulares tienen que agotar otros medios de defensa legales para lograr la ejecución de una sentencia a su favor, ocasionando juicios más largos y costosos.

CAPÍTULO 1

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.1 Concepto de Proceso y Procedimiento.

En su origen, el proceso se presentó como una fórmula para constituir un mecanismo de composición de conflicto de intereses y de suministro de justicia, por ello, se dice que el proceso es un instrumento al servicio de la justicia a través del cual se dirime una controversia entre particulares, o el Estado, según las pretensiones formuladas ante un tercero que funge como arbitro en la solución de un conflicto.

El maestro Rafael de Pina define al proceso como “el conjunto de actos regulados por la ley, con la finalidad de lograr la satisfacción de un interés jurídico legalmente titulado mediante la decisión de un órgano competente.”¹

Para Calamandrei, el proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el derecho procesal, a través de los cuales se efectúa el ejercicio de la jurisdicción, es decir, el proceso es un conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas que buscan una finalidad, la resolución de un conflicto y/o la restauración de un derecho, mediante una sentencia con carácter permanente y con fuerza ejecutiva.²

¹ De Pina Rafael. Derecho Civil Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1975.

² Calamandrei. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Buenos Aires, 1943.

Asimismo, el maestro José Becerra Bautista señala que en el proceso existe una relación jurídica entre los tres sujetos que participan: actor, demandado y órgano jurisdiccional, los cuales constituyen los sujetos de la relación jurídico procesal.³

Por lo anterior, el proceso es un instrumento de actuación en el que se requiere acudir ante un órgano jurisdiccional para lograr la tutela del Estado a fin de definir una situación incierta o una controversia de intereses entre la parte actora, el demandado, y en ocasiones entre un tercero que tenga un interés jurídico con relación a las pretensiones formuladas, requiriendo para ello el agotamiento de una serie de actos jurídicos conexos, pero encaminados a la obtención de una resolución definitiva y con fuerza ejecutiva.

Para que el proceso sea existente se necesita como presupuesto la presentación de una demanda formal y substancialmente válida, la cual es promovida por la parte actora ante un órgano jurisdiccional y en contra de otro sujeto denominado "parte demandada", quienes en todo momento deberán de impulsar el proceso para que éste llegue a su fin.

Por lo tanto, el proceso tiene una finalidad compositiva a través de una secuela de actos dirigidos a obtener una resolución, constituido por etapas y tiempos que en forma lógica y compaginada van regulando el desenvolvimiento del procedimiento, desde su etapa inicial denominada acción, hasta su culminación con una sentencia.

³ Becerra Bautista. Proceso Civil en México. Editorial Porrúa, 1990.

En consecuencia, podemos afirmar que el proceso consiste fundamentalmente en un conjunto de actos regulados por diversas disposiciones legales, mediante las cuales se pretende obtener un fin a través de la interpretación y aplicación de la Ley sustantiva.

Ahora bien, la palabra **procedimiento**, derivada del verbo latino “procedo” que a su vez se compone de los vocablos “pro”, que significa adelante, y “cedo”, que significa marchar, en su aceptación etimológica, significa “marchar adelante”.

El maestro Rafael de Pina define al procedimiento como “el conjunto de formalidades y trámites a que está sujeta la realización de los actos civiles, procesales, *administrativos* y legislativos, con lo cual se constituye una garantía de la buena administración de justicia.”⁴

En la práctica, la palabra procedimiento se emplea impropia como sinónimo de juicio, pleito o proceso, no obstante ésta palabra tiene un significado claro, expresa la forma interna del proceso, la manera como la ley regula las actividades procesales, la forma en que éstas deben ajustarse dentro de un proceso previamente establecido por la Ley.

En términos generales el procedimiento es un conjunto de actos formales que establece la Ley, cuyo cumplimiento y apego a dichas disposiciones son obligatorias

⁴ De Pina Rafael. Derecho Civil Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1975.

para todas las partes que intervengan en el proceso, lo cual garantizan una buena impartición de justicia entre los sujetos procesales.

Por lo tanto, no debe confundirse el proceso con el procedimiento, pues son conceptos jurídicos totalmente distintos, aunque por su terminología y aplicación jurídica están estrechamente relacionados, sin embargo, deben ser plenamente distinguidos entre sí, ya que el proceso y el procedimiento, reitero, no son conceptos idénticos, ya que el proceso implica un contenido funcional, en cambio el procedimiento implica el desarrollo del proceso.

Asimismo, vemos que la diferencia entre el proceso y el procedimiento consiste en que el primero busca como finalidad la solución de un conflicto, y el segundo esta compuesto de una serie de actos con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no busca la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto dentro del proceso.

En nuestra materia la diferencia entre procedimiento administrativo y proceso administrativo consiste en que el primero es el cause legal que sigue la administración pública en el desarrollo de sus actividades o funciones administrativas, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o por una resolución administrativa que se reputa ilegal.

1.2 Concepto de Procedimiento Administrativo.

Para el maestro García Oviedo el procedimiento administrativo lo constituyen los tramites y formalidades que debe observar la administración pública en el desempeño de sus funciones, con la finalidad de resolver las reclamaciones formuladas por los particulares, sin embargo, también menciona que el procedimiento administrativo es un conjunto de actos realizados bajo el amparo de determinadas normas jurídicas que tienen como objetivo producir un acto administrativo, es decir, el procedimiento administrativo se puede conceptualizar de dos formas, cuando el procedimiento tiene la finalidad de resolver una reclamación formulada por los particulares, y cuando se refiere al procedimiento que se sigue ante la administración pública para emitir un acto administrativo, el cual debe cumplir con todos los requisitos y formalidades establecidos en nuestras normas jurídicas.

Otros autores coinciden en que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos realizados por la administración pública, bien, para producir otro acto administrativo, para lograr su ejecución, o para solucionar un conflicto.

En consecuencia, el procedimiento administrativo lo podemos definir como aquel cause legal que todo órgano de la administración pública está obligado a seguir en el desarrollo de sus funciones dentro del ámbito de su competencia, conformado por un conjunto de formalidades y actos que dan vida al acto administrativo, teniendo siempre en cuenta las garantías de legalidad y audiencia consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, el procedimiento administrativo se encuentra regulado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1994, y modificada por decretos del 19 de abril y 30 de mayo del 2000; en su artículo segundo señala que esta ley se aplicara supletoriamente a las diversas leyes administrativas, lo que significa que aquellas leyes que sean oscuras o imprecisas podrán suplir su deficiencia con base a las disposiciones que marca la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; en su artículo segundo transitorio señala que todas las disposiciones que se opongan a esta Ley serán derogadas, lo que significa que ningún procedimiento administrativo podrá contravenir las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; sin embargo existe una excepción, en su artículo primero señala que este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Por lo tanto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ha logrado el objetivo de plantear un marco jurídico que contiene los elementos básicos y esenciales que debe reunir cualquier tipo de procedimiento administrativo, con el propósito de que se respeten las garantías de legalidad y audiencia consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En conclusión, el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, es decir, es la forma de cómo debe

conducirse legalmente la administración pública al momento de preparar, emitir y ejecutar un acto administrativo, con lo cual se asegura una buena administración e impartición de justicia a favor de todos los gobernados.

1.3 Naturaleza Jurídica.

El procedimiento administrativo, precede, prepara y contribuye a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo, por ello es necesario establecer su naturaleza jurídica para lograr entender cual es su función, aplicación y finalidad del mismo.

Debemos entender que el derecho adjetivo lo integran una serie de normas diferentes a las objetivas, las cuales han de ser aplicadas por el juzgador, constituyendo imperativos para los sujetos de la relación procesal, quienes deberán observar una determinada conducta durante todo un proceso.

En consecuencia, para alcanzar los cometidos del Estado, la administración pública está obligada a efectuar una serie de actos de naturaleza y efectos muy variables, los cuales forman un conjunto de otros actos en los que se concreta la actuación administrativa y conducen a una decisión definitiva.

Por lo anterior, la administración pública en la actualidad emite innumerables actos administrativos en virtud de la necesidad de cumplir con sus cometidos, ya que el procedimiento que domina gran parte de la actividad administrativa es el que produce

un acto administrativo, por lo cual todo acto administrativo no puede ser producido de cualquier manera a voluntad del titular del órgano competente, sino que ha de seguir un procedimiento determinado para su legal existencia y cumplimiento.

La naturaleza del procedimiento administrativo establece que independientemente el procedimiento administrativo de que se trate, éste siempre estará investido de las formalidades esenciales que señalan los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, que a la letra establece lo siguiente:

“Artículo 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

I.- Constar por escrito en documento impreso o digital.

II.- Señalar la autoridad que lo emite.

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

IV.- Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalaran los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.”⁵

Asimismo, cabe señalar que no debe confundirse el procedimiento administrativo con el procedimiento de control, el cual está establecido en la jurisdicción contenciosa administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado, y el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, siendo que el primero de dichos procedimientos se sustancia ante la misma autoridad que emitió el acto o resolución, o por un órgano superior de la propia administración pública, en cambio el segundo de los procedimientos es sustanciado ante un órgano jurisdiccional que funge como árbitro entre el Estado y los gobernados, con el propósito de reconocer o no la legalidad de un acto o resolución administrativa que cause agravio a los particulares.

1.4 Principios Jurídicos.

En este punto hablaremos de la estrecha relación que existe entre el procedimiento administrativo y las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En materia administrativa, legislativa o judicial, siempre se debe tomar en cuenta el máximo de los principios que rige a la actividad del Estado, así el principio de

⁵ Artículo 38, Código Fiscal de la Federación, SISTA, 2005.

legalidad que está consagrado en los artículos 14 y 16 Constitucionales, consiste en que todo acto de autoridad debe ser emitido por una autoridad competente, el cual debe estar debidamente fundado y motivado.

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece literalmente en su segundo párrafo lo siguiente:

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”⁷

En consecuencia, el debido proceso legal se puede definir como el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico que establecen el cause legal por el cual deberá conducirse la actuación de la autoridad administrativa, además de ser uno de los principios fundamentales que comprende otros principios, tales como: la prohibición de tribunales especiales, el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y la prohibición de la retroactividad.

Asimismo, el artículo 16 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, establece en sus párrafos primero y décimo primero, lo siguiente:

⁷ Artículo 14, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2002.

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

...

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.”⁹

De lo anterior, se desprende que el principio de legalidad se compone de tres requisitos previos:

- a) Que ninguna persona podrá ser molestada en su integridad corporal, en su familia, en su domicilio, en sus posesiones o papeles.
- b) Que la única excepción que permite esta regla es la existencia de un mandamiento escrito dictado por la autoridad competente.
- c) Que cualquier autoridad sólo puede ejecutar lo permitido por la Ley, aquello que no se apoye en un principio de tal naturaleza carece de base legal y se convierte en

⁹ Artículo 16, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2002.

arbitrario, ahí que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación exprese que las autoridades no tienen más facultades que las otorgadas por la ley.

Ahora bien, para ejemplificar los requisitos anteriores, examinaremos los puntos que la autoridad administrativa debe cumplir en el caso de practicar una visita domiciliaria:

- a) La autoridad competente deberá expedir previamente una orden de vista para su práctica;
- b) La orden deberá ir firmada por el funcionario competente y el lugar o lugares dónde deba llevarse a cabo, indicándose en ella el nombre de la persona o personas que deban efectuarla y la motivación que se tenga para practicarla;
- c) Si se encuentra el afectado en el domicilio, el visitador le presentará la orden y procederá a la ejecución de la misma, de no encontrar al interesado dejará citatorio para que lo espere al día siguiente a la hora determinada;
- d) Si en la segunda ocasión no está presente el visitado, se practicará la visita con quien se encuentre;
- e) El funcionario visitador deberá identificarse en todo caso con quien se entienda la visita y solicitará al visitado o su representante, designe dos testigos de asistencia,

designándolos por su parte en caso de negativa; y

f) Se levantará acta de la diligencia anotando el resultado de la revisión hecha en documentos, libros o papeles en poder del visitado.

En consecuencia, el procedimiento administrativo, debe reconocer y admitir la garantía del debido proceso legal, independientemente de los preceptos constitucionales que la administración pública debe observar en su actuación.

Lo anterior, nos permite establecer los elementos esenciales que en materia administrativa componen la garantía del debido proceso legal:

- 1) La notificación adecuada al interesado sobre el procedimiento entablado, así como de la decisión que se dicte señalando los motivos en que ésta se funde;
- 2) La oportunidad para el administrado de preparar sus agravios y las pruebas que considere pertinentes;
- 3) La oportunidad del administrado de conocer las actuaciones y antecedentes administrativos para tener conocimiento de los elementos que se tomaron en cuenta al momento de emitir el acto que le causa agravio.
- 4) El derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas;

5) El derecho del interesado a recurrir la decisión dictada, ya sea ante una autoridad administrativa distinta, generalmente superior a la que dictó el acto, ante un tribunal de lo contencioso, ante ambos sucesivamente, o de forma opcional de acuerdo a la normativa establecida para cada materia; y

6) El derecho a ser oído en cualquier momento durante el desarrollo del procedimiento administrativo, donde el administrado pueda hacer escuchar sus argumentos ante el órgano administrativo competente.

Sin embargo, para que el gobernado logre una mejor eficacia en su audiencia, debe ser representado por persona capaz, no sólo cuando tenga la imposibilidad de concurrir personalmente al procedimiento, sino cuando considere que dicha representación, por cualquier otro motivo haga más fuerte su actuación, igualmente, y por similares razones, el interesado podrá hacerse patrocinar por profesionales del Derecho o ser asesorado por otros profesionales o técnicos cuando las cuestiones que se debatan sean de una índole que exijan conocimientos especiales, que el administrado puede no poseer.

Por lo tanto, el gobernado debe tener una amplia, y reiterada oportunidad de ser escuchado, así como un libre acceso a las constancias acumuladas en los expedientes administrativos, lo cual constituye un mecanismo de defensa a favor de los particulares.

Ahora bien, las peticiones formuladas por los gobernados, así como sus alegaciones formuladas en un procedimiento, dan origen a dos obligaciones de carácter procesal, las cuales deben ser siempre tomadas en cuenta por la administración:

- 1) Considerar los argumentos y razones dados por el particular y referirse a cada una de ellas al fundar su decisión, y
- 2) La de resolver expresamente las peticiones, aceptándolas o rechazándolas.

Asimismo, los particulares tiene la posibilidad de ofrecer las pruebas permitidas para su legítima defensa en la instancia correspondiente, las cuales, en su caso, deberán ser admitidas y efectivamente valoradas por el juzgado, hasta antes de que se tome la decisión que ponga fin al procedimiento, dando la oportunidad a los gobernados de demostrar que los argumentos tenidos en cuenta por la administración no son exactos o existentes, o no tienen el alcance y sentido que se pretendía asignarles.

En consecuencia, el maestro Rafael Bielsa, señala que: "la garantía de debido proceso legal se integra con el derecho del administrado a obtener una decisión fundada de la administración, que contemple sus alegaciones y resuelva sus peticiones"¹⁰, sin embargo, la exigencia de una decisión fundada se vincula también con la necesidad general de motivación de todos los actos administrativos, los cuales deben ser comunicados al administrado, quien a su vez debe tener finalmente el

¹⁰ Bielsa Rafael. "Necesidad de Motivar Jurídicamente los Actos del Poder Administrado en el Sistema Político de la Constitución" Estudios de Derecho Público. Buenos Aires, 1952. t. III. P. 551.

derecho a impugnarlos, sea por medio de algún recurso que se tramite ante la misma administración o por medio de acciones que puedan plantearse judicialmente, o por ambos medios sucesivamente, según lo disponga la legislación aplicable.

1.5 Características y Requisitos.

El procedimiento administrativo esta constituido por un conjunto de trámites y formalidades, ordenados y metodizados por leyes administrativas que determinan los requisitos que preceden al acto administrativo, con sus antecedentes y fundamentos, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y validez, al mismo tiempo que para la realización de un cometido de la administración.

El procedimiento administrativo por lo general es contradictorio, inquisitivo, escrito y poco formalista; es contradictorio porque estamos en presencia de numerosos procedimientos administrativos que son tantos como leyes administrativas; es inquisitivo porque por su propia naturaleza es necesario investigar, averiguar, recabar y precisar cada una de las diligencias, cosas o motivos que fundan el acto administrativo; es escrito porque es la forma normal y adecuada que deben revestir los actos administrativos; y poco formalista porque así lo exige la rapidez y eficacia de la administración pública, pero siempre subordinado a determinadas formalidades de seguridad jurídica.

En consecuencia, consideramos que la legalidad de los actos administrativos se integra por una serie de derechos consistentes en: la competencia de la autoridad de

la que emana el acto, la forma establecida por la ley, así como la fundamentación y motivación del mismo.

Por su parte, el maestro Acosta Romero, señala que: "el acto administrativo debe ser debidamente notificado al particular, con la finalidad de que surta sus efectos a partir de un momento dado, y que a partir de ese momento, el particular lo conozca, ya que si lo perjudica o beneficia, es el punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa, o, en su caso, la iniciación de un procedimiento administrativo de impugnación."¹¹

El proceso administrativo debe tramitarse y decidirse por un órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa, el cual debe intervenir con base a su competencia que estará determinada en atención a sus criterios jerárquico y territorial, según el acto administrativo sobre el cual se deduzca la pretensión.

Sin embargo, para que el órgano jurisdiccional pueda entrar al estudio de fondo de un asunto, es necesario que se den una serie de requisitos, los cuales son exigidos por el derecho procesal y que la doctrina ha denominado presupuestos procesales.

Los presupuestos procesales pueden definirse como aquel conjunto de circunstancias que deben darse en un acto para que éste pueda producir sus efectos, en consecuencia, la falta de alguno o algunos de los presupuestos

¹¹ Acosta Romero, Miguel. pp 681-683

procesales determinara la inadmisibilidad de la pretensión planteada, lo que impide entrar a examinar las cuestiones de fondo.

Ahora bien, las partes que interviene en un proceso administrativo deben tener capacidad y/o personalidad jurídica, y en su caso, podrán ser representadas por un abogado si así lo designan, por su parte la Administración Pública Federal o Estatal actuará a través de sus titulares, o en su caso, a través de las áreas jurídico contenciosas, las cuales deberán estar debidamente creadas y facultadas dentro de su Ley Orgánica correspondiente.

En consecuencia, el procedimiento administrativo debe reunir fundamentalmente las siguientes características y requisitos:

- 1.- El acto de autoridad debe ser del conocimiento del gobernado;
- 2.- Término para oponerse al acto administrativo;
- 3.- Término para ofrecer pruebas;
- 4.- Audiencia de desahogo de pruebas;
- 5.- Resolución dictada por autoridad competente, fundada con leyes expedidas con anterioridad al hecho;

Reunidos todos y cada uno de dichos requisitos, podemos asegurar que el procedimiento administrativo reúne los principios básicos de las formalidades esenciales del procedimiento.

CAPÍTULO 2

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

2.1 Definición del Contenciosos Administrativo.

El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses, es el juicio seguido ante un juez competente sobre derechos o cosas que se disputan entre sí las partes.

En nuestra materia el término contencioso se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la administración pública.

El contencioso administrativo podemos definirlo como aquel juicio que se sigue ante un tribunal que no depende del poder judicial, al que llamamos tribunal contencioso de lo administrativo, en el cual forman parte los gobernados y la administración pública, a través del que se dirime una controversia de carácter administrativo que lesionan o causan agravio a los particulares.

Tomando como base un lejano edicto de Saint-Germain de 1641, y con el propósito de impedir la imposibilidad de que el poder judicial, que hasta entonces habían ejercido los Parlamentos regionales, reiterará frente a los nuevos poderes legislativo y ejecutivo revolucionarios franceses, la interferencia que habían sometido a la Administración del Rey en la última fase del Antiguo Régimen, se creó la Ley 16-24 de agosto de 1790 la cual dispone que las funciones judiciales permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas, por lo tanto los jueces se vieron impedidos bajo pena de prevaricación, perturbar las operaciones de los órganos administrativos ni citar a los administradores por razón de sus funciones.

Este obstáculo forzó al sistema francés a buscar una fórmula de protección frente a los actos de la Administración, que se llamaría Contencioso - Administrativo. En consecuencia la institución del Consejo de Estado, creada por la Constitución napoleónica del año VIII para resolver las dificultades que se susciten en materia administrativa, y como órgano puramente administrativo, como asistente del Gobierno, comenzó a admitir enseguida, las reclamaciones contra la Administración basadas en derechos patrimoniales; las quejas de los ciudadanos que fueren agraviados por cualquier ilegalidad de la actuación administrativa, en la esfera provincial se creó el Consejo de Prefectura para asistir al prefecto, el cual, como otro órgano administrativo, asumió el mismo papel que el Consejo de Estado.

En 1806 se crea ya en el Consejo de Estado una Sección de lo Contencioso - Administrativo, que comenzó a operar con procedimientos más formalizados. El Consejo de Estado, en su función de asistente de la Administración, admitió rápidamente resolver sobre peticiones de anulación de actos administrativos en los que se denunciaban vicios manifiestos de legalidad: incompetencia, vicios de forma y excesos de poder flagrantes.

Este es el primer sistema Contencioso - Administrativo sistemático y general, aunque en la forma de una justicia retenida. La justificación se hace sobre el principio *juger l'Administration c'est encore administrer*, juzgar a la Administración sigue siendo administrar.

La objetividad del sistema contencioso administrativo que el Consejo de Estado mantuvo en no interferir en el funcionamiento de la Administración, hizo que en 1872 se delegase directamente en los hasta entonces órganos consultivos, el Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura, la facultad de resolver directamente los recursos. Se pasa así al sistema de jurisdicción delegada, en que el sistema francés continúa y le permite un notable desenvolvimiento. Solo en 1953 se sustituye a los Consejos de Prefectura por los Tribunales Administrativos, a los que en 1987 se sobrepone un sistema de Tribunales regionales de apelación, sin embargo estos Tribunales no pertenecen al orden judicial, sino al administrativo, hoy dependen del Consejo de Estado, que continua con sus funciones consultivas del Gobierno.

En la actualidad el Consejo de Estado que impera en este país tiene competencia para conocer todos los procesos de la administración pública, sea que conozca de ellos en primera o segunda instancia.

Al respecto, 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 caracteriza como un verdadero tribunal, lo cual no acontece con los tribunales de justicia retenida.

Asimismo, la doctrina administrativa francesa, reconoce cuatro formas del contencioso administrativo:

El contencioso de interpretación y el contencioso de represión son de relativa importancia, pues su alcance, no es aplicable al campo del derecho tributario mexicano, y se reduce a fijar el sentido jurídico de una ley o reglamento que aplica la Administración Pública; en tanto que el segundo, es un procedimiento encaminado a revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas.

En el contencioso de plena jurisdicción, la jurisdicción administrativa tiene todos los poderes habituales del juez. Este recurso establece un principio general para proteger todas las violaciones que sufra un particular. En el contencioso de plena jurisdicción, el juez dispone de poderes muy amplios, él puede condenar pecuniariamente a la administración y reformar total o parcialmente la decisión administrativa atacada.

En el contencioso de anulación 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.

En consecuencia, el nacimiento del contencioso administrativo surgió por la necesidad de crear una defensa al particular frente a los actos de la administración pública, desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se concibe en razón de los órganos que conocen controversias de carácter administrativo, ya que se trata de tribunales ubicados en el ámbito del poder ejecutivo, desde el punto de vista material, este procedimiento se manifiesta cuando la controversia es generada

por un acto de la administración pública que lesiona intereses jurídicos de los particulares, o en su caso, de la misma administración.

El contencioso administrativo en su verdadera naturaleza procesal, es una forma de control de los actos administrativos y constituye un proceso de impugnación en contra de los actos administrativos, éste procedimiento a dado origen al derecho procesal administrativo, y se apoya en los principios generales del derecho procesal.

2.2 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El fundamento constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta establecido en el artículo 73 de nuestra carta magna, el cual señala lo siguiente:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XXIX.- H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones ..."¹²

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2002.

Ahora bien, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal administrativo ubicado en el marco del poder ejecutivo, el cual actúa por delegación de facultades que la ley le otorga sin sujeción a las autoridades que integran dicho poder.

El propósito del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el de mantener la división de poderes y el respeto a la actuación del poder ejecutivo federal, fue creado mediante una ley federal, con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir sus fallos.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal autónomo y con plena autonomía para dictar sus resoluciones, tal y como se expresa en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936:

“Ni el Presidente de la Republica ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrara así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa ...”

Lo anterior, se reitera en el texto del artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que establece lo siguiente:

“Artículo 1o.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.”¹³

Asimismo, es pertinente mencionar que el decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, y que entró en vigor a partir del 1o. de enero de 2001 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000, establece lo siguiente:

“En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Décimo de este Decreto, se estará a lo siguiente:

...

III.- Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

2.3 Naturaleza Jurídica del TFJFA.

El establecimiento en nuestro país del contencioso administrativo tiene sus

¹³ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ISEF, México, 2004.

antecedentes en la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo del 25 de noviembre de 1853, conocida como Ley Lares, en la que se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la administración por la independencia de sus actos, con lo que se concede al consejo de estado el carácter de tribunal administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.

Este planteamiento provocó diversas controversias puesto que la idea generalizada era una estricta división de las funciones, por lo que no se podía aceptar que el ejecutivo realizara una función jurisdiccional en ningún sentido, y con esta idea la constitución de 1857 en su artículo 97 atribuyó a los tribunales de la federación, dependientes del poder judicial, el conocimiento y resolución de todo tipo de controversias, motivo por el cual se pronunciaron diferentes tesis con la finalidad de combatir la existencia de tribunales administrativos por considerar que vulneraban el principio de la división de poderes.

Por su parte, la constitución de 1917 en el texto original del artículo 104, tampoco previó la existencia de tribunales administrativos, el 27 de agosto de 1936 se emitió la Ley de Justicia Fiscal, que creó y estableció al Tribunal Fiscal de la Federación como un organismo con autonomía propia para dictar sus fallos por delegación de facultades, es decir, fue creado como un tribunal administrativo de justicia delegada, lo cual originó numerosas controversias acerca de su constitucionalidad, aspecto que solucionó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio

tramitado ante dicho tribunal se tenga que seguir ante un órgano judicial, ya que mientras que el poder judicial tuviese conocimiento de los asuntos contenciosos administrativos a través del amparo, la constitución no se vería violada.

Este proceso de adaptación del contenciosos administrativo en nuestro sistema jurídico mexicano, término con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, que adicionan la fracción XXIX-H al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgando facultades al congreso de la unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, los cuales tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del distrito federal y los particulares, estableciendo normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

2.4 Estructura y Competencia

El ordenamiento legal que regula lo relativo a la integración y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual en sus artículos 1º y 2º, establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la ley establece, y que se integra por una sala superior y por salas regionales.

Asimismo, establece que los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán nombrados por el presidente de la república, con la aprobación del senado, ya sea para integrar la sala superior o las salas regionales, quienes durarán en su cargo seis años en el primer ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación, sin embargo, al término de su período los magistrados de la sala superior podrán ser ratificados por única vez por un período de nueve años y los magistrados de las salas regionales podrán ser designados por un segundo período de seis años, al final de este período, si fueren designados nuevamente, serán inamovibles.

Para ser magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se requiere ser mexicano por nacimiento, mayor de 35 años, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título registrado expedido cuando menos 10 años antes de dicha fecha y con 7 años de práctica en materia fiscal.

Dentro de su misma estructura el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendrá un secretario general de acuerdos, un secretario adjunto de acuerdos para cada sección de la sala superior, un oficial mayor, un contralor, los secretarios, actuarios, y peritos necesarios para el despacho de los negocios del tribunal, así como los empleados que determine el presupuesto de egresos de la federación.

Los magistrados, secretarios y actuarios estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo de la Federación, Estados, Distrito Federal,

Municipios, órganos descentralizados, empresas de participación estatal o de algún particular, excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honoríficos, también estarán impedidos para ejercer su profesión, salvo en causa propia.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa esta regulada en el artículo 11 de la Ley Orgánica de dicho tribunal, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 11.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I.- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

III.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

IV.- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se

refieren las fracciones anteriores.

V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

VIII.- Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX.- Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

X.- Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XI.- Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

XII.- Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII.- Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV.- Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XV.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

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

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que

se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.¹⁴

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compone de once magistrados, de entre los cuales se elegirá al presidente del tribunal, quien durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata.

La Sala Superior del Tribunal actuará en pleno o en dos secciones, por su parte el pleno se compondrá de los magistrados de la sala superior y del presidente del tribunal, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que pueda sesionar, las resoluciones del pleno se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal, en caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión, no obstante cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente.

Al respecto, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su artículo 16 establece la competencia del pleno, el cual señala lo siguiente:

¹⁴ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ISEF, México, 2004.

"Artículo 16.- Es competencia del Pleno:

I.- Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

I-Bis.- Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.

II.- Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.

III.- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

IV.- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

V.- Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.

VI.- Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

VII.- Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un magistrado de Sala Regional.

VIII.- Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del Presidente de la República.

IX.- Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales.

X.- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y

permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

XI.- Designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.

XII.- Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.

XIII.- Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base a éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.

XIV.- Las demás que establezcan las leyes."¹⁵

Por otra parte, las secciones de la sala superior se integrarán con cinco magistrados de entre los cuales elegirán a sus presidentes, quienes durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata, bastará la presencia de cuatro de sus

¹⁵ Ibidem.

integrantes para que puedan sesionar, sin que el presidente del tribunal integró la sección, las resoluciones de las secciones se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal, en caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión, cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, cambiará de sección.

Al respecto, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su artículo 20 establece lo siguiente:

“Artículo 20.- Compete a las Secciones de la Sala Superior:

I.- Resolver los juicios en los casos siguientes:

a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.

b) 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.

c) Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del

Código Fiscal de la Federación.

II.- Se deroga (D.O.F. 30/XII/96).

III.- Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

IV.- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

V.- Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.

VI.- Las demás que establezcan las leyes."¹⁶

Las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se integran por tres magistrados cada una y un presidente, quien será elegido de entre ellos mismos, durará en su cargo un año y no podrá ser reelecto en forma inmediata, para que efectúe sesiones una sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará con la mayoría de votos.

Ahora bien, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por cuestión territorial se dividen de la forma siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ISEF, México, 2004.

VIII.- De Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.

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

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

XI.- Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos.

Por su parte el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualmente establece lo siguiente:

“Artículo 28.- Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.”¹⁷

Asimismo, en cada una de las regiones habrá el número de salas que acuerde el pleno de la sala superior, en donde se establecerá su sede, su circunscripción territorial, la distribución de expedientes y la fecha de inicio de sus funciones.

¹⁷ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ISEF, México, 2004.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se señalan como competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con excepción de los que corresponda resolver al pleno o a las secciones de la sala superior.

La competencia territorial de las salas regionales se encuentra establecida en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 31.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.”¹⁸

Por último, cuando una ley o reglamento otorgue competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁸ Ibidem.

CAPÍTULO 3

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

3.1 Reglas Generales.

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán por las disposiciones establecidas para tal efecto en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso administrativo que establece el Código Fiscal de la Federación.

En los casos en que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y éstas promuevan juicio, en el escrito inicial de la demanda se deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas, y si no lo hicieren, el magistrado instructor designará como representante a cualquiera de los interesados en el acuerdo admisorio de demanda.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste lo impugne en juicio de nulidad, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte en que continúe afectándolo, pudiendo hacer conceptos de impugnación no planteados en el recurso interpuesto.

Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I.- El demandante.

II.- Los demandados, teniendo ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

III.- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en el párrafo anterior, y en todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

IV.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos de que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un solo escrito de demanda.

Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule, y sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmara a su ruego otra persona.

Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procederá la gestión de negocios, por lo tanto quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación.

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios de acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el ejecutivo federal en el reglamento o decreto respectivo, o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de autoridades de las entidades federativas coordinadas.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones, la persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos o interponer recursos, por su parte las autoridades demandadas nombrar a delegados para los mismos fines señalados.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no habrá lugar a condenación en costas, por lo que cada parte será responsable de sus propios gastos y de los que originen las diligencias que se promuevan.

3.2 Instrucción.

Por instrucción debe entenderse el curso que se sigue en cada una de las etapas procesales desde la presentación de la demanda hasta la conclusión del periodo de pruebas, posteriormente se decretara cerrada la instrucción.

Causas de Improcedencia.

El juicio contencioso administrativo promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, será improcedente aun cuando haya sido admitido y tramitado en todas sus partes, en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

II.- Cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

III.- Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

IV.- Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los plazos que señala el Código Fiscal de la Federación.

V.- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

VI.- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.

VII.- Conexo a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación.

VIII.- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX.- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

X.- Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

XI.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.

XII.- Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

XIII.- Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

XIV.- En los demás casos en que la improcedencia de la demanda de nulidad resulte de alguna disposición del Código Fiscal de la Federación o de las leyes fiscales especiales.

XV.- Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

XVI.- Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de dichos conceptos y de los que México sea parte.

Causas de Sobreseimiento.

Por sobreseimiento entendemos cuando un juicio es concluido con anticipación antes de entrar al fondo del asunto debidamente planteado por las partes, dejando la resolución impugnada como si no hubiera sido combatida con todos sus efectos y consecuencia, en el juicio de nulidad se procederá al sobreseimiento cuando se de alguna de las causales siguientes:

- I. Por desistimiento del demandante.

- II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia.

- III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.

- IV. Si la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado.

V. En los demás casos que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

Impedimentos y Excusas.

Los magistrados que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y con la finalidad de no afectar su imparcialidad en el conocimiento y resolución de los asuntos que son sometidos a su consideración, se encuentran impedidos para conocer de los juicios, cuando se de cualquiera de los puntos siguientes:

I. Tengan interés personal en el negocio.

II. Sean parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.

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

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

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

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

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

Cuando se dé alguno de dichos impedimentos, los magistrados tiene el deber de excusarse del conocimiento de los negocios, expresando concretamente en qué consiste el impedimento, el cual será calificado por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y de resultar fundada, se designará al magistrado que deba sustituirlo.

Demanda.

La demanda se presentara por escrito directamente ante la sala regional competente dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esta la sede de la sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectuó en el lugar en que resida el demandante.

En el momento de promover juicio de nulidad el escrito de demanda deberá indicar:

I.- El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la sala regional competente.

II.- La resolución que se impugna.

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

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

V.- Las pruebas que ofrezca, en el caso de ofrecer prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalara los nombres y domicilios de los peritos o de los testigos.

VI.- Los conceptos de impugnación.

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

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

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos previstos en los puntos II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta, y en el caso de que se omitan los datos de los puntos III, IV, V, VII y VIII, el magistrado

instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

Asimismo, los particulares o sus representantes legales que soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir con los requisitos siguientes:

I.- Se podrá solicitar en el escrito inicial de demanda.

II.- Por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia, debiéndose presentar ante la sala del conocimiento.

III.- En el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución. Contra el acto que decreta o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno.

IV.- El magistrado instructor, dará cuenta a la sala para que en el término máximo de cinco días dicte sentencia interlocutoria que decreta o niegue la suspensión definitiva.

V.- Cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general se denegará la suspensión solicitada.

VI.- Cuando sea procedente la suspensión o inejecución del acto impugnado, pero con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la contra parte o a terceros, se concederá al particular únicamente si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que con ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.

VII.- Tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones, procederá la suspensión previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda.

El depósito al que nos referimos en el punto anterior, no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según la apreciación del magistrado, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de una persona distinta del causante obligado directamente del pago, sin embargo, mientras no se dicte sentencia, la sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Por otra parte, el demandante deberá adjuntar a su escrito inicial de demanda:

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

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

III.- El documento en que conste el acto impugnado, en el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañarse una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

IV.- La constancia de la notificación del acto impugnado, cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe, si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación.

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

VI.- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que también debe ir firmado por el demandante.

VII.- Las pruebas documentales que se ofrezcan, cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando sea legalmente posible, para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos referidos, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días, sin embargo, cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren los puntos I a IV, se tendrá por no presentada la demanda, si se trata de las pruebas a que se refieren los puntos V a VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Ahora bien, cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente al particular, siempre que se trate de los actos impugnables en el juicio contencioso administrativo, se estará a las reglas siguientes:

I.- Si el demandante afirma conocer el acto, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifieste la fecha en que lo conoció, en caso de que impugne el acto, los conceptos de nulidad se expresarán en la demanda.

II.- Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye su notificación o su ejecución, en este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de demanda.

III.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que se le dio a conocer, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de los conceptos de impugnación, que en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, la sala sobreseerá el juicio.

Contestación.

Admitida la demanda se correrá traslado a la contra parte emplazándolo para que la conteste dentro de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento, si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos

los hechos se tendrán como ciertos los que el actor impute al demandado, salvo que las pruebas rendidas o los hechos notorios desvirtúen lo argumentado.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior, cuando los demandados fueren varios sujetos el término para contestar correrá individualmente.

El demandado ó demandados en su contestación, expresarán:

I.- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

II.- Las consideraciones que impidan se emita una decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos o negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

IV.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

V.- Las pruebas que ofrezca.

VI.- En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios de los peritos o de los testigos.

El demandado deberá adjuntar a su escrito de contestación de demanda:

I.- Copias de la misma y de los documentos que acompañe para la actora y para el tercero señalado en la demanda.

II.- El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

III.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

IV.- En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

V.- Las pruebas documentales que ofrezca.

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, en caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

Ampliación de Demanda.

La demanda presentada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ampliara dentro de los veinte días siguientes en que surta sus efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

I.- Cuando se impugne una negativa ficta;

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

III.- En los casos en que se alegue que no se notificó o que se notificó ilegalmente el acto impugnado.

IV.- Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que no constituyan cambio de la resolución impugnada y que no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa en la sala regional correspondiente, debiendo adjuntar copias necesarias para su traslado, así como de las pruebas y de los documentos en que funde su dicho.

En caso de que no se adjunten las copias necesarias, el magistrado instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días, plazo en el que si el promovente no las presenta, se tendrá por no presentada la ampliación de demanda, si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, las mismas se tendrán por no presentadas.

Contestación a la Ampliación.

El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación, en caso de que no se produzca a tiempo la contestación a la ampliación de la demanda o ésta no se refiera a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Tratándose de la contestación a la ampliación se deberán adjuntar los documentos citados para la contestación, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación, de acuerdo al artículo 214 del Código Fiscal.

Incidentes.

Por incidente entendemos a toda cuestión que surge de forma espontánea dentro de un procedimiento y que tiene relación directa e inmediata con el mismo.

En el juicio contencioso administrativo sólo serán incidentes de previo y especial pronunciamiento:

- I. La incompetencia en razón del territorio.
- II. El de acumulación de autos.
- III. El de nulidad de notificaciones
- IV. El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.
- V. La recusación por causa de impedimento.

Sin embargo, cuando la promoción del incidente sea frívola e improcedente se impondrá a quien lo promueva una multa por tantas veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente de acuerdo al número de salarios que establezca el Código Fiscal de la Federación, no obstante, en el caso de que se

promuevan algunos de los incidentes señalados, el juicio se suspenderá en el principal hasta que se dicte la resolución correspondiente.

Los incidentes a que se refieren los puntos I, II y IV únicamente podrán promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción, cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, continuara el tramite del proceso como en el caso del incidente de suspensión de la ejecución y el de falsedad de documentos.

Todos los incidentes, salvo que tengan un trámite especial, se substanciaran corriendo traslado a las partes del escrito incidental para que en el término de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga, ofrecerán las pruebas pertinentes, así como los documentos, cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para la prueba pericial y testimonial las reglas relativas del juicio principal.

Pruebas.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, siempre y cuando no sean contrarias a la moral o al derecho, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Las pruebas supervenientes, que bajo protesta de decir verdad manifiesten las partes que no se tenía conocimiento de ellas, podrán presentarse antes de que se dicte sentencia, en este caso, el magistrado instructor ordenara dar vista a la contra parte para que en un plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

Ahora bien, ofrecidas, admitidas y desahogadas las pruebas presentadas por las partes en el juicio de nulidad, el juzgador valorara las mismas de acuerdo a los criterios siguientes:

I. Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por las autoridades en documentos públicos, pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que tales declaraciones o manifestaciones se hicieron ante la autoridad que los expidió, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado; tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, únicamente se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.

II. El valor de la prueba pericial y testimonial, así como de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la sala, sin embargo, cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la sala adquiera una convicción distinta, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo anterior, debiendo fundar razonadamente esta parte en su sentencia.

Alegatos.

Los alegatos son una exposición de los razonamientos que tiene cada una de las partes para justificar sus respectivas posiciones formuladas en juicio, así como la forma de reforzar sus agravios y las pruebas ofrecidas, con el firme propósito de desvirtuar los argumentos y las probanzas ofrecidas por su contraparte.

En el procedimiento contencioso administrativo diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, el magistrado instructor notificará por lista a las partes para que en un término de cinco días formulen sus alegatos por escrito.

Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia, al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa.

3.3 Sentencia.

La sentencia en el juicio de nulidad se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los sesenta días siguientes al cierre la instrucción, para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes en que haya quedado cerrada la instrucción.

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 formulara voto particular razonando sus motivos, el cual deberá presentar en un plazo que no excederá de diez días.

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la sala deberá examinar primero aquéllas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución impugnada por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios del procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron el sentido de la resolución.

Las Salas Regionales podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, y si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se pronunciará sobre la ilegalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, sin embargo, no se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de que una sentencia condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

En consecuencia, 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 afecten la defensa 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.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada, así como la ausencia total de fundamentación y motivación.

Asimismo, la sentencia que se dicte en el procedimiento contencioso, podrá:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

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

Si la sentencia obliga a las autoridades demandadas a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, dentro del mismo término las demandadas deberá emitir la resolución definitiva.

Asimismo, siempre que se esté en alguno de los supuestos en que exista omisión de los requisitos formales exigidos por la ley o existan vicios en el procedimiento, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución, en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales, sin embargo, en el caso que durante el juicio se interponga algún recurso en contra de una sentencia se suspenderá el efecto de la misma hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

3.4 Recursos.

De acuerdo con los maestros Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, los recursos son un medio de impugnación que se pueden interponer dentro del mismo

procedimiento, pero ante un órgano superior, ya sea por violaciones cometidas tanto en el procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas.

Los recursos establecidos en el procedimiento contencioso administrativo constituyen un medio de impugnación en el desarrollo del mismo, los cuales pueden ser interpuestos por alguna de las partes involucradas en contra de los acuerdos o resoluciones dictadas por los magistrados, o en su caso, en contra de las sentencias emitidas por el propio Tribunal.

Recurso de Reclamación.

El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero.

El recurso de reclamación se interpondrá ante la sala o sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate, una vez interpuesto el recurso de reclamación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ordenará correr traslado a la contraparte para que en el término de quince días exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite se dará cuenta a la sala para que resuelva en el término de cinco días.

Instancia de Queja.

El artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, regula la instancia de queja para el caso de incumplimiento de las sentencias dictadas por las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual estudiaremos en el Capítulo 5 del presente trabajo.

Recurso de Revisión.

El recurso de revisión es un medio de control de legalidad a favor de las autoridades demandadas, el cual pueden interponer ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, con el propósito de impugnar las resoluciones definitivas dictadas por las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El recurso de revisión, esta establecido en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, el cual a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 248.- Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que

presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I.- Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia. En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

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

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

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

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

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

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

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

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

f).- Las que afecten el interés Fiscal y Administrativa.

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

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

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código.

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

CAPÍTULO 4

EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TFJFA

4.1 Concepto de Sentencia.

El maestro Cipriano Gómez nos dice que: "la sentencia es un tipo de resolución judicial que pone fin al proceso"¹⁹ en nuestra materia hablaríamos de una resolución administrativa ya que el procedimiento al que nos referimos se tramita ante un tribunal administrativo y no judicial.

Por su parte, el maestro José Ovalle Favela menciona que "las resoluciones judiciales son actos procesales por medio de los cuales el órgano jurisdiccional decide sobre las peticiones y los demás actos de las partes y los otros participantes, siendo que la resolución judicial más importante en el proceso es la sentencia, en la que el juzgador decide sobre el litigio sometido a proceso."²⁰

De los conceptos anteriores se desprende que la sentencia es aquella resolución de tipo judicial o administrativo, emitida por un órgano competente encargado de impartir justicia, por medio de la cual se aplica una norma jurídica a un caso concreto.

En nuestra materia podemos afirmar que la sentencia es el acto procesal por medio del cual se concluye con el procedimiento contencioso, la cual es pronunciada por un órgano jurisdiccional de carácter administrativo, o sea, por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que se declara la nulidad, reconoce la validez o modifica el acto impugnado, así como el reconocimiento de un derecho subjetivo.

¹⁹ Gómez Lara, Cipriano, Teoría General de Proceso, Oxford, México, 2002, p. 291.

²⁰ Ovalle Favela, José, Teoría General del Proceso, Oxford, México, 2003, p. 288.

Por otra parte, si el órgano jurisdiccional entra al estudio de fondo de un asunto al emitir su fallo, podemos decir que se ha producido una sentencia en sentido material, pero si la sentencia que pone fin al proceso, no entra al fondo del asunto ni dirime la controversia entre las partes, estaremos frente a una sentencia plenamente de carácter formal.

4.2 Clasificación de las Sentencias.

Ahora bien, por resolución judicial entendemos que es “toda decisión o providencia que adopta un juez o tribunal en el curso de una causa contenciosa o de un expediente de jurisdicción voluntaria, sea a instancia de parte o de oficio.”²¹

Por su parte el Código Federal de Procedimiento Civiles, el cual es supletorio de nuestra materia, al hablar de las resoluciones judiciales las clasifica de la manera siguiente:

“Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de tramite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio.”

²¹ Cabanellas Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1968.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal clasifica las resoluciones de la forma siguiente:

"Las resoluciones son simples determinaciones de trámite y entonces se llaman decretos; determinaciones que se ejecuten provisionalmente y que se llaman autos provisionales; decisiones que tienen fuerza de definitivas y que impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio y que se llaman autos definitivos; resoluciones que preparan el conocimiento y decisión del negocio ordenando, admitiendo o desechando pruebas, y se llaman autos preparatorios; decisiones que resuelven un incidente promovido antes o después de dictada la sentencia, que son las sentencias interlocutorias y sentencias definitivas."

Por lo anterior, podemos decir que las sentencias se clasifican en dos grupos: en sentencias interlocutorias, las cuales resuelven sobre algún incidente que aparezca durante el juicio hasta antes de dictar una sentencia definitiva, las cuales no resuelven sobre el fondo del asunto; y las sentencias definitivas las cuales ponen fin al proceso.

Sin embargo, en la doctrina podemos encontrar una amplia clasificación y tipos de sentencias, dependiendo de sus alcances, así como del sentido que adquieren y de la forma en que afectan la esfera jurídica de los gobernados, por mencionar algunas:

Las **sentencias declarativas**, sirven para esclarecer determinadas relaciones jurídicas, actos jurídicos o circunstancias de hecho de trascendencia jurídica, es decir son aquellas sentencias que se pronuncian sobre el reconocimiento de una relación o situación jurídica existente.

Las **sentencias constitutivas**, son resoluciones judiciales recaídas en un juicio en que se ha ejercido una acción que tiene como característica esencial la producción de un estado jurídico que antes de pronunciarse no existía, éstas sentencias se encargan de crear, modificar o extinguir un estado jurídico.

Las **sentencias de condena**, son resoluciones judiciales recaídas como resultado del ejercicio de una acción de condena, tienen la eficacia inmediata de la realización coactiva de su contenido en el caso de incumplimiento por la parte obligada, es aquella que ordena una determinada conducta, es decir, un dar, un hacer o no hacer, obligando a las partes a realizar un acto específico.

4.3 Principios Jurídicos de las Sentencias.

Todas las resoluciones judiciales o administrativas, como actos de autoridad deben satisfacer los requisitos de motivación y fundamentación establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, debiendo expresar las razones de hecho y los preceptos jurídicos que sirven de base para dictar el fallo.

En este punto entraremos al estudio teórico de los requisitos formales y materiales de las sentencias, los cuales deben tomarse en cuenta al momento de emitir una resolución, lo anterior, con base a la doctrina que a sido reconocida por diferentes autores.

Por lo que respecta a los requisitos formales de las sentencias, hablaremos sobre su estructura, su redacción y los elementos sustanciales o de fondo que estas deben contener, en ese orden de ideas la estructura de toda sentencia presenta cuatro grandes secciones:

Preámbulo.- En el preámbulo de toda sentencia, debe señalarse, además del lugar y de la fecha, el tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso, es decir, en el preámbulo deben vaciarse todos aquellos datos que sirvan para identificar plenamente el asunto, tal y como se observa de una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual señala lo siguiente:

“DECIMA SALA REGIONAL METROPOLITANA

EXPEDIENTE: 12548/03-17-07-7

ACTOR: SERVICIOS MERCANTILES, S.A. DE C.V.

México, Distrito Federal a quince de enero del año dos mil cuatro.-

Encontrándose cerrada la instrucción en el presente juicio, en términos de lo dispuesto por los artículos 235 in fine y 236 del Código

Fiscal de la Federación, los CC. Magistrados que integran la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Licenciados Roberto Bravo Pérez, como instructor en el presente juicio; Yolanda Vergara Peralta, y Ricardo Sergio de la Rosa, en su carácter de Presidente; proceden a dictar sentencia.”

Resultandos.- Los resultandos son simples consideraciones de tipo histórico descriptivo, o sea, una narración de los hechos de manera breve, donde se relatan todos los antecedentes que obran en autos, desde la presentación de la demanda, las posiciones de cada una de las partes, sus afirmaciones, sus argumentos, así como las pruebas que se han ofrecido y los demás actos procesales que se han originado durante el desenvolvimiento del juicio, lo anterior se aprecia en la transcripción de una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“1º.- Por escrito ingresado ante la Oficialía de Partes Común para las Salas Regionales Metropolitanas de este Tribunal el día 07 de julio del año 2003, compareció el C. JUAN CARLOS SOLIS MENDOZA en representación legal de SERVICIOS MERCANTILES, S.A. DE C.V., a demandar la nulidad de la resolución contenida en el oficio COB-IM-06, sin fecha, emitido por el Subdelegado 3 Polanco, de la Delegación “1” Noroeste del Distrito Federal del Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante el cual se determina a la actora el crédito fiscal número 0354584514, en cantidad de \$20,542.00, por concepto de multa por omisión en el pago de las cuotas causadas en el periodo de cotización 003/2033.

2º.- Por auto de fecha 04 de agosto del año próximo pasado, se admitió a trámite la demanda de nulidad, emplazándose para que la contestaran al H. Consejo Consultivo de la Delegación "1" Noroeste del Distrito Federal del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como al Titular de dicho Instituto.

3º.- Mediante oficios de fecha 22 y 24 de octubre del 2003 presentados en la Oficialía de Partes Común para las Salas Regionales Metropolitanas de este Tribunal los días 29 de octubre y 05 de noviembre del año 2003, el Titular de la Coordinación Normativa Contenciosa, Unidad Encargada de la Defensa Jurídica de los Intereses del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como la Titular de la Jefatura de Servicios Jurídicos y Representante Legal de la Delegación "1" Noroeste del Distrito Federal del mismo Instituto, dieron contestación a la demanda, sosteniendo la legalidad y validez de la resolución impugnada.

4º.- Por auto de fecha 31 de octubre del año 2003, se tuvo por contestada la demanda por parte de las autoridades demandadas, y toda vez que se dieron los supuestos previstos por el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, se otorgó a las partes el término de Ley para que formularan sus alegatos por escrito.

5º.- El hecho que como antecedente del caso se señala en la demanda es substancialmente el siguiente:

a) Que con fecha 09 de junio del 2003, se notificó a la actora la cédula de liquidación por concepto de multa COB-IM-06, sin fecha, por medio del cual la Subdelegada 3 de Polanco del Instituto Mexicano del Seguro Social impuso a la actora una multa en cantidad de \$20,524.00.”

Considerandos.- Los considerandos son la parte medular de toda sentencia, es donde se señalan los razonamientos y conclusiones que tuvo el tribunal respecto de los argumentos señalados por las partes, así como la valoración de las pruebas aportadas en juicio, es decir, es una parte de la sentencia en la que se llega a un análisis y correcta aplicación de la Ley, en nuestra materia, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sus dos primeros considerando establece la competencia del tribunal para conocer del asunto, así como la existencia de la resolución impugnada, tal y como se observa de una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que dice:

“PRIMERO.- Esta Sala es competente por materia para conocer del presente asunto, en términos de lo dispuesto por el artículo 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que la resolución impugnada la constituye la cédula de liquidación por concepto de multa, asimismo, esta Sala es competente por razón de territorio según lo previsto por el artículo 28, 31, del mismo ordenamiento legal, así como en lo dispuesto por los artículos 23, fracción XVII y 24, fracción XVII, del Reglamento Interior

del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre del año 2003, ya que la Sede de la autoridad demandada se encuentra dentro de la jurisdicción de esta Sala.

SEGUNDO.- La existencia de la resolución impugnada se encuentra debidamente acreditada en autos, de conformidad con los artículos 129 y 202 del Código Federal de procedimientos Civiles de aplicación supletoria, por la exhibición que de la misma hace la parte actora y de la aceptación expresa que de su existencia realizó la autoridad demandada en su oficio de contestación de demanda.

TERCERO.- Este juzgador procede al estudio y resolución de los conceptos de impugnación planteados por la actora en su demanda...

La autoridad demandada por su parte al contestar la demanda señaló(...)

Estudiados los razonamientos de ambas partes y las pruebas de juicio, los suscritos Magistrados que integran esta Sala consideran fundado y suficiente el concepto de impugnación a estudio, en virtud de las siguientes consideraciones de hecho y de derecho:"

Puntos Resolutivos.- Los puntos resolutivos de toda sentencia son aquellos donde el tribunal precisa de forma muy concreta, si el sentido de la resolución es favorable al

actor o demandado, es decir, es donde se determina la situación jurídica de las partes, dando la razón a alguna de ellas. Así los puntos resolutivos de una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señalan lo siguiente:

“Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 236, 237, 238, fracción IV y 239, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, es de resolverse y se resuelve:

I.- La parte actora probó su pretensión, en consecuencia;

II.- Se declara la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, misma que quedó detallada en el resultando primero de este fallo.

III.- NOTIFIQUESE POR CORREO CERTIFICADO A LA ACTORA Y POR OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS.”

Por lo que se refiere a los requisitos sustanciales que toda sentencia debe contener, de acuerdo a nuestra doctrina los maestros De Pina y Castillo Larrañaga²², han sostenido que los requisitos sustanciales de las sentencias son tres: *de congruencia motivación y exhaustividad*.

²² De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José, Inst. de Derecho Procesal Civil, Porrúa, México, 1979.

Congruencia.

La congruencia debe entenderse como una relación entre lo aducido por las partes y lo considerado en la resolución emitida por el tribunal. Por lo tanto, si esa relación se encuentra en cada una de las sentencias, diríamos que estas reúnen el requisito de congruencia.

En consecuencia, la congruencia resulta ser, la obligación que tiene todo tribunal de estudiar adecuadamente los argumentos planteados por las partes, así como establecer los razonamientos empleados por el juzgador con relación a cada uno de dichos señalamientos, dando como resultado una resolución acorde en cuanto a lo que las partes piden y lo que el tribunal resuelve, sin que el juzgador pueda ir más allá de las pretensiones o de las excepciones que se hayan planteado en juicio por cada una de las partes.

Motivación.

La motivación de las sentencias consiste en la obligación de los tribunales de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución.

La motivación debe entenderse como el señalamiento de las razones y circunstancias particulares que se emplearon por el tribunal para resolver un asunto, sin embargo, al referirnos a la motivación tenemos que hablar invariablemente de la fundamentación.

La fundamentación la entendemos como el señalamiento preciso de los preceptos legales u ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, así tanto la motivación como la fundamentación son principios que se encuentran estrechamente ligados entre sí, ya que si no existe una motivación, no podríamos encuadrar los hechos en alguna norma jurídica y por lo tanto no habría fundamentación, ya que ésta última no puede existir si previamente no hay un hecho que se encuadre en una norma jurídica, indudablemente una depende de la otra y deben ser congruentes entre sí para su debida existencia y legalidad.

Exhaustividad.

Por último, una sentencia es exhaustiva cuando se hayan tratado todas y cada una de las cuestiones debidamente planteadas por las partes, sin dejar de considerarse ninguna, es decir, el tribunal al emitir su fallo debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas ofrecidas, señalando la procedencia e improcedencia de las mismas.

No obstante lo anterior, existen ocasiones en que no es necesario agotar el análisis de todos los puntos controvertidos en juicio de nulidad, debido a que en ocasiones al invocar una causal de improcedencia o sobreseimiento, las cuales son de previo y especial pronunciamiento, y de resultar fundadas, el juicio se resolvería en un sólo sentido y no tendría caso entrar al estudio de los demás conceptos de impugnación.

Asimismo, cuando alguno de los conceptos de impugnación planteados por la actora en su escrito inicial de demanda es suficiente para declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, no es necesario entrar al estudio de los demás conceptos de impugnación, ya que el estudio del resto de los conceptos no variaría en nada el sentido de la resolución.

4.4 Efectos de las Sentencias Definitivas Dictadas por el TFJFA.

Como hemos mencionado en el capítulo anterior, las sentencias definitivas que se dicten en el procedimiento contencioso administrativo, podrán:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

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

Asimismo, si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, éste deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a

partir de que la sentencia quede firme, y dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados para concluir una vista o hayan caducado las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, en caso de que se interponga un recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos en que exista omisión de los requisitos formales exigidos por la ley o existan vicios en el procedimiento, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

En consecuencia, las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen cuatro tipos de efectos: reconocer la validez, declarar la nulidad lisa y llana, declarar la nulidad para determinados efectos y reconocer la existencia de un derecho subjetivo.

Por lo que respecta al primero de los efectos mencionados consiste en reconocer la validez del acto impugnado, la cual consiste en la declaración de ineficacia de los agravios aducidos por la actora en juicio y la subsistencia de la presunción de legalidad conferida con fundamento en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, en ese sentido se deja a salvo el derecho de la autoridad para llevar a

cabo la determinación respectiva y ejecutar su actuación, al respecto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resuelve de la manera siguiente:

"Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 236, 237, 239, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, se resuelve:

I.- La parte actora no probó su pretensión, en consecuencia;

II.- Se reconoce la validez de la resolución impugnada, misma que quedó detallada en el Resultando Primero de este fallo.

III.- NOTIFIQUESE PERSONALMENTE A LA ACTORA Y POR OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS."

El segundo de los efectos, consiste en que el actor probó su acción y sus pretensiones, en virtud de que la autoridad actuó de manera ilegal, por lo cual la resolución combatida resulta totalmente nula, al respecto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resuelve de la manera siguiente:

"Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 236, 237, 238, fracción IV y 239, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, es de resolverse y se resuelve:

I.- La parte actora probó su pretensión, en consecuencia;

II.- Se declara la nulidad de la resolución impugnada, misma que quedó detallada en el resultando primero de este fallo.

III.- NOTIFIQUESE POR CORREO CERTIFICADO A LA ACTORA Y POR OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS.”

El tercero de los efectos, permite declarar una nulidad que no es total, es decir, en éste efecto el tribunal concede a la autoridad demandada la oportunidad de corregir la resolución impugnada en la parte en que afecte a la actora, tratándose de cuestiones de forma y procedimiento, que hayan sido violadas por la demandada, en ese sentido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resuelve lo siguiente:

“Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 236, 237, 238, fracción II y 239, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, se resuelve:

I.- La parte actora probó su pretensión, en consecuencia;

II.- Se declara la nulidad de la resolución impugnada, misma que quedó detallada en el Resultando Primero de este fallo, para los efectos precisados en la parte final del Considerando Tercero de esta sentencia.

III.- NOTIFIQUESE POR CORREO CERTIFICADO A LA ACTORA Y
POR OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS.”

Como último efecto, se tienen aquellas sentencias que se dictan cuando el tribunal ha reconocido un derecho subjetivo propio del actor, obligando a las autoridades a que se respete dicho derecho, logrando llegar a condonar a las demandadas para que en términos muy específicos cumplan con el beneficio o protección que ese derecho subjetivo le concede al particular, sin embargo, sólo es en este caso que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede condenar a alguna de las partes a realizar o no determinado acto.

CAPÍTULO 5

LA EFICACIA DE LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DEL TFJFA

5.1 Ejecución de las Sentencias.

Para el maestro Cipriano Gómez Lara "La sentencia es el acto final del proceso, acto aplicador de la ley sustantiva a un caso concreto para solucionarlo o dirimirlo."²³

Ahora bien, entre sus efectos jurídicos toda sentencia comporta una fuerza ejecutiva, la cual mediante una serie de actos procesales se promueve y consigue su ejecución, sin embargo, después de la sentencia debemos tener presente que la ejecución ya no forma parte del proceso, sino que es una consecuencia del mismo.

El punto medular en un estado de derecho es que las sentencias que han causado ejecutoria se cumplan, sin embargo, en la actualidad el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como es de pleno conocimiento se encuentra limitado desde su nacimiento en el ejercicio de su competencia para hacer cumplir sus resoluciones.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue concebido como un tribunal de lo contenciosos administrativo, el cual únicamente reconoce o no la legalidad de los actos emitidos por las autoridades administrativas, así como el dictar sentencias para determinados efectos, además de reconocer derechos subjetivos, todo ello sin la facultad de poder hacer cumplir sus propias resoluciones.

²³ Gomez Lara, Cipriano, Derecho Procesal Civil, HARLA, México, 1991, página 189.

Por lo tanto, el problema de la ejecución de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es uno de los más graves en nuestra legislación, aún cuando por su naturaleza este impedido de hacerlo, sin dejar de mencionar que actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cada vez conoce de más materias en que se requiere no sólo la declaración de legalidad de un acto administrativo, sino su ejecución inmediata.

La ejecución de las sentencias debe ser de efecto inmediato para lograr su eficacia, ya que si analizamos cuales sentencias son simplemente declarativas, cuáles son constitutivas y cuáles son de ambos efectos, caeríamos en un casuismo inevitable, pues hay casos excepcionales en que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa traen inherente una ejecución como las resoluciones que se dictan con motivo de controversias en materia de pensiones civiles y militares.

Sin embargo, si la autoridad administrativa a pesar de la resolución que declara la ilegalidad de un acto administrativo continua ejecutándolo o repite indebidamente la resolución anulada o incurre en exceso o en defecto, se deja a la parte actora en estado de indefensión, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no esta dotado de facultades para poder pronunciarse sobre la ejecución de sus propias resoluciones, por lo que el particular en caso de incumplimiento deberá combatir dicha omisión mediante juicio de amparo, en el que como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio contencioso, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de ejecutar una resolución, afectando con ello la esfera jurídica y económica del gobernado.

En consecuencia, debe de perfeccionarse el procedimiento de control sobre el cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que es necesario fortalecer las facultades del dicho tribunal, con la finalidad de que éste logre tener una plena jurisdicción, no únicamente para resolver sobre derechos subjetivos, o modificar las resoluciones impugnadas, sino para ejecutar sus propios fallos.

5.2 Aclaración de Sentencias

Ahora bien, en caso de que una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contenga algún error que pueda afectar el sentido de la resolución, como en el caso de mencionar equivocadamente una resolución impugnada, un actor o autoridad distinta, o bien, un cantidad incorrecta, entre otros errores que pueden llegar a presentarse por el exceso de trabajo o bien por emplear formatos de sentencias similares tal y como ocurre con frecuencia dentro de la práctica, cualquiera de las partes podrá solicitar se aclare la sentencia en el punto en que estime incorrecta, por medio de un escrito en el que se pida dicha corrección, por lo tanto, la parte que estime contradictoria, ambigua u oscura una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación, señalando la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita, debiendo interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la cual deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue presentado el escrito, sin que

pueda variar el sentido de la sentencia, ya que únicamente se trata de cuestiones de redacción más no de fondo o de procedimiento.

5.3 Instancia de Queja

Como una medida coercitiva para que las autoridades demandadas den cumplimiento a las sentencias favorables a los particulares en los términos y declaraciones establecidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, regula la instancia de queja.

En ese sentido, tenemos que en caso de incumplimiento de las autoridades demandadas sobre una sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiere otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada en juicio podrá ocurrir en queja por una sola vez ante la sala regional del tribunal que haya dictado la sentencia, en ese orden de ideas, el recurso de queja procederá en contra de los actos siguientes:

a) La resolución que repita indebidamente a la anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta deberá haber quedado firme y haber transcurrido un plazo de cuatro meses de acuerdo al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

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

La instancia de queja se interpondrá por la actora mediante escrito ante el la Sala regional que haya dictado la resolución dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca, sin embargo, en el supuesto de que la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

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

El magistrado responsable del proyecto de la sentencia pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la misma, el cual deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justifique el acto o la omisión que provocó la queja, una vez vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado responsable dará cuenta a la sala o sección que corresponda, la que resolverá dentro del término de cinco días.

Ahora bien, 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, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere el párrafo anterior 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 por el incumplimiento a la parte actora.

En el caso de que la sala resuelva 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 debido cumplimiento, señalando la forma y términos en que deberá cumplir la resolución emitida por el tribunal.

Por otra parte, 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 emitido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en este caso, 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 por el incumplimiento a la parte actora.

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 del Código Fiscal de la Federación.

En caso de que se trate del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito en cualquier momento ante el magistrado responsable, en dicho escrito se expresaran las razones por las cuales se considera que se ha dado el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la demandada dentro del plazo de cinco días deberá justificará el acto o la omisión que provocó la queja, vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado responsable dará cuenta a la sala o sección que corresponda, la que resolverá dentro del término de cinco días.

En caso de que la sala resuelva que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada al particular, declarara la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión, dejando sin efectos la actuación de la autoridad ejecutora.

La resolución a que se refiere el párrafo anterior se notificara 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 el equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

Por último, quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiendo 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.

En consecuencia, en caso de que las autoridades demandadas omitan dar cumplimiento voluntario a los fallos emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el particular tendrá la oportunidad de interponer por una sola ocasión la instancia de queja, que no es más que una medida coercitiva, y no un procedimiento de ejecución, el cual trata que las autoridades demandadas cumplan voluntariamente con las resoluciones emitidas por el propio tribunal, por lo cual debemos aclarar que no por el simple hecho de interponer dicha instancia las demandadas darán cumplimiento a las resoluciones que les son desfavorables a sus intereses, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de plena jurisdicción para ejecutar sus fallos.

5.4 Juicio de Amparo

Para ejecutar un fallo que a causado ejecutoria y que no se ha cumplido de forma voluntaria por la autoridad demandada, el particular no tiene otro remedio jurídico a su alcance que el juicio de amparo, el cual debe promover con fundamento en el artículo 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículo 1º, fracción I y, 116 de la Ley de Amparo, ante tribunales del poder judicial.

En ese orden, el artículo 94 Constitucional, establece lo siguiente:

“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.”

En este caso, el amparo que se promueva en contra de las autoridades demandadas con la finalidad de lograr la ejecución de una sentencia firme en juicio de nulidad, debe presentarse ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Por su parte, el artículo 103 de nuestra Carta Magna, establece lo siguiente:

“Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

En caso de solicitar vía amparo la ejecución de una sentencia firme emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es indudable que debemos fundar dicha pretensión de acuerdo a la fracción primera del artículo transcrito con anterioridad, en virtud de que la falta de ejecución o la falta de cumplimiento voluntario de una sentencia firme, es un acto de autoridad que viola las garantías individuales de los gobernados.

Asimismo, el artículo 104 Constitucional establece lo siguiente:

“Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I-A.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los

casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los tramites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III.- De aquéllas en que la Federación fuese parte;

IV.- De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

V.- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y

VI.- De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.”

En este caso, podemos decir que el juicio de amparo está constituido como una vía para lograr la ejecución de una sentencia firme emitida en el juicio contenciosos administrativo, es procedente en virtud de que las autoridades que participan en los juicios promovidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tienen

el carácter de autoridades federales, por lo cual es procedente el juicio de acuerdo a la fracción III del artículo transcrito con anterioridad.

Por último, el artículo 107 Constitucional en sus fracciones III, IV y V inciso b) establece las bases del amparo administrativo y de la revisión, el cual señalan lo siguiente:

"Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

...

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no

serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera del juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

...

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.”

En ese orden de ideas, el artículo 1º de la Ley de Amparo establece el objeto del juicio de garantías:

“El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

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

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

III.-Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.”²⁴

Una vez establecido el objeto del juicio de garantías, también es importante dejar asentado cuáles son las causales de improcedencia a que se refiere el artículo 73 de la Ley de Amparo, que son las siguientes:

²⁴ Ley de Amparo, MC GRAW HILL, México, 2002

"El juicio de amparo es improcedente:

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

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

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

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

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

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

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

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

IX.- Contra actos consumados de un modo irreparable;

X.- Contra actos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica. Cuando por vía de amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 o 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exclusivamente la sentencia de primera instancia hará que se considere irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez cerrada la instrucción y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente;

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

XII.- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218. No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnable en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso. Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad. Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento.

XIII.- Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual

puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños. Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

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

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

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

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

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

Las causales de improcedencia, en su caso, deberán ser examinadas de oficio.”²⁵

Asimismo, las causales de sobreseimiento a que se refiere el artículo 74 de la Ley de Amparo, fundamentalmente consisten en las siguientes: en el desistimiento de la demanda por alguna de las partes, el fallecimiento del agraviado, cuando durante el juicio sobreviniera alguna de las causales de improcedencia, la inexistencia del acto reclamado y la inactividad procesal por parte de los interesados.

También, es importante tener en cuenta que el término común para interponer el juicio de amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, es de quince días contados a partir del día siguiente en que surta efectos el acto o la notificación de la resolución, y de 30 días cuando el amparo sea contra leyes.

²⁵ Ibidem.

Ahora bien, haremos un breve estudio sobre los principios jurídicos del juicio de amparo, los cuales son de suma importancia tomar en consideración al momento de solicitar la protección de la justicia federal.

Instancia de Parte.

El juicio de amparo siempre deberá seguirse a instancia de parte agraviada, según la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el juicio de garantías sólo puede promoverse por un individuo denominado quejoso, quien es el que recibe el agravio personal y directo, por lo cual ninguna otra persona puede proseguir el juicio de amparo, si no es directamente el agraviado o su representante legal, la única excepción a esta regla es la referente en materia penal establecida en el artículo 22 de nuestra Carta Magna.

Agravio Personal y Directo.

Este principio está consagrado en el artículo 107 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El concepto de agravio es sinónimo de perjuicio, y ambos para el efecto de la materia de amparo debemos entenderlo como todo menoscabo que sufra o pueda sufrir una persona en sus derechos o garantías reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por las leyes que de ella emanen.

El principio del agravio personal y directo es indispensable para el ejercicio de la acción del juicio de amparo, razón por la cual se ha elevado a la categoría de principio constitucional, del cual se desprenden dos elementos importantes: el material y el jurídico.

El primer elemento se refiere al impacto evidente y palpable, que se aprecie como indubitable en la esfera económica - material de la persona agraviada; y el segundo elemento se refiere a la violación de los derechos del gobernado, lo que también es susceptible de apreciarse con la sola comparación entre el acto o el hecho imputado a la autoridad responsable y la norma que se dice violada, sin embargo, debe entenderse que el segundo de estos elementos siempre deberá estar presente en el agravio del quejoso, aunque el primero no se presente necesariamente, pues habrá casos en que el perjuicio no se traduzca en un menoscabo económico - material, pero sí en la esfera jurídica del gobernado.

Definitividad.

El principio de definitividad es de origen constitucional y legal, constitucional porque está ordenado en la fracción III del artículo 107 de nuestra Carta Magna; y legal, porque lo contempla la Ley de Amparo en sus artículos 46 y 114.

El principio de definitividad consiste en que el agraviado antes de acudir al juicio de amparo debe promover los recursos ordinarios de impugnación que tenga a su

alcance para modificar o reformar el acto o ley reclamados, condición que no debemos pasar por alto, ya que la falta de observancia a este principio, trae como consecuencia la improcedencia del juicio en términos del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Procedencia.

El artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece claramente en que casos procederá el juicio de amparo, sin embargo, debemos siempre considerar que el amparo no procederá contra cualquier acto o ley que viole nuestros derechos, aun cuando dichas violaciones afecten nuestra esfera jurídica, ya que el amparo solamente procederá cuando la ley o acto de autoridad viole nuestras garantías individuales o los artículos constitucionales que regulan la competencia constitucional de las autoridades, y que además esta violación nos cause un perjuicio directo.

Ahora bien, existen actos de autoridad que violan nuestros derechos y no nuestras garantías constitucionales directamente; contra ellos no cabe el amparo, sin embargo, pueden estar relacionados indirectamente con alguna otra de nuestras garantías individuales, en este caso sí procederá el amparo, situación que deberá demostrar en juicio el quejoso.

Estricto Derecho.

Este principio se encuentra consagrado en la fracción II del artículo 107 de nuestra Carta Magna, el cual establece que el juzgador únicamente debe limitarse a resolver el juicio de garantías respecto de las violaciones constitucionales alegadas en la demanda y no sobre otras distintas; esto es, no deben tomarse en cuenta otras consideraciones que no sean expuestas por el quejoso.

Relatividad de las Sentencias.

El principio de relatividad de las sentencias, conocido con el nombre de "Fórmula Otero", consiste en que las sentencias que se dicten en el juicio de garantías, no podrán hacer decoraciones generales de inconstitucionalidad o ilegalidad y solamente limitarse a amparar y proteger al quejoso sobre la ley o acto emitido por la autoridad responsable.

En síntesis, el juicio de amparo sólo tutela directamente las garantías individuales, pero indirectamente, a través de la garantía de legalidad prevista por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también tutela todo el ordenamiento jurídico secundario.

En consecuencia, si las autoridades demandadas omiten dar cumplimiento a una sentencia, su ejecución se prolonga en otra instancia más, ante un tribunal diferente del que conoció el asunto en primera instancia, debiendo promover juicio de amparo

directo para su ejecución, el cual se compone de sus correspondientes términos y recurso establecidos en la Ley de Amparo, lo que provoca que la ejecución de una sentencia se prolongue aun más en el tiempo, situación que afecta invariablemente la esfera jurídica y económica del gobernado.

Conclusiones.

1.- Toda persona tiene la garantía constitucional de que se le administre justicia por tribunales que estén expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, debiendo el legislador crear, reformar, derogar, o en su caso, abrogar, tanto leyes federales como locales que establezcan los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal contencioso de lo administrativo, con las facultades y atribuciones que le son otorgadas por la ley, las cuales son delegadas por el poder ejecutivo, a quien corresponde de forma originaria ejecutar las leyes fiscales y proveer en la esfera administrativa su exacta observancia, con fundamento en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, ya que no está sujeto a ninguna de las demás autoridades que integran el poder ejecutivo, con fundamento en lo dispuesto por los el artículos 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al ser concebido como un tribunal de lo contencioso administrativo carece de la facultad para hacer cumplir sus propias resoluciones, situación que en la actualidad ha generado que las autoridades demandadas omitan dar cumplimiento a las resoluciones emitidas por dicho Tribunal, conculcando los principios de legalidad y seguridad jurídica, consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- Las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen diferentes efectos jurídicos en su contexto, los cuales consisten en reconocer la validez, declarar la nulidad para efectos, así como la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas, o en su caso emitir una resolución de condena a favor de derechos subjetivos, con fundamento en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

6.- La Instancia de Queja es un instrumento jurídico por medio del cual los particulares fuerzan a las autoridades demandadas a dar cumplimiento a las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando la resolución se repita indebidamente, incurra en exceso o defecto y cuando la autoridad omita dar cumplimiento a las sentencias, una vez que han adquirido el rango de cosa juzgada, el cual se establece a partir del momento en que las autoridades son notificadas de la resolución, y en un plazo de 15 días no interponen ningún recurso en su contra, además de haber transcurrido un término de cuatro meses para su cumplimiento.

7.- En caso de resultar procedente la instancia de queja, se impondrá al funcionario responsable una multa de treinta a noventa días de salario normal, sin embargo, debe sancionarse de manera severa a los funcionarios que omitan dar cumplimiento a las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo cual propongo reformar el artículo 239-B, párrafo segundo, fracción III del Código Fiscal de la Federación, debiendo establecer que: "La resolución a que se refiere esta fracción se notificara 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 hasta un 20% sobre el monto real del asunto, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado al particular por el incumplimiento."

8.- Sin embargo, la instancia de queja no implica que las autoridades demandadas cumplan con una resolución que es desfavorable a sus intereses, aun cuando ésta haya quedado firme y transcurridos los términos de ley para su cumplimiento, por lo cual debemos garantizar en un marco jurídico plenamente establecido, el cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

9.- Con base a lo anterior, es necesario reformar el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debiendo establecer que: "El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contenciosos administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y con plena

jurisdicción para ejecutarlos, con la organización y las atribuciones que esta ley establece.”

10.- En consecuencia, también es necesario reformar el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual debe establecer que: “Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso - administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y plena jurisdicción para ejecutarlos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

BIBLIOGRAFÍA.

Acosta Romero, Miguel. *"Teoría General del Derecho Administrativo"*, Editorial Porrúa, 14ª Edición, México, 1999.

Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *"Derecho Fiscal"*, Editorial Themis, 6ª Edición, México 1990.

Becerra Bautista, José. *"Derecho Civil Mexicano"*, Editorial Porrúa, México, 1990.

Castrejon García, E. Gabino. *"Derecho Administrativo I"*, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2000.

Castrejon García, E. Gabino. *"Derecho Administrativo II"*, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2000.

Castrejon García, E. Gabino. *"Derecho Procesal Administrativo"*, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2001.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *"Elementos de Derecho Administrativo"* Primer Curso, Editorial Limusa, México, 2004.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *"Elementos de Derecho Administrativo"* Segundo Curso, Editorial Limusa, México, 2003.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *"Principios de Derecho Tributario"*, Editorial Limusa, 3ª Edición, México, 2001.

Garza, Sergio Francisco de la. *"Derecho Financiero Mexicano"*, Editorial Porrúa, 18ª Edición, México, 1999.

Gómez Lara, Cipriano. *"Derecho Procesal Civil"*, Editorial Harla, 5ª Edición, México, 1991.

Margain Manatou, Emilio. *"De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimidad"*, Editorial Porrúa, 8ª Edición, México, 1999.

Ovalle Favela, José. *"Teoría General del Proceso"*, Editorial Oxford, México, 2002.

Pina, Rafael de. *"Derecho Procesal Civil"*, Editorial Porrúa, México, 1982

Pina, Rafael de. *"Derecho Civil Mexicano"*, Editorial Porrúa, México, 1975.

Rodríguez Lobato, Luis. *"Derecho Fiscal"*, Editorial Harla, México, 1983.

Serra Rojas, Andrés. *"Derecho Administrativo"*, Editorial Porrúa, 20ª Edición, México, 1999.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.