



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

**“INCONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”.**

T E S I S

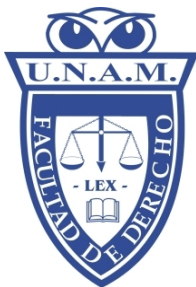
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

**MAYRA ALINARES HERNÁNDEZ**

ASESOR: LIC. MIGUEL ÁNGEL RAFAEL VÁZQUEZ ROBLES



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

AGOSTO 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Al Dios de Abraham.*

Aunque me faltan las palabras para hacerlo, quiero agradecerte con mi corazón entero, todo, cuanto has hecho por mí, pues nunca nadie me ha amado tanto como para sacrificar su vida con el único fin de salvarme, de sanar mis heridas, de ayudarme con mis cargas y de darme cada día una nueva oportunidad a pesar de mis errores. Antes de que llegaras a mí, no había conocido el perdón, la esperanza ni el verdadero amor, tampoco, había tenido un amigo tan fiel y bueno como tú. Por estas razones y porque hoy haces posible, a través del apoyo de muchas personas, que culmine mi profesión, te doy infinitas gracias, mi amado, Señor. Deseando, que un día, no sea con palabras sino con una vida agradable a tus ojos que pueda mostrarte mi agradecimiento, pues todo cuanto tengo te lo debo a ti.

*A mi Madre, Francisca Hernández Nazario.*

Sé que en todo momento has luchado intensamente y te has esforzado por darme lo mejor y respaldarme, a veces sin pensar en ti, nunca lo olvidaré y te estaré siempre muy agradecida. Mamy, te quiero mucho y me siento orgullosa de ti.

*A los Misioneros, Sara y Daniel Baek, Rebeca e Isaac Park,*

Su corazón pastoral, su paciencia, su confianza, su perseverancia, sus cuidados desmedidos, su apoyo inagotable, cada una de sus palabras, su disciplina, su visión y su ejemplo, han hecho que ustedes cuatro sean como un Padre para mí. Siempre estarán en mi corazón. Mi deuda con ustedes es grande, estoy muy agradecida por su amor sacrificante y quiero aprender a honrarlos.

*A mis hermanos, Israel y Juliana.*

Los dos son una de mis mayores bendiciones, los amo profundamente, sin ustedes habría un vacío en mi corazón y cada día de sus vidas es como un precioso regalo que el cielo me da. Tengo mucho que agradecerles, ante todo su amor y su comprensión.

### *A toda mi familia.*

A cada uno de los integrantes de mi familia, consanguínea y en la fe, les agradezco, sinceramente, el constante apoyo y la ayuda incondicional que me han brindado, especialmente, en los momentos difíciles.

### *A mis amigos.*

Su amor, su confianza, su tiempo, su ayuda, cada momento doloroso que hemos compartido y en sí sus vidas, son algo que valoro mucho, por eso, aunque el tiempo o las circunstancias separen nuestros caminos, no dejarán de ser importantes para mí. Muchas gracias, por su amistad.

### *A la Universidad Nacional Autónoma de México y a mis Maestros.*

A la máxima Casa de Estudios, le agradezco, que me abriera sus puertas y que me diera todas las facilidades para prepararme en lo profesional, a través de sus excelentes profesores y maestros, quienes no se conformaron con traer a las aulas conocimiento, sino buscaron forjar a estudiantes comprometidos con su carrera y su nación, sin escatimar su tiempo y sus recursos; entre ellos, de manera especial, a Víctor Manuel Pérez Torres.

### *Al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

Donde se inició mi formación profesional y he aprendido a querer la labor jurisdiccional. Especialmente, le doy las gracias al Licenciado Francisco Enrique Valdovinos Elizalde y a la Magistrada María Isabel Gómez Muñoz, porque a pesar de mi inexperiencia me dieron una oportunidad, porque me han compartido sus conocimientos y me han infundido su amor hacia la impartición de justicia.

### *Al Licenciado Miguel Ángel Vázquez Robles.*

Que sin su disposición, apoyo, paciencia y dirección, no se hubiera realizado el presente trabajo. En verdad, muchísimas gracias por esta muestra de su amor hacia nuestra Universidad y sus estudiantes.

# *ÍNDICE*

## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I

#### “LA GARANTÍA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN”

1. Las Garantías Individuales.....	2
1.1. Concepto de Garantía.....	2
1.2. Concepto de Garantía en el Derecho Privado.....	2
1.3. Concepto de Garantía en el Derecho Público.....	3
1.4. Concepto de Garantía Individual.....	3
I. Relación Jurídica de Supra a subordinación entre el Gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).....	5
A) La Relación Jurídica de Supra a subordinación.....	5
B) Los Sujetos de la Relación Jurídica de Supra a subordinación.....	5
a) Sujeto Activo.....	6
b) Sujeto Pasivo.....	7
II. Derecho Público Subjetivo que emana de dicha Relación a favor del Gobernado (Objeto).....	9
III. Obligación Correlativa a cargo del Estado y sus Autoridades, consistente en respetar el consabido Derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (Objeto).....	10
IV. Previsión y Regulación de la citada Relación por la Constitución (Fuente).....	11
2. La Administración de Justicia como Garantía consagrada en el Artículo 17 Constitucional.....	11
2.1. La Garantía de Administración de Justicia.....	11
I. Ninguna persona podrá hacerse Justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.....	12
II. Toda persona tiene derecho a que se le Administre Justicia por Tribunales que estarán expeditos para impartirla.....	13

2.2. La Función Jurisdiccional.....	14
I. Concepto de Jurisdicción.....	15
II. Elementos de la Jurisdicción.....	16
A) Notio (Conocimiento).....	17
B) Vocatio (Invitación).....	17
C) Coertio (Coerción, Castigo, Represión).....	17
D) Iudicium (Juicio, Sentencia).....	17
E) Imperium (Imperio, Poder, Autoridad).....	17
3. Principios Fundamentales de la Garantía de Administración de Justicia.....	18
3.1. Principio de Justicia Pronta.....	19
3.2. Principio de Justicia Completa.....	21
3.3. Principio de Justicia Imparcial.....	24
3.4. Principio de Gratuidad en el Proceso.....	26
3.5. Principio de Independencia de los Tribunales.....	28
3.6. Principio de Plena Ejecución de las Resoluciones Jurisdiccionales.....	30

## CAPÍTULO II

### “LA NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”

1. Su Base Constitucional.....	34
2. Su Origen.....	38
2.1. La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.....	38
2.2. La Ley de Justicia Fiscal.....	42
2.3. Códigos Fiscales de la Federación y Leyes Orgánicas del Tribunal Fiscal de la Federación.....	46
I. El Código Fiscal de la Federación de 1938.....	46
II. El Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1966.....	47
III. La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977.....	48

IV. El Código Fiscal de la Federación de 1981.....	49
V. La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1995.....	50
VI. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	51
3. Su Naturaleza Jurídica.....	51
3.1. Es un Tribunal Administrativo.....	51
I. Sus Características.....	53
A) El Acto que juzga es Administrativo (contienda administrativa).....	53
B) Las Partes del Proceso.....	56
3.2. Es un Tribunal Administrativo con Plena Autonomía para dictar sus fallos.....	57
3.3. El Juicio que tramita pertenece al Contencioso Administrativo de Anulación o de Plena Jurisdicción.....	58
I. El Contencioso Administrativo.....	58
II. Sistemas de Contencioso Administrativo.....	61
III. Sistema de Contencioso-Administrativo Francés.....	64
A) Estructura de la Justicia Administrativa Francesa.....	67
B) Procedimientos tramitados ante el Consejo de Estado.....	69
a) El Contencioso de Anulación.....	69
b) El Contencioso de Plena Jurisdicción.....	71
c) El Contencioso de Interpretación.....	72
d) El Contencioso de Represión.....	72
C) Distinción entre el Contencioso de Anulación y el de Plena Jurisdicción.....	73

### **CAPÍTULO III**

#### **“CLASIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS DEFINITIVAS EMITIDAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL”**

1. La Sentencia Definitiva.....	81
2. Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal .....	84



2.1. Por su Sentido.....	84
I. Las que reconocen la Validez de la resolución impugnada.....	85
II. Las que declaran la Nulidad Lisa y Llana del acto controvertido .....	85
A) Incompetencia.....	87
B) Indebida Fundamentación o Motivación.....	88
C) Desvío de Poder.....	90
III. Las que declaran la Nulidad de la resolución impugnada Para determinados Efectos.....	91
A) Omisión de Requisitos Formales y Violaciones en el Procedimiento.....	92
B) Ausencia de Fundamentación y Motivación.....	94
2.2. Por sus Efectos o su Finalidad.....	95
I. Sentencias Declarativas.....	96
II. Sentencias Constitutivas.....	98
I. Sentencias de Condena.....	100

## **CAPÍTULO IV**

### **“SISTEMA DE EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”**

1. Ejecución de Sentencias.....	104
1.1. Concepto.....	104
1.2. Presupuestos para la Ejecución de Sentencias.....	105
I. Que la Sentencia sea de Condena.....	106
II. Que la Sentencia esté Firme o Ejecutoriada.....	106
III. Que haya Incumplimiento de la Sentencia.....	108
2. Sistema de Ejecución de las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	112
2.1. La Queja.....	113
I. Procedencia.....	113
A) Repetición de la Resolución Anulada.....	115

B) Exceso o Defecto en el Cumplimiento.....	116
C) Omisión en el Cumplimiento.....	117
II. Tramitación.....	118
III. Resolución.....	119
A) Repetición de la Resolución Anulada.....	120
B) Exceso o Defecto en el Cumplimiento.....	122
C) Omisión en el Cumplimiento.....	123
C) Cumplimiento Sustituto.....	125
2.2. Procedimiento Oficioso de Ejecución de las Sentencias.....	126
3. Inconstitucionalidad del Sistema de Ejecución de Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	129

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

# *INTRODUCCIÓN*

Los tribunales fueron creados para garantizar el derecho a la justicia de todo gobernado, y es por ello, que los jueces, en esencia, tienen la obligación de juzgar y ejecutar lo juzgado.

Por lo anterior, la garantía consagrada en el artículo 17 de nuestra Constitución dispone, que la justicia que imparta el Estado a través de sus tribunales debe poseer principios fundamentales, entre ellos, que el juzgador ejecute sus sentencias a través de los medios que la ley le otorga.

De ahí, que la actividad jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no debe limitarse a resolver las controversias que le planteen, sino, además, tiene que hacer cumplir sus resoluciones. Sin embargo, es común que las sentencias de condena que emite, ante la negativa u omisión de la autoridad demandada o de la que resulte obligada a acatarla, queden sin cumplirse, porque no cuenta con los medios legales para lograr su ejecución, motivando con esta situación que el actor se vea en la necesidad de acudir ante otro juez, en vía de amparo, para que sea él quien ordene el cumplimiento de la sentencia de aquel órgano jurisdiccional.

Fueron las circunstancias expuestas las que nos llevaron a realizar el presente trabajo, pues a primera vista nos parece que el motivo por el cual el Tribunal mencionado no puede realizar una parte de su labor jurisdiccional, esto es, hacer cumplir sus propias sentencias ante la omisión o resistencia de la autoridad, fundamentalmente, se debe a que el legislador en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no le confirió las atribuciones necesarias para llevarla a cabo, incumpliendo así con la obligación que le impone la garantía de administración de justicia, de establecer en los ordenamientos legales, los medios que aseguren la plena ejecución de las sentencias de los tribunales.

Así, nuestro propósito con este trabajo es analizar si se actualiza la hipótesis anterior, por eso:

En el capítulo primero, estudiaremos qué es una garantía individual, cuál es el alcance de la garantía de administración de justicia y de sus principios fundamentales, especialmente el de plena ejecución de las sentencias.

En el capítulo segundo, nuestro objeto de estudio será la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para ello, nos remontaremos a sus orígenes, hablaremos sobre su base constitucional, explicaremos porqué es un tribunal administrativo y porqué, de acuerdo con el sistema contencioso administrativo francés, el juicio que tramita no sólo es de anulación sino también de plena jurisdicción.

En el capítulo tercero, señalaremos cuáles son las características esenciales de una sentencia definitiva y las dos clasificaciones más importantes que se hacen de las dictadas en el juicio contencioso administrativo federal, a fin de determinar si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede dictar sentencias de condena.

Por último, en el capítulo cuarto, se precisará qué es la ejecución de una sentencia, cuáles son sus presupuestos, qué medios prevé la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para que los fallos del juicio que regula sean ejecutados, y si esos medios hacen que el sistema de ejecución de sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea inconstitucional, porque el legislador al establecerlos no dotó de imperio a dicho órgano jurisdiccional.

*Mayra Alinares Hernández  
Ciudad Universitaria, Agosto de 2007.*

## CAPÍTULO I

*“La Garantía de Administración de Justicia y los Principios  
Fundamentales que la rigen”*

## 1. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

### 1.1. CONCEPTO DE GARANTÍA.

La palabra **garantía** o el verbo garantizar son creaciones institucionales de origen francés que se difundieron y aceptaron en todos los demás Estados desde mediados del siglo XIX. Proviene del término anglosajón *warranty* o *warrantie*, que significa la "acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar"<sup>1</sup>, por lo que tiene una connotación muy amplia.

Bajo este contexto, el Diccionario de la Real Academia Española define el vocablo garantía como "acción o efecto de afianzar lo estipulado"<sup>2</sup>. Por tanto, en sentido lato garantía **equivale a afianzamiento, pudiendo denotar también protección, respaldo, defensa, salvaguardia o apoyo.**

### 1.2. CONCEPTO DE GARANTÍA EN EL DERECHO PRIVADO.

En el ámbito jurídico existe primero la noción de garantía en el derecho privado, en donde es un contrato accesorio que tiene como finalidad lograr el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en un pacto principal. En consecuencia, podemos afirmar que en el derecho privado se define como **el pacto accesorio mediante el cual se asigna determinada cosa al cumplimiento de alguna obligación.** No obstante, en el derecho público la noción de garantía es totalmente diferente.

---

<sup>1</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, 31ª ed., México, 1999, p. 161.

<sup>2</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo I, 22ª ed., Ed. Espasa Calpe, S.A., Madrid, 2001, p. 1117.

### 1.3. CONCEPTO DE GARANTÍA EN EL DERECHO PÚBLICO.

El concepto de garantía en el derecho público “**ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un estado de derecho**”<sup>3</sup>, como la división de poderes, el principio de legalidad, la inamovilidad judicial, etcétera.

Por ello, la doctrina no ha podido ponerse de acuerdo en la acepción estricta y específica que debe tener el vocablo garantía en el derecho público, particularmente, en el constitucional. Ello obedece a que los autores toman la idea de garantía en sentido amplio o lato y enfocan su definición desde diferentes puntos de vista.

### 1.4. CONCEPTO DE GARANTÍA INDIVIDUAL.

La frase *garantías individuales* o *garantías constitucionales*, erróneamente, ha sido utilizada en el derecho latinoamericano como sinónimo de los derechos del hombre, debido a que dichas garantías se han consagrado en las Leyes Fundamentales de acuerdo con una interpretación equívoca de la Declaración Francesa de Derechos del Hombre.

Nuestra Carta Magna se ubica en la hipótesis anterior, pues usa la terminología francesa de las garantías individuales que las concibe –originalmente- como los derechos de la persona humana consagrados en la Constitución.

Sin embargo, en época reciente empezó a perder fuerza la significación tradicional señalada en el párrafo precedente, ya que la doctrina moderna se percató de que **es incorrecto confundir los derechos** consignados en la Ley Suprema **con las garantías de tales derechos**.

---

<sup>3</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit., p. 162.

## Capítulo I: La Garantía de Administración de Justicia y los Principios Fundamentales que la rigen.

Entre los doctrinarios que hacen esta aclaración encontramos a Ignacio Burgoa, quien sostiene que confundir las garantías individuales con los derechos del gobernado es confundir el todo con la parte, porque si bien es cierto que existe una relación entre ambos conceptos, también es verdad, que **las garantías se constituyeron para asegurar el goce de los derechos del gobernado**, de tal manera que no es lo mismo el elemento que garantiza (garantía) que la materia garantizada (derecho del gobernado).

En el mismo sentido, otros autores como Héctor Fix-Zamudio en México o Luigi Ferrajoli en Italia, han señalado la necesidad de distinguir los derechos humanos o fundamentales de sus respectivas garantías, pues aseveran que de no diferenciar oportunamente ambos términos puede confundirse uno con otro, llegando al extremo de suponer que un derecho que no esté garantizado no es en realidad un derecho, o bien, en el otro extremo, a creer que basta la consagración de un derecho en una carta constitucional para tenerlo por garantizado y protegido.

Por estas razones, se ha determinado que las garantías individuales *son los medios procesales por conducto de los cuales es posible la protección y eficacia de los derechos humanos*, es decir, son mecanismos de tutela de éstos y su objetivo es la reintegración del orden constitucional cuando el mismo se ha desconocido.

En suma, a la luz de los argumentos expuestos, resulta claro que **garantía individual es "todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho"**<sup>4</sup>. Sin embargo, como esta conclusión es muy genérica y nos impide comprender a profundidad los alcances de dicha figura jurídica en el ámbito constitucional, por eso, en seguida analizaremos los elementos que -a juicio del maestro Ignacio Burgoa- forman su concepto.

---

<sup>4</sup> MONTIEL Y DUARTE, Isidro. *Estudio sobre Garantías Individuales*, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 1979, p. 26.



I. LA RELACIÓN JURÍDICA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN ENTRE EL GOBERNADO (SUJETO ACTIVO) Y EL ESTADO Y SUS AUTORIDADES (SUJETOS PASIVOS).

A) LA RELACIÓN JURÍDICA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN.

Sobre el particular, cabe señalar que en la vida de cualquier Estado o sociedad existen tres tipos de relaciones: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación. Las de **supra a subordinación** surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, esto es, entre el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad, por un lado, y el gobernado, por el otro. Justamente por eso, en dichas relaciones, las autoridades desempeñan actos que tienen como atributos esenciales la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad<sup>5</sup>.

Ahora bien, cuando las relaciones de supra a subordinación se regulan por el orden jurídico su formación llega a ser parte tanto de la Constitución como de las leyes administrativas principalmente, implicando en el primer caso las llamadas garantías individuales. En consecuencia, se puede decir que éstas se manifiestan en *"relaciones jurídicas que se entablan entre el gobernado, por un lado, y cualquier autoridad estatal de modo directo inmediato y el Estado de manera indirecta o mediata, por el otro"*<sup>6</sup>, por cuanto una autoridad es un representante del Estado a quien se encomienda el ejercicio del poder de éste.

B) LOS SUJETOS DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN.

Asimismo es importante precisar, que la relación jurídica de supra a subordinación (o dicho de otro modo, la relación entre gobernantes y gobernados) en que se revela la garantía individual, consta de dos sujetos: *el activo* o gobernado y; *el pasivo*, constituido por el Estado y sus órganos de autoridad.

---

<sup>5</sup> Al respecto, se dice que todo acto de autoridad es unilateral, porque su existencia no requiere de la voluntad del particular al que va dirigido; que es imperativo, en virtud de que se impone contra y sobre la voluntad del gobernado; y que es coercitivo, atendiendo a que, si no se acata por rebeldía u oposición de la persona contra quien se pretende ejecutar, puede realizarse coactivamente, incluso mediante la fuerza pública.

<sup>6</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit., p. 167.

a) EL SUJETO ACTIVO.

Por lo que toca al sujeto activo, éste es el **gobernado**, quien es el centro de imputación de las normas jurídicas que regulan las relaciones de supra a subordinación, precisamente, porque es dentro de su esfera donde van a operar los actos del sujeto pasivo.

Nuestra Constitución es la que determina quien es dicho sujeto activo de las garantías individuales, específicamente, en la primera parte de su artículo 1º, que literalmente establece "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución (...)", pues al emplear el vocablo individuo se refiere al **gobernado**, que se encuentra integrado por: los individuos o personas físicas; las personas morales del derecho privado; las personas morales de derecho social, tales como los sindicatos obreros y patronales o las comunidades agrarias; las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados; ya que estos sujetos son susceptibles de ser afectados en su esfera jurídica por actos de autoridad.

Al respecto cabe comentar, que puede acontecer que cualquier órgano de la administración pública centralizada se coloque frente a otro órgano del Estado en una relación de supra a subordinación (supeditándose a las decisiones de éste), por lo que en esa relación dejará de ser una entidad autoritaria para convertirse en un gobernado y gozar de los derechos establecidos en las disposiciones de nuestra Ley Fundamental.

En consecuencia, el artículo 1º Constitucional, con la palabra *individuo* además de aludir a las personas físicas (entendiendo por ellas todo habitante que viva en el territorio nacional, independientemente de su calidad migratoria, nacionalidad, sexo, condición civil, etc.) y a las morales, también se refiere a órganos de la administración pública (cuando estén sometidos al imperio autoritario), caso último en el que la titularidad de las garantías individuales será factible siempre y cuando no se trate de garantías cuyo contenido esté integrado por potestades de naturaleza biológica, sino cuando la prerrogativa garantizada sea de índole propiamente jurídica.

En conclusión, por gobernado o sujeto activo de las garantías individuales debe entenderse **“a aquella persona en cuya esfera operan o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal que sean de índole unilateral, imperativa y coercitiva”**<sup>7</sup>.

Por la razón anterior, algunos especialistas en derecho constitucional han comentado que el título de individuales que nuestra Constitución da a las garantías que consagra no es acertado, pues el adjetivo individuales únicamente traduce a uno de los sujetos activos de la relación jurídica que implica, no obstante, como ya se explicó, las garantías individuales no deben entenderse consignadas sólo para el individuo o persona física ni sólo para proteger sus derechos, pues se extienden a todo ente jurídico que se halle en la posición de gobernado. Por ello, nos sumamos a la sugerencia que realiza el maestro Ignacio Burgoa, consistente en que el nombre de garantías individuales debe ser sustituido por el de *garantías del gobernado*, el cual se adecua con justeza a su verdadera titularidad subjetiva.

#### **b) EL SUJETO PASIVO.**

En cuanto al sujeto pasivo, este **se encuentra integrado por el Estado y sus órganos de autoridad debido a que**, en la relación entre gobernado y gobernante en que se manifiesta la garantía individual, **es su actividad o poder frente a los gobernados la que está limitada** de manera directa por dicho vínculo de derecho en el que rige el principio de autolimitación. Para comprender como es que este principio restringe el actuar del sujeto pasivo, es menester explicar las siguientes cuestiones:

PRIMERO. **Que la autoridad de un Estado** (el cual constituye la forma de organización política y jurídica de un pueblo o nación), **implica un poder**, o sea un conjunto de facultades y actos tendientes a garantizar

---

<sup>7</sup> Ibidem, p. 174.

el orden mediante la idónea aplicación del derecho contra posibles contravenciones por parte de los individuos de la comunidad;

**SEGUNDO. Que dicho poder, encuentra su origen en una de las características fundamentales del Estado, que es la de ser soberano.** Entendiendo por *soberanía*, desde el punto de vista de *Jellinek*, aquella potestad suprema “que no reconoce ningún otro poder superior a sí” porque “es el poder supremo e independiente”<sup>8</sup>.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que como precisa el artículo 39 de nuestra Constitución: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”. Lo cual significa, que es el pueblo quien en principio y de manera esencial es el único sujeto real de soberanía pero, que en atención a circunstancias de índole práctica que le impiden desempeñarla, cedió la titularidad de esa soberanía que le corresponde a la entidad artificial que creó, el Estado, dotándolo de personalidad jurídica, por lo que el pueblo o elemento humano que lo integra devino en un factor de su naturaleza, conservando, sin embargo, el poder de que es depositario.

Por ende, cuando surgió el Estado mexicano (como mera forma de creación artificial) lo hizo con personalidad jurídica propia, además de que se le atribuyó *autoridad*, esto es, el poder soberano en forma derivada, el cual ejerce a través de sus autoridades, por ser los órganos que desempeñan la actividad estatal; y

**TERCERO. Que la soberanía como potestad suprema del Estado no es ilimitada sino que está sujeta a restricciones, ya que el propio Estado en ejercicio del poder soberano no tan sólo se autodetermina, es decir, selecciona la manera de constituirse y el sistema de su funcionamiento,**

---

<sup>8</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, p. 222.

sino incluso, se obliga a no transgredir esos cauces jurídicos que él mismo creó y en que decidió desplegar su actividad suprema para cumplir sus fines; en una palabra, también **se autolimita, lo que se traduce en una serie de restricciones jurídicas que se imponen a la actividad de las autoridades estatales**. Consecuentemente, el atributo o principio de autolimitación es inherente a la soberanía, implica la negación misma de la arbitrariedad y se encuentra consagrado en el artículo primero de nuestra Constitución Federal, al instituir a favor del individuo las garantías que en los preceptos sucesivos otorga.

## II. EL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO QUE EMANA DE DICHA RELACIÓN A FAVOR DEL GOBERNADO (OBJETO).

La relación jurídica que existe entre el sujeto activo y pasivo genera *derechos* para el primero de ellos y, correlativamente, *obligaciones* para el segundo. Precisamente por ello, **el sujeto activo (gobernado) tiene la potestad de reclamar al pasivo (Estado y sus autoridades) el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre**, las cuales **constituyen el objeto tutelado por las garantías individuales**.

Esta **potestad**, tiene la naturaleza de un **derecho público subjetivo**. Se dice que es un **derecho**, esto es, tiene el calificativo de jurídica, porque se impone al Estado y a sus autoridades, prevalece contra su voluntad, de tal forma, que dicha potestad del gobernado de exigir a las autoridades el mencionado respeto no es una simple posibilidad de actuar del titular de la garantía individual y cuyo cumplimiento o acatamiento podría eludirse.

Asimismo, se considera que la potestad de referencia es un **derecho subjetivo**, porque implica "una facultad que la ley (en este caso la Constitución) otorga al sujeto activo para reclamar al sujeto pasivo determinadas exigencias"<sup>9</sup>. En oposición a la expresión derecho objetivo, que se identifica con el término norma jurídica abstracta e

---

<sup>9</sup>BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 180.

## Capítulo I: La Garantía de Administración de Justicia y los Principios Fundamentales que la rigen.

impersonal. Es decir, es un derecho público *subjetivo* porque se hace valer frente a un sujeto pasivo.

En cuanto a su existencia para el gobernado, los derechos subjetivos pueden ser *originarios* o *derivados*. En el primer caso, el nacimiento de los mencionados derechos opera *per-se*, esto es, sin la verificación de ningún acto o hecho jurídico previo, bien porque sean inherentes a la personalidad humana, o bien porque se imputen directamente por la ley a una persona o entidad. Por el contrario, cuando se trata de derechos públicos subjetivos *derivados*, su causación proviene de un acto o de un hecho jurídico previo y necesario. Los derechos públicos subjetivos que nacen de la relación jurídica que implica la garantía individual, son evidentemente **originarios**, puesto que existen para el gobernado desde que éste nace o se forma, o sea, desde el momento en que es persona (física o moral). En otras palabras, la titularidad de los derechos que integran el objeto de las garantías individuales surge por la imputación inmediata y directa que hace la Constitución a los gobernados respecto de las situaciones jurídicas abstractas que se contienen en los preceptos que las instituyen.

Por último, es necesario esclarecer que no debe identificarse a la garantía individual con el derecho público subjetivo, ya que éste surge de la relación jurídica entre el gobernado y el gobernante que implica dicha garantía, es decir, no es dable confundir el todo con ninguna de sus partes.

### III. LA OBLIGACIÓN CORRELATIVA A CARGO DEL ESTADO Y SUS AUTORIDADES, CONSISTENTE EN RESPETAR EL CONSABIDO DERECHO Y EN OBSERVAR O CUMPLIR LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD JURÍDICA DEL MISMO (OBJETO).

Si la relación jurídica de la que deriva la garantía individual engendra para el sujeto pasivo una obligación correlativa, ella se traduce en el **respeto** que él debe observar frente a los derechos públicos del gobernado, cuyo cumplimiento puede llevarse a cabo mediante una abstención (denominada obligación pasiva) o a través de una conducta positiva (llamada obligación activa).

Ahora bien, este respeto que el sujeto pasivo debe tenerle a los derechos públicos subjetivos encuentra su origen en que éstos son creación constitucional (conforme al artículo primero, de nuestra Ley Suprema), y por ende, están preservados por un cúmulo de condiciones que aseguran su goce y ejercicio en favor de su titular, en el sentido de que tales derechos no pueden afectarse válidamente por ningún acto del poder público sin que éste observe o acate tales condiciones.

En cuanto al fundamento de la referida obligación del sujeto pasivo, el mismo lo encontramos en el **principio de juridicidad** que implica la ineludible subordinación de todos los actos del poder público a normas jurídicas pre-establecidas. Y bajo este entendido, si tales normas tienen carácter constitucional, la citada obligación deviene del deber general que tienen todas las autoridades del Estado de cumplir y hacer cumplir la Constitución.

Para finalizar, debemos advertir que la relación jurídica donde se revela la garantía individual tiene el carácter distintivo de la **unilateralidad** en la causación de los derechos y obligaciones que de ella surgen para ambos sujetos, carácter que equivale a la circunstancia de que los derechos sólo se generan para el sujeto activo y las obligaciones exclusivamente para el pasivo.

#### **IV. LA PREVISIÓN Y REGULACIÓN DE LA CITADA RELACIÓN POR LA CONSTITUCIÓN (FUENTE).**

Al ser la Constitución la fuente formal de las garantías individuales, ella es la que establece y regula la relación de supra a subordinación que da origen a la garantía individual.

## **2. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA COMO GARANTÍA CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.**

### **2.1. LA GARANTÍA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.**

Esta garantía la encontramos regulada en el capítulo inicial de nuestra Constitución, dedicado a las garantías individuales, específicamente en el artículo 17, en la parte que a continuación se transcribe:

“ARTÍCULO 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla...”.

Ahora bien, para entender con profundidad el alcance de la garantía en estudio, nos parece conveniente analizar por separado el contenido de los dos párrafos que se han reproducido.

#### I. NINGUNA PERSONA PODRÁ HACERSE JUSTICIA POR SÍ MISMA, NI EJERCER VIOLENCIA PARA RECLAMAR SU DERECHO.

En cuanto al primer párrafo, del artículo 17 Constitucional, coincidimos con la opinión del maestro Roberto L. Mantilla Molina, en el sentido de que cuando nuestra Carta Magna prohíbe que las personas se hagan justicia por sí mismas “tiene como propósito restringir, mediante esta garantía, las facultades del poder legislativo”<sup>10</sup> porque obstaculiza la emisión de leyes que señalen al propio titular del derecho violado como la persona que ha de imponer la sanción correspondiente. Es decir, prohíbe que la ley erija al ofendido en órgano del Estado, impidiéndole así el uso de la fuerza (violencia) para hacer valer su derecho, ya que el establecimiento de jueces y magistrados supone que ellos y sólo ellos pueden emplear los medios de coacción y apremio.

De esta suerte, el mandato constitucional contenido en este primer párrafo del artículo 17, **viene a excluir del ordenamiento jurídico mexicano la posibilidad de una norma jurídica que encomiende al mismo lesionado la imposición de la correspondiente sanción** y para ello, se atribuye al juez la función de órgano estatal de manera permanente y remunerada.

---

<sup>10</sup> MANTILLA MOLINA, Roberto L., “Sobre el artículo 17 Constitucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Tomo VIII, Números 31-32, julio-diciembre de 1958, p. 149.



## Capítulo I: La Garantía de Administración de Justicia y los Principios Fundamentales que la rigen.

Sin embargo, debe indicarse que esta prohibición de autotutela o de hacerse justicia por propia mano no sólo es para el legislador sino también para las autoridades administrativas y los juzgadores, pues realmente va dirigida a los poderes del Estado. De tal forma que -por regla general- *los poderes de éste no deben en el ejercicio de sus atribuciones autorizar, convalidar ni aplicar directamente formas autotutelares de solución de conflictos*, salvo los casos excepcionales, entre los que se puede citar el caso de la administración pública cuando ejerce la autodefensa: a) para imponer sanciones administrativas a los servidores públicos que incumplan con sus obligaciones (facultad disciplinaria), b) para sancionar a los particulares que incurran en infracciones a las leyes administrativas (potestad sancionadora) y, c) para el cobro de los impuestos y demás créditos fiscales (facultad económico-coactiva).

**II. TODA PERSONA TIENE DERECHO A QUE SE LE ADMINISTRE JUSTICIA POR TRIBUNALES QUE ESTARÁN EXPEDITOS PARA IMPARTIRLA.**

El segundo párrafo del artículo 17 de nuestra Ley Fundamental, instituye **el derecho a la jurisdicción**, el cual, por una parte, impone a los gobernados el deber de acudir a las autoridades estatales para reclamar sus derechos y, por la otra, establece a esas autoridades el deber de actuar a favor de los ciudadanos cuando así lo soliciten; es decir, obliga al Estado a instituir la administración de justicia como servicio público a través de **tribunales**.

Este derecho a la jurisdicción, es una consecuencia directa de la prohibición de hacerse justicia por propia mano, pues ante ella necesariamente debe proporcionarse un medio para su obtención y con ese fin se establecen los tribunales, caracterizados por ser órganos independientes y especializados que, mediante un procedimiento, oyen las pretensiones opuestas de las partes, proceden a hacer la verificación y valoración de los hechos relatados, concluyendo, con una sentencia fundada en derecho que viene a terminar la controversia y cuyos efectos se producen no sólo entre las contendientes sino contra todos (aún entre los que no litigaron, quienes están obligados a respetar las situaciones que consagra).

## Capítulo I: La Garantía de Administración de Justicia y los Principios Fundamentales que la rigen.

Por otra parte, es interesante observar que cuando el artículo 17 Constitucional precisa que "*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla*", tal disposición no sólo significa que el poder público debe proceder a la instalación de los tribunales que tanto la Constitución Federal como las Constituciones de los Estados instituyan y dotarlos de los elementos necesarios que hagan posible su funcionamiento, sino, además, que el Estado se está *autodeterminando* y *autolimitando*, lo que se traduce en que solamente de los tribunales dentro de su competencia puede ser demandada justicia.

De lo hasta aquí expuesto, podemos concluir que **la garantía de administración de justicia es aquella que concede a los gobernados el derecho de que los tribunales resuelvan**, de acuerdo con las leyes, **las controversias de intereses existentes entre ellos, o entre ellos y el Estado.**

De esta manera, a fin de hacer efectiva dicha garantía se han creado las instituciones necesarias para ello. Así tenemos, al Poder Judicial de la Federación, que de conformidad con el artículo 94 Constitucional está depositado en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito. Pero igualmente, debido a que **esta creación ha tenido lugar en todas y cada una de las materias y áreas del derecho**, también existen otros órganos jurisdiccionales previstos por nuestra Carta Magna y que se encuentran fuera del Poder Judicial, como los Tribunales del Trabajo (artículo 123, apartado A, fracción XX, y apartado B, fracción XII); los Tribunales Agrarios (artículo 27, fracción XIX); los Tribunales Militares (artículo 13); y **los Tribunales Administrativos** (artículo 73, fracción XXIX-H), entre ellos el *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, pues para que sea vigente e integral el acceso a la justicia, requiere, tener plena observancia en todos los rubros del derecho.

### **2.2. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.**

En el apartado anterior se estudio que la garantía de administración de justicia prevé el derecho a la jurisdicción, el cual se ve materializado a través de la función jurisdiccional a cargo de los tribunales, es por esta razón que en seguida explicaremos, brevemente, en que consiste dicha función jurisdiccional.

El artículo 17 de nuestra Carta Magna, es el precepto medular sobre la función jurisdiccional, entendida ésta, desde un punto de vista general, como **“la función pública de administrar justicia, emanada de la soberanía del Estado y ejercida por un órgano especial”**<sup>11</sup>.

No obstante, para que resulte más claro su significado, presentaremos algunos conceptos que la doctrina ha aportado para definir esta institución jurídico-procesal e igualmente, expondremos los elementos que la integran.

## I. CONCEPTO DE JURISDICCIÓN.

Etimológicamente, el término **jurisdicción** deriva del vocablo latino *jurisdictio*, *jurisdictionis*, que significa “decir o declarar el derecho”<sup>12</sup>, por lo que se restringe a la fase de cognición del proceso que termina con el pronunciamiento de la sentencia, o dicho de otra forma, se limita a la actividad de juzgar.

Es por ello, que en el derecho romano el poder de la jurisdicción significaba “tanto *crear* una regla de derecho como *aplicar* una norma preexistente”<sup>13</sup>, esto es, se agotaba con la sentencia. Pero con el advenimiento del Estado moderno, esta situación cambio, porque la doctrina procesal ya no limitó la jurisdicción a la fase de conocimiento (sustanciación del proceso), sino que lo prolongó hasta la ejecución.

Es así como surgen conceptos técnicos de la jurisdicción, entre los que destaca el de Joaquín Escriche, quien la define como **“la potestad de que se hallan revestidos los jueces de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado”**<sup>14</sup>. Aclarando con tal acepción, que

---

<sup>11</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando. *Teoría General del Proceso*, Tomo I, Ed. Universidad, Buenos Aires, 1984, p. 73 (El énfasis añadido es nuestro).

<sup>12</sup> PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 22ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 510.

<sup>13</sup> IBAÑEZ FROCHAM, Manuel. *La Jurisdicción: Doctrina, jurisprudencia y legislación comparada*, Ed. Astrea de Rodolfo Depalma y Hermanos, Buenos Aires, 1972, pp. 41 y 44.

<sup>14</sup> ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Tomo III, Ed. Temis, Bogotá, 1977, pp. 214 y 558 (El énfasis añadido es nuestro).

## Capítulo I: La Garantía de Administración de Justicia y los Principios Fundamentales que la rigen.

están unidos la jurisdicción y el imperio (esto es, la facultad de mandar y de usar la coacción, ya que sin ésta no podría ejercerse).

Otro concepto importante es el de José Becerra Bautista, quien la define como "*la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación jurídica controvertida*"<sup>15</sup>, pues en él toma en cuenta sus tres funciones de la jurisdicción que considera básicas: la *notio*, que es el conocimiento de la controversia; el *iudicium*, que es la facultad de decidirlo; y la *exsecutio*, que es la potestad de ejecutar lo sentenciado.

De las consideraciones expuestas, queda claro porque actualmente, en el lenguaje de la ley y de la práctica, la palabra jurisdicción se utiliza para indicar la función del juzgador en su extensión más amplia que, también, comprende la fase de ejecución.

Por último, a manera de conclusión y utilizando las palabras de Manuel Ibañez Frocham, podemos decir que **la jurisdicción es "el poder estatal, emergente de la soberanía... de decidir los conflictos de interés que someten a decisión de sus órganos las personas físicas o jurídicas..., inclusive la administración del propio Estado, como partes, a los cuales el orden jurídico transfiere el deber de resolverlos conforme a la ley, así como la ejecución de la sentencia y las demás decisiones del proceso..."**<sup>16</sup>.

## II. ELEMENTOS DE LA JURISDICCIÓN.

Miguel Ángel García Domínguez<sup>17</sup>, comenta que la jurisdicción tiene cinco elementos, denominados: *notio*, *vocatio*, *coertio*, *iudicium* e *imperium*; los cuales, esencialmente, consisten en lo siguiente:

---

<sup>15</sup> BECERRA BAUTISTA, José. *El Proceso Civil en México*, 18ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003, pp. 5 y 6.

<sup>16</sup> IBAÑEZ FROCHAM, Manuel. Op. cit., p. 47 (El énfasis añadido es nuestro).

<sup>17</sup> GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel. "Naturaleza del juicio contencioso administrativo y su relación con la naturaleza, función y contenido de la demanda", *Obra Conmemorativa 55 años*, Tomo I, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1991, p. 263.

**A) NOTIO** (Conocimiento).

Es la facultad, de **realizar las acciones necesarias tendientes** a conocer de una cuestión y **a comprobar la verdad**, de disponer que se practiquen todas las pruebas y demás diligencias que sean inevitables para ilustrar el entendimiento y la inteligencia del órgano del Estado titular de la jurisdicción, sobre los puntos o los hechos que los sujetos interesados presenten a su decisión.

**B) VOCATIO** (Invitación).

Etimológicamente, es “la acción de llamar a juicio”<sup>18</sup>, por eso se concibe como **la potestad con que cuenta el juez para hacer que comparezcan a juicio las partes** o aquellas personas que pueden ser útiles para la recta administración de justicia.

**C) COERTIO** (Coerción, Castigo, Represión).

Es la facultad, de declarar perdido el derecho de las partes a ejecutar los actos no realizados dentro de los plazos legales y de emplear la fuerza para el cumplimiento de las medidas ordenadas para el desenvolvimiento del proceso.

**D) IUDICIUM** (Juicio, Sentencia).

Briseño Sierra, señala que “es **la potestad para decidir el litigio**”<sup>19</sup>, aunque, algunos otros autores la definen como la facultad de pronunciar sentencia con arreglo a las leyes.

**E) IMPERIUM** (Imperio, Poder, Autoridad).

Es la **facultad de usar la fuerza pública** para hacer efectivas las decisiones o fallos, pues sin él serían únicamente formulas o disposiciones vanas.

---

<sup>18</sup> *Diccionario Ilustrado Latin-Español*, Ed. Ramón Sopena, S.A., Barcelona, 2000, p. 506.

<sup>19</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal. Biblioteca de Derecho Procesal*, Volumen I, Oxford University Press, México, s.a.e., p. 514 (El énfasis añadido es nuestro).

### 3. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA GARANTÍA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, el vocablo **principio** tiene como acepción "causa, origen de algo" o "cada una de las primeras proposiciones o verdades fundamentales por donde se empiezan a estudiar las ciencias o las artes"<sup>20</sup>.

Uno de los significados que le confiere el Diccionario Enciclopédico Grijalbo, es "base, fundamento o causa, especialmente aquel en que se apoya un estudio o conocimiento"<sup>21</sup>.

Etimológicamente proviene del latín *principium*, que significa "comienzo, inicio, origen, elemento básico o esencial, regla, norma"<sup>22</sup>.

Ahora bien, si examinamos los conceptos anteriores podemos determinar, en un sentido amplio, que los principios *son los elementos básicos, los fundamentos o la esencia de una cosa*.

En el caso de la garantía de administración de justicia, se desprenden varios corolarios de ella, denominados *principios*, los cuales se encuentran establecidos en los párrafos segundo y tercero, del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es del tenor literal siguiente:

"ARTÍCULO 17.- (...)

*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera **pronta, completa e imparcial**. Su servicio será **gratuito**, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.*

---

<sup>20</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Op. Cit., Tomo II, p. 1834.

<sup>21</sup> *Diccionario Enciclopédico Grijalbo*, Tomo 4, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1986, p. 1504.

<sup>22</sup> GOMÉZ DE SILVA, Guido. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, 2ª ed., El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 564.

## Capítulo I: La Garantía de Administración de Justicia y los Principios Fundamentales que la rigen.

*Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la **independencia de los tribunales** y la **plena ejecución de sus resoluciones**.”.*

Cabe apuntar que estos dos últimos párrafos fueron adicionados al artículo 17 de nuestra Ley Fundamental, mediante la única reforma realizada a dicho precepto (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987), que tuvo por objeto ampliar y precisar el alcance de esta garantía, de la cual se desprenden los principios que en seguida se citan:

- a) principio de justicia pronta,
- b) principio de justicia completa,
- c) principio de justicia imparcial,
- d) principio de gratuidad en el proceso,
- e) principio de independencia de los tribunales, y
- f) principio de plena ejecución de las resoluciones jurisdiccionales.

Cada uno de los principios enunciados son fundamentales en la labor diaria de los tribunales u órganos jurisdiccionales (entre ellos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), porque éstos poseen la obligación constitucional de tenerlos como principios rectores de los juicios ante ellos ventilados.

Precisamente, por gozar de esta trascendencia dentro de la administración de justicia en nuestro país, a continuación los explicaremos, brevemente, para adquirir una idea integral de su significado.

### **3.1. PRINCIPIO DE JUSTICIA PRONTA.**

Isidro Montiel y Duarte, en su obra “Estudio Sobre Garantías Individuales” nos comenta, que en su origen el espíritu que trató de infundirse a este precepto constitucional era el de acabar con los muchos días feriados en que se suspendían las actuaciones, por

## Capítulo I: La Garantía de Administración de Justicia y los Principios Fundamentales que la rigen.

ser un pesado lastre para la rápida administración de justicia, además, se quiso terminar con la viciosa costumbre de la solicitud y otorgamiento de habilitación de días.

Ello, porque antes de la vigencia de la Constitución de 1857, existían innumerables días no laborables de los tribunales llamados días de punto de los jueces, como tales se consideraban no sólo los domingos y los periodos anuales de vacaciones de los órganos judiciales sino multitud de festividades de carácter religioso, que obligaban a las partes en litigio a una larga espera para la resolución de los negocios, por eso, con los días de punto, se implantó como consecuencia, la costumbre del otorgamiento de habilitación de días o autorización para la realización de diligencias judiciales urgentes en esos días feriados, dando lugar con ello a que muchos jueces cobraran grandes cantidades de dinero a la parte solicitante de esas concesiones.

Es por eso que nuestra Carta Magna instituyó como primer principio de la garantía de administración de justicia que esta debe ser **pronta**, porque como se dice usualmente "*los procesos lentos y resoluciones tardías no pueden ser considerados justicia*"<sup>23</sup>.

La palabra **pronta**, denota algo que debe realizarse rápidamente, "con celeridad, en seguida, cuanto antes"<sup>24</sup>.

Bajo este entendido, **los tribunales** por mandato de nuestra Ley Fundamental **tienen la obligación de actuar con celeridad y presteza, al sustanciar y resolver los casos en que intervengan**, de tal forma que **su labor debe estar carente de trabas u obstáculos y respetar los plazos fijados como límites** en la Constitución y en las leyes procesales o adjetivas.

Lo anterior, en la inteligencia de que los plazos que designa el legislador no pueden ser arbitrarios, sino que éstos han de ser razonables en función del necesario equilibrio que debe haber entre la deseable celeridad del procedimiento y el tiempo suficiente para que las partes y el juzgador realicen las actividades que les correspondan.

---

<sup>23</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, 5ª ed., Ed. Porrúa, México, Tomo III, 2000, p. 581.

<sup>24</sup> *Diccionario Enciclopédico Grijalbo*, Op. Cit., p. 1510.



Entonces, si interpretamos el texto del artículo 17 Constitucional en sentido negativo, podemos afirmar que prohíbe a los administradores de justicia, retardar indefinidamente la tramitación y resolución de los juicios que ante ellos se ventilen, porque se considera que un proceso o litigio, no es algo común, sino una situación anormal que mientras dure, daña los derechos e intereses de quienes en ella se encuentren, por la imposibilidad que tienen de hacerlos efectivos y de disponer de ellos libremente, por lo cual esa situación de incertidumbre debe de ser resuelta de la manera más breve posible y ello, respetando los términos establecidos en las leyes como garantías de un debido proceso.

Con el objeto de hacer que la administración de justicia sea pronta, puede decirse también, que se impide a los encargados del ejercicio de esa función, retardar o abstenerse de dictar las sentencias, aún en los casos de obscuridad o silencio de la ley, puesto que la propia Constitución determina las reglas que indican cómo deben interpretar las leyes y cómo deben llenar las lagunas de las mismas, para la debida fundamentación de sus resoluciones.

### **3.2. PRINCIPIO DE JUSTICIA COMPLETA.**

El principio que en este apartado nos ocupa, rige en todos los juicios y también se le conoce como de "*exhaustividad*"<sup>25</sup>.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis jurisprudencial, que a continuación se transcribe, ha determinado, que la **justicia completa** consiste en que el juez, primeramente, emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario en el asunto que conoce y, en segundo lugar, que garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que se resuelva si le asiste o no la razón sobre la tutela jurisdiccional que ha solicitado.

"Registro No. 187030  
Localización:  
Novena Época  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

---

<sup>25</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Segundo Curso de Amparo*, Edal Ediciones, S.A. de C.V., México, 1998, p. 154.

XV, Mayo de 2002  
Página: 299  
Tesis: 2a. L/2002  
Tesis Aislada  
Materia(s): Común

**ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS** QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. La garantía individual o el derecho público subjetivo de acceso a la impartición de justicia, consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. Justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes; 2. **Justicia completa**, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. Justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y 4. Justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si dicha garantía está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con

independencia de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

Amparo directo en revisión 980/2001. Enlaces Radiofónicos, S.A. de C.V. 1o. de marzo de 2002. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Nota: Esta tesis está relacionada con las tesis cuyos números y rubros se detallan a continuación:

2a. LI/2002. "RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. LOS PRINCIPIOS DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL DEBEN ADECUARSE A LA NATURALEZA DE INTERÉS PÚBLICO DE AQUÉLLOS.", 2a. LII/2002. "RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. NO IMPLICAN EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL.", 2a. LIII/2002. "SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 25 DEL REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY CORRESPONDIENTE, QUE ESTABLECE LOS REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LAS RESOLUCIONES, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE JUSTICIA PRONTA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." y 2a. LIV/2002. "SEGURO SOCIAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 25 DEL REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY CORRESPONDIENTE, NO VIOLA LA GARANTÍA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL AL PERMITIR QUE LA RESOLUCIÓN SE EMITA SIN ABORDAR LA TOTALIDAD DE LOS AGRAVIOS PLANTEADOS, SI ALGUNO DE ELLOS RESULTA FUNDADO.", que aparecen en las páginas 303, 304, 310 y 311 de esta misma publicación, respectivamente (El énfasis añadido es nuestro)".

Ahora bien, para comprender con mayor profundidad en que radica este principio, veamos como se le ha definido por el otro nombre que posee, esto es, por el de **exhaustividad**.

Al respecto, el distinguido procesalista *Cipriano Gómez Lara*, nos explica que la exhaustividad es consecuencia necesaria de los principios de *congruencia* y de *motivación*, por ello una sentencia es exhaustiva "en la medida que haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. Es decir, **el tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas**. La sentencia no será exhaustiva cuando deje de referirse a algún punto, a alguna argumentación, a alguna prueba"<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*, 6ª ed., Oxford University Press, México, 1998, pp. 186 y 187 (El énfasis añadido es nuestro).

En este orden de ideas, podemos concluir que el principio de justicia completa, como lo expresa el maestro José Ovalle Favela, significa que **“las leyes deben otorgar a las partes las oportunidades procesales adecuadas para exponer todas sus pretensiones y excepciones y para ofrecer y aportar los medios de prueba que estimen necesarios, siempre que sean relevantes y pertinentes en relación con el litigio planteado; así como que dichas leyes impongan al juzgador el deber de resolver todas y cada una de esas pretensiones y excepciones”**<sup>27</sup>.

### 3.3. PRINCIPIO DE JUSTICIA IMPARCIAL.

La imparcialidad, es una condición esencial para el ejercicio de la función jurisdiccional y la debe satisfacer no el órgano en sí, sino la persona o las personas que sean titulares de aquél: el juez o los magistrados.

**La finalidad** de este principio es que el juez se someta únicamente a la ley, que sea independiente de la voluntad subjetiva de los hombres que gobiernan, de los gobernados e incluso, de su propia voluntad cuando ésta propende a la arbitrariedad.

Pues como, acertadamente, indica el maestro José Ovalle Favela “para que el juez y los magistrados puedan dirigir el proceso con pleno respeto al principio de igualdad de las partes y decidir el litigio con apego al derecho y a la justicia es preciso que posean, en cada caso, la condición fundamental de la imparcialidad”<sup>28</sup>.

Pero, qué debemos entender por imparcialidad. Según el Diccionario Jurídico Espasa, la imparcialidad es “la cualidad de que deben gozar los jueces en el ejercicio de su función consistente... en su neutralidad respecto de quien solicita una concreta tutela jurídica y respecto de aquél frente a quien esa tutela se solicita”<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup>OVALLE FAVELA, José. *Garantías Constitucionales del Proceso*, 2ª ed., Oxford University Press, México, 2002, p. 416 (El énfasis añadido es nuestro).

<sup>28</sup>OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*, 4ª ed., Oxford University Press – Harla México, México, 1998, p. 145.

<sup>29</sup> *Diccionario Jurídico Espasa*, Ed. Espasa Calpe, España, 1998, p. 483.

## Capítulo I: La Garantía de Administración de Justicia y los Principios Fundamentales que la rigen.

De manera semejante, para el constitucionalista Alberto del Castillo del Valle la imparcialidad, es aquella que demanda del juzgador no tener interés (directo o indirecto) en el negocio, pues su pretensión es que la sentencia se dicte con estricto apego a derecho y no con base en pasiones del juzgador.

A manera de conclusión, podemos determinar que **la imparcialidad tiene el significado estricto de ajeneidad del juez o los magistrados respecto de los intereses de las partes en conflicto**, por lo que no debe tener con éstas vínculos de parentesco, de amistad o de interés.

Es por este motivo, que en el derecho procesal se dice que “así como las partes son los sujetos procesales interesados, el juez y los magistrados deben ser los sujetos procesales desinteresados”<sup>30</sup>, en el sentido de que deben ser ajenos a los intereses de las partes.

Ahora bien, con el propósito de salvaguardar este principio fundamental de la garantía de administración de justicia, las leyes procesales suelen regular **los impedimentos, las excusas y las recusaciones**, figuras jurídicas cuya meta consiste en evitar que un juez o magistrado conozca de un litigio determinado en el que no tenga la referida condición de ajeneidad.

Sobre el particular, es fundamental establecer que los **impedimentos** son todos aquellos vínculos y circunstancias que pueden llegar a afectar la imparcialidad del juzgador, como el parentesco, la amistad, los vínculos profesionales y societarios, etcétera. Así, cuando en un litigio se presenta una causa de impedimento, el juez o el magistrado tiene el deber de **excusarse** de conocer de aquél, manifestando la causa concreta que afecte su imparcialidad.

Sin embargo, si el juez o el magistrado no se excusa, a pesar de presentarse una causa de impedimento, la parte afectada podrá hacer valer la **recusación** para denunciar y comprobar dicha causa de impedimento. Ello, porque como atinadamente señala, el procesalista, Calamandrei, las normas relativas a la *recusación* liberan al juzgador en el

---

<sup>30</sup> OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*, Op. Cit., p. 145.

momento en que ejerce su oficio de “toda preocupación de orden personal que pueda perturbar su serenidad, mezclando otros intereses al interés de la justicia, que es en el único en que debe inspirarse”<sup>31</sup>; o dicho de otra forma, impiden que el juez conozca y resuelva asuntos en que sus intereses personales se hallen en conflicto con su obligación de aplicar rigurosamente el derecho, porque no se puede ser juez y parte a un mismo tiempo.

### 3.4. PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN EL PROCESO.

La razón de ser de este principio procesal atiende a que la primera gran barrera para tener acceso a la justicia es de tipo económica, por ello, a fin de superar tal obstáculo, nuestra Ley Fundamental **impone a los tribunales no sólo el deber de administrar justicia, sino hacerlo sin cobrar a las partes remuneración alguna por el servicio prestado**, lo que se traduce en la prohibición de *costas judiciales*.

Esta interpretación que se hace sobre el alcance del principio de justicia gratuita, ha sido respaldada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia cuyo rubro y texto es el siguiente:

“Registro No. 193559  
Localización:  
Novena Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
X, Agosto de 1999  
Página: 19  
Tesis: P./J. 72/99  
Jurisprudencia  
Materia(s): Constitucional

**COSTAS JUDICIALES. ALCANCE DE SU PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL.** Lo que prohíbe el artículo 17 constitucional es que el gobernado pague a quienes intervienen en la administración de justicia por parte del Estado, una determinada cantidad de dinero por la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, pues dicho servicio debe ser gratuito.

---

<sup>31</sup> CALAMANDREI, Piero. *Instituciones de Derecho Procesal Civil* (Traducción de la Segunda edición italiana y estudio preliminar por Santiago Sentis Melendo), Volumen II, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1962, p. 46.

## *Capítulo I: La Garantía de Administración de Justicia y los Principios Fundamentales que la rigen.*

---

Amparo en revisión 2252/93. José Félix Moreno Moreno y coag. 11 de julio de 1995. Mayoría de nueve votos; unanimidad en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Encargado del engrose: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Neófito López Ramos.

Amparo directo en revisión 1263/96. Hernán Martínez Garza. 4 de marzo de 1997. Once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Neófito López Ramos.

Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 72/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve (El énfasis añadido es nuestro)".

Para comprender plenamente el principio de gratuidad en el proceso, es vital explicar qué se entiende por costas judiciales, pero antes de ello, resulta necesario aclarar que gramaticalmente la palabra **costas** se refiere a los gastos originados en un juicio y con motivo de él, sin embargo, tales gastos son de dos clases: a) los que derivan del funcionamiento mismo del órgano jurisdiccional; y b) los que realizan las partes que intervienen en los litigios y con motivo de éstos.

Bajo este entendido, el artículo 17 Constitucional solamente se refiere a la primer clase de costas, pues en su segundo párrafo las prohíbe en el momento en que ordena, categóricamente, que el servicio de los tribunales será gratuito.

Una vez hecha la distinción anterior, de ella podemos desprender que el término **costas judiciales** alude a los gastos derivados directamente del proceso, los cuales son, por una parte, aquellos que se erogan en calidad de honorarios de los funcionarios que intervienen en la administración de justicia, a manera de condición para que efectúen las

actuaciones jurisdiccionales correspondientes; y por otra parte, aquellos gastos que se solventan para que los funcionarios judiciales estén en aptitud de cumplir con sus tareas, como los que se cubren para el traslado del actuario que va a desahogar una actuación judicial fuera del juzgado o los concernientes al pago de renta o de construcción de locales.

En este contexto, **ninguna ley ordinaria puede obligar al particular que acude ante el órgano jurisdiccional, a pagar honorarios o contraprestación alguna en favor de los tribunales o funcionarios que intervienen en la prestación de dicho servicio**, porque precisamente ese servicio lo presta el Estado y es él quien se obliga a asumir sus costos.

Aunque, no ocurre lo mismo con las **costas procesales**, porque si bien provienen del proceso, a diferencia de las *costas judiciales*, lo hacen en forma indirecta. Justamente por esta característica, no están prohibidas y se han definido como el *“conjunto de gastos necesarios generados en la mayoría de los procesos y que habrán de pagar las partes, ya sea cada una de ellas en la medida que los haya causado, ya una sola de ellas si resulta condenada en costas”*<sup>32</sup>. Por último, cabe mencionar que entre las costas procesales mas comunes tenemos: los honorarios de abogados, los honorarios de peritos, las erogaciones realizadas para la presentación de cualquier medio de prueba, las ocasionadas por actuaciones notariales y registrales obligatorias, publicación de edictos, etcétera.

### **3.5. PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA DE LOS TRIBUNALES.**

El penúltimo párrafo, del invocado artículo 17 Constitucional, establece que de las leyes federales y locales dependerá que los tribunales sean independientes, con lo cual se erige como uno de los principios fundamentales de la administración de justicia ***la independencia de los jueces.***

---

<sup>32</sup> *Diccionario Jurídico Espasa.* Op Cit., p. 261.



## Capítulo I: La Garantía de Administración de Justicia y los Principios Fundamentales que la rigen.

Cuando se habla de la trascendencia de este principio procesal, se expone que ella radica en que "sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre, *dependiente sólo de la ley*"<sup>33</sup>.

El maestro Eduardo J. Couture explica que esto es así, debido a que sin independencia el juzgador no puede cumplir su misión fundamental de impartir justicia, deja de ser juez y se convierte en un simple ejecutor de decisiones ajenas. Porque "sólo cuando el juez es independiente sirve a la justicia por sí misma"<sup>34</sup>, ya que cuando no lo es eventualmente podrá servir a la justicia, pero entonces, la servirá por algo que no pertenece a la justicia misma (temor, interés, amor propio, gratitud, honores, publicidad, etcétera).

Por su parte, el procesalista, *Calamandrei* nos dice que para él la independencia de los jueces denota que "en el momento de hacer justicia, es decir, en el momento de aplicar el derecho al hecho controvertido, no está el juez obligado a obedecer a nadie más que a la ley y a su propia conciencia, sin recibir órdenes de quienquiera que sea, aunque ellas proviniesen de su superior jerárquico y hasta del más elevado de ellos. En ese momento, pese a la jerarquía, por encima de ellos no está más que la ley, que su conciencia debe entender, sin sugerencias de intermediarios"<sup>35</sup>.

En resumen, podemos afirmar que **el aludido principio de independencia judicial** es un requisito indispensable para que el aparato jurisdiccional del Estado funcione debidamente, en tanto el mismo **significa que "los tribunales se encuentran sujetos únicamente a la Constitución y a las leyes, por lo que ningún otro órgano o funcionario del Estado, así como tampoco los particulares pueden influir indebidamente en el sentido de sus fallos"**<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Op. Cit., p. 595.

<sup>34</sup> COUTURE, Eduardo J., "Las Garantías Constitucionales del Proceso Civil", *Estudios de Derecho Procesal en honor de Hugo Alsina*, Ediar Editores, Buenos Aires, 1946, p. 207.

<sup>35</sup> CALAMANDREI, Piero. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Op. Cit., Volumen II, p. 41.

<sup>36</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*. Tomo I, 18ª ed., Ed. Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, México, s.a.e., p. 304 (El énfasis añadido es nuestro).

### 3.6. PRINCIPIO DE PLENA EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES.

El último principio procesal de la garantía de administración de justicia, lo vemos en el encargo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace al legislador local y federal, consistente en establecer los medios para garantizar la **plena ejecución de las resoluciones de los tribunales**.

Este mandato de nuestra Carta Magna hacia el Poder Legislativo, encuentra su origen en el hecho de que los tribunales tienen a su cargo principalmente dos funciones, juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado. Porque como expone el ilustre jurista uruguayo, Eduardo J. Couture, en su artículo "Las Garantías Constitucionales del Proceso Civil", **el contenido de la jurisdicción no se reduce a la actividad declarativa de la misma sino también a su actividad ejecutiva**, puesto que sólo un perfecto equilibrio entre el examen del caso y las posibilidades de hacer efectivo el resultado de ese examen, da a la jurisdicción su eficaz sentido de realizadora de la justicia, o dicho en otras palabras "declaración sin ejecución es academia y no justicia; ejecución sin declaración es despotismo y no justicia"<sup>37</sup>.

Ahora bien, **para que los jueces cumplan con la segunda de sus funciones que radica en ejecutar sus fallos, requieren contar con los medios necesarios que se les permita**, porque los jueces carecen en general de las posibilidades de imponer el cumplimiento de sus resoluciones, cuando los particulares o las autoridades les niegan su acatamiento voluntario o no tienen interés en él, salvo que cuenten con poder coactivo.

A tal poder coactivo, en la doctrina, fundamentalmente, se le denomina *imperio* y es definido por Joaquín Escriche como "la potestad que tienen los jueces para pronunciar las sentencias y hacerlas **ejecutar**"<sup>38</sup>. Por su parte, el tratadista Eduardo Pallares dice que es "*la potestad de que gozan los tribunales de **ejecutar** sus sentencias y resoluciones, usando*

---

<sup>37</sup> COUTURE, Eduardo J., Op. Cit., p. 207.

<sup>38</sup> ESCRICHE, Joaquín. Op. Cit., p. 20.

los medios de apremio que la ley autoriza, así como también la de imponer correcciones disciplinarias”<sup>39</sup>.

Por lo que toca al derecho procesal, él ubica este poder coactivo dentro de las garantías judiciales con el nombre de *autoridad* que “implica que los jueces y magistrados deben contar con instrumentos jurídicos para hacer respetar sus resoluciones, así como con el auxilio de la fuerza pública para la ejecución de éstas”<sup>40</sup>, ello, con el ánimo de que la justicia sea real y efectiva, pues de nada sirve la razón dada por una resolución si ésta no es susceptible de ser ejecutada y por tanto cumplida.

De lo expuesto, nos queda claro que el *imperio* o la *autoridad*, es una potestad propia y consubstancial a los órganos jurisdiccionales con la que deben contar para hacer cumplir sus determinaciones, incluso, por la fuerza, a efecto de lograr la eficacia en la impartición de justicia, de lo contrario, las resoluciones de los juzgadores “devendrían en simples recomendaciones o sugerencias”<sup>41</sup>.

Precisamente con este fin, de que los tribunales hagan respetar y cumplir sus resoluciones, el legislador debe dotarlos de los medios de coerción necesarios contra cualquiera que las desconozca, ya que el no dar cumplimiento o vulnerar esas sentencias por parte del Estado, sería desconocer su propio derecho creador, violándolo y negándose así mismo.

Es así, como la consagración en la Ley Fundamental de este principio de plena ejecución de las resoluciones jurisdiccionales se ha convertido en la norma rectora de las leyes secundarias.

De tal forma, que en el caso de controversias entre particulares, las leyes procesales civiles han establecido procedimientos especiales de ejecución forzosa si una de las partes

---

<sup>39</sup> PALLARES, Eduardo. Op. Cit., p. 407 (El énfasis añadido es nuestro).

<sup>40</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 3ª ed., Ed. Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 229 (El énfasis añadido es nuestro).

<sup>41</sup> OVALLE FAVELA, José. “La Administración de Justicia en México”, *Administración de Justicia en Iberoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, p. 87 (El énfasis añadido es nuestro).

## *Capítulo I: La Garantía de Administración de Justicia y los Principios Fundamentales que la rigen.*

no cumple voluntariamente lo dispuesto en la sentencia; inclusive, puede citarse la atribución que tiene el presidente de la República de facilitar "al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones" (tal como lo establece la fracción XII, del artículo 89 Constitucional).

Antes de concluir, estimamos conveniente soslayar que el motivo por el cual se analizó en este capítulo la garantía de administración de justicia atiende a que, como se ha expuesto, en ella encuentran su razón de ser cada uno de los tribunales de este país y en el caso particular el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; pero fundamentalmente se debe, a que nuestro principal objeto de estudio en el presente trabajo será el sistema de ejecución de sentencias de dicho órgano jurisdiccional, para lo cual no sólo requeriremos considerar lo señalado por la ley que lo rige sino además el principio de plena ejecución de las resoluciones jurisdiccionales de la garantía constitucional referida.

## CAPÍTULO II

*“La Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de  
Justicia Fiscal y Administrativa”*

## 1. SU BASE CONSTITUCIONAL.

El control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, ha creado al contencioso administrativo.

En México, esta labor, a nivel federal, se encuentra a cargo del ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocido en un inicio como Tribunal Fiscal de la Federación.

En **1936**, nació este Tribunal a través de la Ley de Justicia Fiscal, pieza de extraordinario valor para el derecho mexicano, que le dio origen a un extraño órgano de justicia sin cupo en el artículo 49 Constitucional (que regula la división de poderes de la federación), ni en ningún otro precepto.

Los tribunales administrativos no tenían amparo en el texto de la Ley fundamental, ni lo tuvo el tribunal creado en 1936. Por eso, junto con él surgieron diversas controversias acerca de su constitucionalidad, porque como diría el maestro Alfonso Nava Negrete, se instauró con un "pequeño defecto"<sup>42</sup>, precisamente, el de no tener base en el texto de la Constitución Federal.

Una de las razones principales por las que se sostuvo que los tribunales administrativos, como el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, eran anticonstitucionales, fue que con el artículo **104 de la Ley Fundamental**, cuyo antecedente inmediato era el artículo 97 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, se definió que la materia contenciosa administrativa correspondía única y exclusivamente a los tribunales de la federación (en ese tiempo, sólo los integrantes del Poder Judicial Federal: la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito). Sistema que no sufrió ninguna reforma con la Constitución de 1917, salvo que el artículo 97 se convirtió en el 104.

---

<sup>42</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. "La Autonomía de los Tribunales Administrativos en México", *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Número 5, 2ª época, 1995, p. 33.

## *Capítulo II: La Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

---

Sin embargo, a casi un año de haberse dictado la Ley de Justicia Fiscal, el poder ejecutivo federal presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa para reformar la fracción I, del artículo 104, con el objeto de que se dotara a la Federación de un medio para impugnar las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los asuntos en que tuviera interés. Iniciativa que si bien es cierto no prosperó, también es que dio pauta a que posteriormente se hicieran dos reformas al precepto mencionado, mediante las cuales se eliminó cualquier duda y crítica sobre la constitucionalidad de los tribunales administrativos.

La primera de ellas, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de **1946** y logró, adicionar un segundo párrafo a su fracción I, tal como se aprecia de la transcripción que se hace a continuación:

*“ARTÍCULO 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:*

*I.- (...)*

*En los juicios en que la federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de **tribunales administrativos, creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos...**”.*

De esta cita se puede apreciar, como ya se ha precisado, que originalmente el objeto de dicha reforma era dotar a las autoridades de un medio de impugnación contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación -en tanto que para ellas estaba vedada la vía de amparo, instituyéndose así el recurso de revisión- pero, afortunadamente, la misma fue más allá de su propósito inicial, al introducir, indirectamente, la base constitucional para la existencia en el derecho mexicano de **tribunales administrativos federales**.

## *Capítulo II: La Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

---

Así, gracias a esta reforma se logró cimentar la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, casi diez años después de que éste había visto la luz, por lo que dicho suceso fue un parteaguas en su historia.

Por otra parte, con la reforma en comento, además, se fijó a los tribunales administrativos un carácter esencial a todos los tribunales: se les exige estar dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, aclaración que no se habría realizado si se tratara de tribunales dependientes del poder judicial, más se hizo porque iban a estar enclavados en el poder ejecutivo y de éste provendrían los actos que serían materia de la justicia que impartirían.

**La segunda reforma** al artículo 104 Constitucional se realizó el 19 de junio **1967**, misma que se publicó el 25 de octubre de ese año en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor, el 28 de octubre de 1968.

En ella, se conservó el carácter esencial que en la primera reforma se dio a los tribunales administrativos (estar dotados de plena autonomía), de tal forma que sólo se modificó el segundo párrafo de la fracción I, a fin de establecer directamente la base constitucional de los **tribunales administrativos**, tanto para el ámbito federal como del Distrito Federal y quedar como sigue:

“ARTÍCULO 104.- (...)

I.- (...)

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

*Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalan las leyes federales, y siempre que esas resoluciones*



## ***Capítulo II: La Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.***

---

*hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.”.*

A raíz de lo expuesto, en **1976** se reformó el artículo **73 Constitucional**, para darle atribuciones al Congreso de la Unión de establecer tribunales administrativos, proceso que terminó con la reforma publicada el 10 de agosto de **1987** (la cual deroga el segundo párrafo, de la fracción I, del artículo 104 y lo traslada a la fracción XXIX-H, que es adicionada al artículo 73), de gran relevancia para la justicia administrativa mexicana, porque otorga facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y encargados de dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública Federal o del Distrito Federal y los particulares.

La última reforma que sufrió el artículo 73 de nuestra Ley Fundamental, fue en el año de **1993**, en virtud de la “Reforma Política del Distrito Federal”, en la cual se establece que el Distrito Federal deja de pertenecer a la administración pública federal centralizada, para crear su administración pública de carácter local. Por ello, la modificación realizada a la fracción XXIX-H, del artículo 73 de la Carta Magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de ese año, fue para excluir de la competencia del Congreso de la Unión la creación de tribunales de lo contencioso administrativo que resolvieran las contiendas entre los particulares y la administración pública del Distrito Federal, de tal forma que dicho precepto constitucional actualmente establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-H. Para **expedir las 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...”.

Considerando lo expuesto, podemos concluir que la **base constitucional** del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra en el **artículo 73, fracción XXIX-H**, que además es el fundamento para que el legislador federal expida los cuerpos normativos que determinen su organización y funcionamiento, lo conducente a la substanciación de los juicios ante él instaurados así como a la emisión, impugnación y ejecución de sus sentencias.

## **2. SU ORIGEN.**

En nuestro país, el contencioso administrativo federal cuenta con muchos antecedentes, que algunos autores remontan a la época colonial y otros aún a la precolombiana, sin embargo, en este apartado, sólo haremos alusión a aquellos que estimamos fueron determinantes para que emergiera a la vida jurídica el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa.

### **2.1. LA LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

La impartición de justicia en materia administrativa en el siglo XIX fue organizada bajo el sistema judicialista o angloamericano, o sea, se proporcionó a través de tribunales del poder judicial. Implantaron esta justicia las Constituciones de 1824, 1836, 1843, 1857 y 1917. Ninguna de las cuales contemplaron la posibilidad de la existencia de un órgano jurisdiccional colocado fuera del poder judicial y facultado para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades administrativas, debido a la rígida interpretación que se dio al principio de la división de poderes. De hecho, el amparo *"inicia el monopolio de la justicia administrativa y lo conserva por varias décadas"*<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso y SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Justicia Administrativa en México*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, p. 26.

No obstante lo anterior, subsistió la inquietud de lo contencioso-administrativo, por cuanto se había advertido la existencia de controversias que no encuadraban ni en las civiles ni en las penales y que, en consecuencia, requerían de una jurisdicción propia.

Es así como esta tradición que había imperado en nuestro país fue interrumpida durante un lapso, a saber, en el año de **1853** cuando se expidió la *Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo* junto con su reglamento, ambos de 25 de mayo del mismo año, la cual llegó a constituir el antecedente nacional que puntualizó el contencioso administrativo.

A esta ley se le conoció más por *Ley Lares* que por su nombre, pues su autor fue el ilustre jurista Teodosio Lares, quien al realizarla siguió el sistema de justicia francés y por tal razón, con ella creó el **Consejo de Estado**, como lo había en Francia en ese año en que se expidió. Las características esenciales del Consejo de Estado, fueron las que se señalan a continuación:

**A)** Ser un **Tribunal Administrativo**, por estar encargado de la jurisdicción contenciosa administrativa. Cabe señalar, que Teodosio Lares, en lo fundamental, llegó a sostener que ésta debía dejarse en las manos de los agentes del poder ejecutivo, por las siguientes consideraciones:

“es imposible que la administración exista sin la facultad o el poder de juzgar lo contencioso administrativo (es decir, sus propios actos), porque conocer y decidir acerca de los actos de administración es administrar, y la facultad de administrar es propia del ejecutivo, y el poder ejecutivo no puede ejercerse por el poder judicial. La administración no consiste únicamente en ordenar y prescribir, sino principalmente en decidir y también en ejecutar lo que se ha ordenado y prescrito... Los tribunales judiciales no deben intervenir en los actos administrativos, porque entonces ellos estarían administrando; por consiguiente el juicio de lo contencioso

administrativo debe pertenecer a la jurisdicción administrativa”<sup>44</sup>.

Por tal razón, la Ley Lares prohibió a los tribunales judiciales resolver las controversias relacionadas con la administración pública, al consignar la independencia de ésta, tanto en sus agentes como por sus actos frente al poder judicial.

Así, el Consejo de Estado fue independiente del poder judicial e incorporado al poder ejecutivo, y por tanto, dependiente de la administración, se le facultó para controlar la legalidad de los actos de ésta, es decir, para pronunciarse sobre las contiendas suscitadas entre el particular y la administración.

Su materia competencial fue administrativa, estuvo integrada por los tributos, la deuda y crédito público, las pensiones y todos los pagos a cargo del erario y lo relativo a la recaudación de las contribuciones. Se distinguió de su modelo (el francés), al determinar su competencia enumerando los campos administrativos de donde surgiría ésta, cuando su arquetipo, uso el sistema de formular en general sus atribuciones con la particularidad que fueron en aumento por obra de su jurisprudencia.

La existencia de este organismo fue fugaz al durar sólo dos años, inclusive no existe antecedente de que hubiese entrado en funciones dicho Consejo, y en consecuencia, de que haya llegado a dictar alguna sentencia, pero a pesar de ello constituye el primer precedente de un tribunal administrativo.

**B)** Ser un Tribunal Administrativo de **justicia retenida**. Sobre el particular, Antonio Carrillo Flores nos dice que en “... la justicia retenida: es la misma Administración activa la que decide sobre el asunto contencioso y no un

---

<sup>44</sup> GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso. *La Justicia Tributaria en México*, Ed. Jus, México, 1992, pp. 199 y 200.

órgano independiente con jurisdicción propia"<sup>45</sup>. En el entendido de que la *administración activa* es aquella que emite y ejecuta los actos administrativos. Por eso, a este tipo de jurisdicción algunos autores le niegan tal carácter, pues no consideran que sus resoluciones sean auténticas sentencias, precisamente, porque deben ser aprobadas por autoridades independientes de la administración activa.

En este sentido, José Ovalle Favela opina que los tribunales de justicia retenida "no son tribunales ya que carecen de autonomía y no ejercen función jurisdiccional ni conocen de verdaderos procesos"<sup>46</sup>.

La vida de la Ley Lares y de su reglamento fue efímera, debido a que la revolución de Ayutla desconoció los actos del dictador Santa Anna y por ende, el 21 de noviembre de 1855 quedaron abrogadas todas las leyes que desde 1852 regían la administración de justicia.

Además, surgieron controversias sobre la constitucionalidad de esta ley, por considerar al Consejo de Estado un tribunal administrativo. Destacó Ignacio L. Vallarta, entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien calificó que tal hecho violaba la división de poderes regulada en la Constitución, porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba "*la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en la persona del Presidente de la República*"<sup>47</sup>; es decir, determinó que el poder ejecutivo no podía asumir funciones jurisdiccionales y de hacerlo, violaría la Carta Magna. Así, concluyó que las controversias entre los particulares y las autoridades debían substanciarse mediante el juicio de amparo, pero no sólo fue él quien sostuvo esta opinión, ya que voces varias de insignes juristas como Jacinto Pallares y Miguel Mejía, le dieron al amparo sumo señorío como instrumento procesal de defensa de los

---

<sup>45</sup> CARRILLO FLORES, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 1973, p. 176.

<sup>46</sup> OVALLE FAVELA, José, "Algunas consideraciones sobre la Justicia Administrativa en el Derecho Comparado y en el Ordenamiento Mexicano", *Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México (Antología)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982, p. 248.

<sup>47</sup> TREVIÑO GARZA, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1997, p. 12.

particulares frente a las autoridades administrativas. Incluso se dijo que el contencioso administrativo era innecesario por ser suficiente el juicio de garantías.

No obstante, la importancia de la Ley Lares fue enorme, al llegar a ser la fuente directa que inspiró al legislador de 1936 para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, tan es así, que Alfonso Nava Negrete argumenta que el principio que le dio origen a este órgano jurisdiccional consiste *"en que el Poder Judicial no debiera revisar los actos de otro poder, el administrativo. Que el Poder Ejecutivo debería tener su propio tribunal para que revisara sus propios actos y no un tribunal ajeno o un órgano o un poder distinto"*<sup>48</sup>. Al respecto, Humberto Briseño Sierra opina que *"no pudo formar tradición el sistema Lares, pero sus postulados habrían de triunfar inexorablemente"*<sup>49</sup>.

Una vez que se abandonó tal ley, se volvió al sistema anterior, es decir, se determinó que los tribunales del poder judicial tendrían jurisdicción administrativa. Competencia que fue confirmada por la Constitución de 1857, a través de su artículo 97, el cual otorgó al poder judicial la atribución de conocer de los litigios en los que interviniera la Federación, entre ellos los de carácter administrativo.

## **2.2. LA LEY DE JUSTICIA FISCAL.**

Pasaron más de 80 años de ese primer esbozo serio y juicioso de la Ley Lares, para que se observara con claridad una administración pública en expansión y su necesidad de sujeción normativa a través de una rama especializada del derecho público, el derecho administrativo.

Concomitantemente, se advirtieron los problemas que su actuar ocasiona y la conveniencia de una jurisdicción propia, esto es, de un organismo especializado que conociera de los litigios motivados por los actos de la administración. Hasta que el 27 de agosto de **1936**, por decreto del Presidente Lázaro Cárdenas, se creó la Ley de Justicia

---

<sup>48</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. "Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación", *Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación (Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación)*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1995, p.101.

<sup>49</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*, Antigua Librería Robredo, México, 1964, p. 220.

## *Capítulo II: La Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

---

Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto del mismo año, para entrar en vigor el 1º de enero de 1937.

El licenciado Jaime Cadena Rojo, comenta que este ordenamiento legal no sólo “unificó toda la legislación que regulaba la fase contenciosa del procedimiento tributario”<sup>50</sup>, sino además, estableció un órgano jurisdiccional para administrar justicia en materia tributaria, denominado **Tribunal Fiscal de la Federación**, con el cual tiene su origen en nuestro país el contencioso-administrativo, que habrá de permanecer hasta nuestros días y se encarga de prestar justicia administrativa que comparte con los tribunales del poder judicial federal a través del juicio de amparo, pues desde ese tiempo se entregaron los litigios administrativos a dos jurisdicciones: la del poder judicial y la de los tribunales administrativos.

Ello aconteció, porque el Tribunal Fiscal de la Federación inició un sistema de justicia administrativa que no encajó en la concepción de división de poderes del Estado –distinta a la de los franceses-, que interrumpió en el tradicional sistema judicialista y que no fue entendido en su naturaleza jurídica por los medios de justicia imperantes.

Es decir, la creación de este Tribunal dio lugar a polémicas, puesto que el foro nacional afirmaba que su competencia era exclusiva de los tribunales judiciales federales, quienes tenían el monopolio de la justicia administrativa a través del juicio de amparo. La controversia planteada fue solucionada, en los términos que comenta Manuel Lucero Espinosa, mismos que en seguida se citan:

*“El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 Constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial y que mientras el*

---

<sup>50</sup> CADENA ROJO, Jaime. “Orígenes y Desarrollo del Contencioso - Administrativo en México”, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segundo número extraordinario, México, 1966, p. 22.

## *Capítulo II: La Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

---

*Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativos a través del amparo, la Constitución no sería violada”<sup>51</sup>.*

Por lo anterior se sostuvo, que el Tribunal Fiscal de la Federación aún cuando dotado de autonomía para dictar sus fallos, éstos se sujetarían a una, posible, revisión jurisdiccional a través del juicio de amparo como instancia final para decidir sobre su legalidad.

Es por esta razón que María Guadalupe Aguirre Soria señala, que más bien “*con el Tribunal Fiscal de la Federación se instaure un tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés, que prevé elementos del contencioso administrativo continental europeo, dentro de un sistema judicialista*”<sup>52</sup>. Lo cual se previó desde la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, tal como se aprecia de la siguiente transcripción:

*“...pues si bien como unánimemente se reconoce en la Doctrina mexicana, no pueden crearse Tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción... a los Tribunales Federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial”<sup>53</sup>.*

A manera de conclusión, cabe indicar que las características principales del Tribunal Fiscal de la Federación, a la luz de la Ley de Justicia Fiscal, son las enunciadas a continuación:

A) Ser un verdadero **tribunal administrativo**, porque las facultades a su cargo consistían en resolver las controversias entabladas entre las

---

<sup>51</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002, p. 22.

<sup>52</sup> AGUIRRE SORIA, María Guadalupe. “El contencioso administrativo federal en México evolución y situación actual”, *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa XII Reunión Nacional de Magistrados*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2003, p. 89 (El énfasis añadido es nuestro).

<sup>53</sup> *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (1936-2005)*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2005, p. 14.



autoridades fiscales y los particulares, encausadas y dirigidas a través de un auténtico proceso legal.

B) Su competencia surge abocada a controversias exclusivamente de índole **fiscal**.

C) Como se diría en el lenguaje de la justicia administrativa francesa, era de **justicia delegada**, ya que no obstante su adscripción dentro del poder ejecutivo, se reconoció al tribunal naciente autonomía funcional respecto de las autoridades de la administración activa -Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cualquier otra autoridad administrativa- para dictar sus fallos, aunque los pronunciara en nombre de la propia administración, esto es, en representación del poder ejecutivo. Cuestión que fue prescrita en la exposición de motivos de esta ley, así como en su artículo 1º, que en la parte conducente, disponen lo siguiente:

*“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo... pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de **justicia delegada**, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de justicia administrativa”.*

*“ARTÍCULO 1º. (...)*

*El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría*

*de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa* <sup>54</sup>.

D) Es un **órgano colegiado**, actuando en pleno o en salas organizadas de acuerdo con un criterio de división de trabajo y, el proceso ante él ventilado es oral.

Por último, es de mencionarse que esta ley estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1938 y es considerada por la doctrina como el antecedente más relevante dentro del desarrollo del contencioso-administrativo, ya que representa el primer paso que se dio en México para crear tribunales de esta naturaleza.

### **2.3. CÓDIGOS FISCALES DE LA FEDERACIÓN Y LEYES ORGÁNICAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

Los ordenamientos legales, en los que hasta ahora se han consignado las cuestiones relativas al procedimiento contencioso-administrativo de carácter federal en nuestro país, después de la Ley de Justicia Fiscal, son: tres Códigos Fiscales de la Federación, el primero de 1938, el segundo de 1966 y el tercero de 1981; tres Leyes Orgánicas del Tribunal Fiscal de la Federación, ahora del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la primera de 1966, la segunda de 1977 y la tercera publicada en 1995; y por último, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. A continuación, nos referiremos brevemente a las características más sobresalientes de estos cuerpos normativos.

#### **I. EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938.**

Fue hasta el 1º de enero de 1939, que entró en vigor el primer Código Fiscal de la Federación, publicado el 31 de diciembre de 1938 en el Diario Oficial de la Federación. Es relevante comentar que fue un ordenamiento que contenía tanto normas sustantivas en materia tributaria como las adjetivas. Dichas normas procesales reprodujeron

---

<sup>54</sup> Ibidem, pp. 15, 16 y 27 (El énfasis añadido es nuestro).

básicamente los principios generales de la Ley de Justicia Fiscal, ya que no alteró ni la estructura orgánica ni la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

## II. EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1966.

El Código Fiscal de la Federación de 1938 estuvo en vigor hasta el mes de marzo de 1967, al ser sustituido por dos ordenamientos legales, el nuevo Código del mismo nombre y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, elaborados en decretos de 30 y 24 de diciembre de 1966, respectivamente. Ambos cuerpos normativos, se publicaron el 19 de enero de 1967 y entraron en vigor el 1º de abril de ese año.

Lo relativo a la estructura jurídica y administrativa, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, fue separado del primer Código donde se incluían, para llegar a ser materia de su Ley Orgánica, pero sin que existieran modificaciones esenciales en cuanto a su funcionamiento, debido a que su organización siguió bajo los mismos lineamientos establecidos, por cuanto la separación en comento obedeció a que “se consideró que era preferible una ley especial susceptible de más fácil modificación en la medida que se fuera requiriendo”<sup>55</sup>.

Por ello, se puede afirmar que el segundo Código Fiscal de la Federación no constituyó un avance del derecho tributario mexicano, como lo fue el primero, pues en él simplemente se hizo una reestructura del anterior y se excluyeron las normas orgánicas del Tribunal para dejar que las regulara su nueva ley especial.

En cambio, con la emisión de esta Ley Orgánica, se superó la concepción con la que el Tribunal Fiscal de la Federación fue introducido en la Ley de Justicia Fiscal, pues, como ya se ha apuntado, en ella se le consideraba un tribunal de jurisdicción delegada, cuestión que cambia con este nuevo ordenamiento, cuyo artículo 1º determinó su carácter como “un tribunal administrativo, dotado de **plena autonomía**”, debido a que

---

<sup>55</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 43ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003, p. 460.

la propia Constitución desde 1946, año en el que se adicionó la fracción I al artículo 104, contempló la creación de tribunales administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Al respecto, Leopoldo R. Arreola Ortiz comenta, que con tal reconocimiento de autonomía de este órgano jurisdiccional se suprimió de la ley el señalamiento en el sentido de que dictaría sus fallos en representación del poder ejecutivo, lo que se traduce en que "el Tribunal Fiscal de la Federación no llegó con tal declaración a formar parte del Poder Judicial, sino que sólo adquirió independencia jurídica del Poder Ejecutivo, necesaria para integrar un área jurisdiccional autónoma tanto del Poder Judicial como del propio Poder Ejecutivo"<sup>56</sup>.

Por último, en la Ley Orgánica comentada, se amplió la competencia del Tribunal a algunas materias administrativas -rebasando con ello el área fiscal inicial- e igualmente, se le facultó para conocer de los juicios de lesividad.

### III. LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1977.

La Ley Orgánica de 1967 fue sustituida por la de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, para comenzar a regir el 2 de agosto de 1978. Con esta segunda ley, se dotó de una nueva estructura al Tribunal Fiscal de la Federación, como se expone en seguida.

Dicho órgano jurisdiccional se encontraba integrado por siete Salas, por el Pleno como órgano supremo y por el Presidente que estaba al frente del Tribunal, pero con motivo de la recarga de trabajo que llegó a sentir -pues con el tiempo, el número de juicios creció junto con el agregado de competencia, provocando rezago-, la reforma estableció su regionalización. La cual fue ocasionada también, porque a finales de los años setenta se establecieron las bases de la organización regional de la administración

---

<sup>56</sup> ARREOLA ORTIZ, Leopoldo R. "La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación", *Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco años al servicio de México*, Tomo II, Ensayos II, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, pp. 184 y 185.

pública federal, y específicamente, porque inició el programa de regionalización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; lo que generó la necesidad de dar a los justiciables la posibilidad de impugnar los actos administrativos de tales autoridades en la región donde fueron emitidos, y con ello, la de regionalizar el Tribunal.

A fin de satisfacer esta necesidad, desapareció la Séptima Sala y el Pleno. Las demás Salas, fueron llamadas Salas Regionales, se establecieron en toda la República para acercarse a los contendientes y estaban encargadas de la primera instancia. Asimismo, se creó un organismo revisor denominado Sala Superior, a cargo del gobierno interno y de específicas funciones sustantivas, además de que sería el órgano emisor de la jurisprudencia del Tribunal obligatoria para las Salas Regionales.

Simultáneamente, con esta ley se siguió ampliando la competencia material del Tribunal.

#### IV. EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1981.

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, entró en vigor el 1º de enero de 1983, excepto el Título VI relativo al Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual tuvo vigencia hasta el 1º de abril de ese año. Este Código modificó el procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Eliminó el carácter oral que existía en la letra del texto del ordenamiento anterior, al suprimir la audiencia de pruebas y alegatos, y en su lugar, dispuso un acuerdo de cierre de instrucción, porque se consideraba que el rezago existente en las Salas Regionales era motivado por la supuesta oralidad del procedimiento.

Asimismo, se ampliaron las facultades de este órgano jurisdiccional. Se le otorgaron atribuciones para hacer cumplir las providencias precautorias por él dictadas, mediante la imposición de multas. Se determinó que podía dictar sentencias que impusieran obligaciones de hacer a una autoridad, ya para que realizara determinado acto o para que iniciara un procedimiento. Se le permitió precisar tanto la forma como los términos en que la autoridad debía cumplir sus fallos, salvo que se tratara de facultades discrecionales.

Además, se introdujo el plazo de cuatro meses para que las autoridades cumplieran sus sentencias, lo cual es muy importante, debido a que fue hasta este Código que se hace mención, por primera vez, de la obligación que tienen las autoridades de cumplir con las sentencias del Tribunal en un plazo determinado, aunque, lamentablemente, no se establece ninguna consecuencia para el caso de incumplimiento; no obstante ello, vino a constituir el antecedente conforme al cual se puede exigir el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal.

Con las reformas que sufre este Código, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, al título que regula la instancia accionada ante el Tribunal se le deja de llamar "Procedimiento Contencioso Administrativo" para nombrarlo "Juicio Contencioso Administrativo", además, se establece que este órgano jurisdiccional en sus sentencias podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación.

#### V. LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1995.

Se publicó en el periódico oficial federal el 15 de diciembre de 1995, para entrar en vigor el 1º de enero de 1996. Destaca la tercera reforma que se realizó a esta Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, la cual entró en vigor el 1º de enero de 2001, ya que con ella el Tribunal Fiscal de la Federación modificó su nombre a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Este cambio de denominación fue motivado porque si bien su labor inició con exclusiva competencia en materia fiscal, a través de una acción legislativa constante de injertos a los códigos fiscales así como a las leyes orgánicas del tribunal y por una serie de mandatos de otras leyes del Congreso de la Unión, se incrementaron sus áreas fiscales y se agigantó su competencia en general con áreas administrativas, dejando de ser en estricto sentido un tribunal fiscal para convertirse así en un tribunal de lo contencioso-administrativo (aunque fuera en parte por no abarcar todo lo administrativo).

Así, tenemos que a nivel federal el órgano jurisdiccional que controla la legalidad de los actos administrativos, es el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## VI. LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Este es el ordenamiento legal que actualmente rige el juicio contencioso administrativo federal. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005 y entró en vigor el 1º de enero de 2006.

### 3. SU NATURALEZA JURÍDICA.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su artículo 1º, señala algunos aspectos que delimitan la naturaleza jurídica de este órgano jurisdiccional, al indicar:

“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 las atribuciones que esta Ley establece”.

De esta norma legal desprendemos, dos de los elementos que definen su naturaleza jurídica: a) es un tribunal administrativo; y b) como tal, está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. Con el propósito de comprender el significado de ambos elementos, en seguida, los explicaremos.

#### 3.1. ES UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO.

Fue el derecho administrativo francés, quien con el largo y brillante historial de su Consejo de Estado, impulso la expresión tribunal administrativo para significar un tribunal situado en el poder ejecutivo, cuya influencia en numerosas legislaciones es indiscutible.

Ha convencido a tal grado esta situación, que hay administrativistas que piensan que no es posible hablar de tribunales administrativos si no se alude al tipo francés. No

obstante, debemos aclarar que la locución **tribunales administrativos**, en realidad, recoge su concepto de la idea de un órgano dirimente de las controversias nacidas en materia administrativa, que puede estar entronizado en el poder ejecutivo o no, sin embargo, es invariable que se encuentra investido de funciones jurisdiccionales para depurar el acto administrativo de toda ilegalidad.

Por tanto, el calificativo de **administrativo**, procede tan sólo, de que su función jurisdiccional tiene por objeto un acto administrativo. Tan es así, que puede estar enclavado en el poder judicial o en el poder ejecutivo (en la inteligencia de que bajo este último supuesto, será un órgano que está en la zona de la administración –parte formal del ejecutivo- y no un órgano de la administración –parte funcional del poder ejecutivo-), e inclusive, puede no estar incluido en ninguno de ellos.

Considerando los razonamientos anteriores, nos parece acertada la definición del jurista José Luis Vázquez Alfaro quien, en este mismo sentido, concibe al tribunal administrativo como "*todo organismo que, al margen de su adscripción formal dentro de la administración o del poder judicial, está dotado de autonomía y por tanto, puede resolver en forma imparcial y supra partes, una controversia o litigio de carácter administrativo*"<sup>57</sup>.

En suma, **un tribunal administrativo, es todo organismo que ejerce funciones jurisdiccionales resolviendo litigios de carácter administrativo, sin importar si encuentra o no dentro de la esfera formal de la administración.**

Luego, sí **el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa** es un tribunal administrativo, entonces, **es un órgano jurisdiccional encargado de dirimir controversias de carácter administrativo.**

---

<sup>57</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el ordenamiento mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, p. 28.



## I. SUS CARACTERÍSTICAS.

Al respecto, el profesor Alfonso Nava Negrete precisa, que es necesario distinguir entre los tribunales administrativos y los "tribunales de la administración"<sup>58</sup>. Debido a que los **tribunales de la administración** son aquellos cuerpos jurisdiccionales situados en la esfera del poder ejecutivo, cuyas actividades no se motivan en un acto administrativo sino en una controversia de otro tipo (como los tribunales en materia de trabajo que se encargan de resolver las controversias laborales surgidas entre particulares). En cambio, los **tribunales administrativos** sí están encargados de dirimir controversias administrativas a través de un proceso y dictando una sentencia, sin importar en que esfera estén domiciliados, sea la administrativa o la judicial.

Por ende, podemos establecer que son dos las características que posee un tribunal administrativo:

### A) EL ACTO QUE JUZGA ES ADMINISTRATIVO (CONTIENDA ADMINISTRATIVA).

La controversia entre las partes necesariamente debe ser provocada por un **acto administrativo**. El acto administrativo, igual que cualquier otro acto del Estado, es acto jurídico y hecho jurídico. Como todo *acto jurídico* implica, una manifestación de la voluntad, que puede ser unilateral (sólo de la administración) o bilateral (de la administración junto con la del administrado, como sucede con los contratos administrativos) dirigida a producir efectos de derecho, esto es, a crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones. Como *hecho jurídico*, puede ser un acontecimiento de la naturaleza o un hecho en que intervenga la voluntad de la autoridad administrativa, pero sin que ésta quiera los efectos jurídicos que se produzcan, es la ley la que atribuye a esos hechos ciertos efectos jurídicos.

---

<sup>58</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1959, p.186.

Desde un punto de vista **formal o subjetivo**, se define como " *todo acto del poder ejecutivo, que es el órgano administrativo del Estado*"<sup>59</sup>, es decir, se considera acto administrativo a todo aquél que provenga de un órgano administrativo.

Pero, para salvar los inconvenientes del concepto formal, que lleva necesariamente a tener como acto administrativo, el reglamento o cualquier otra disposición general proveniente del ejecutivo, el criterio más acertado -que inclusive prevalece en la doctrina- es el **material u objetivo**, el cual determina que el acto administrativo es " *la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas*"<sup>60</sup>.

Por último, resulta necesario destacar que el acto administrativo únicamente podrá ser impugnado ante el tribunal administrativo, sí, además, reúne los siguientes caracteres especiales o requisitos:

El primero de ellos es, **la existencia previa del acto administrativo**. Aquí debemos aclarar que la emisión del acto puede ser expresa o presunta, se cae en este último supuesto cuando se aplica la institución del silencio administrativo. Ello ocurre, cuando la autoridad nada resuelve en el lapso que le concede la ley sobre la instancia accionada por el particular, por lo que se entiende fictamente que su resolución fue negativa, esto es, contraria a la pretensión del particular.

El segundo es, **que el acto** -respecto de la administración- **tenga el carácter de definitivo o haya causado estado**. Este requisito no se exige en todos los sistemas jurídicos y significa que no debe existir ningún recurso administrativo obligatorio pendiente de agotar.

---

<sup>59</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo I, s.n.e., Ed. Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 115.

<sup>60</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 288 y 289.

El tercero, es que el acto administrativo necesariamente ***debe emanar de un órgano administrativo***. Lo anterior es así, porque a veces las autoridades legislativas o judiciales emiten también actos administrativos, los cuales quedan fuera del contencioso administrativo que únicamente controla los actos que materialmente son administrativos, salvo aquéllos que la administración realiza como sujeto de derecho privado, los actos diplomáticos, los políticos y los regulados por el derecho penal.

Por lo que se refiere a los *actos discrecionales*, no hay motivo serio para eximirlos del control jurisdiccional. Esto es así, porque si bien es cierto que el acto discrecional es distinto del acto reglado de la administración –el cual tiene condicionado todo el proceder de su actuar- también es cierto, que no es ajurídico, pues vive autorizado por la norma legal y debe atender sólo a ciertos límites que le impone la norma, de lo contrario, si se entiende la discrecionalidad administrativa como una actividad ajurídica se rompería con el principio de legalidad aplicable a todos los actos de la autoridad.

Por tanto, un acto discrecional se presenta cuando en presencia de determinadas circunstancias la autoridad administrativa tiene la libertad de decidir y de tomar tal o cual medida, o dicho de otra forma, cuando el derecho no le ha impuesto por anticipado un comportamiento a seguir. Luego, un acto administrativo discrecional posee elementos reglados y de libertad, por lo cual, no hay una discrecionalidad absoluta en su realización, es por esta razón que el acto discrecional en realidad es un acto semi-reglado, es decir, un acto condicionado legalmente en ciertos aspectos.

Ante tales circunstancias, como toda la actividad de la administración está medida por el derecho, tanto el acto reglado como el discrecional deben ser verificados por el juez, en el primero para constatar que esté

acorde con el derecho, y en el segundo, para confirmar que se acomode al fin o límite de la ley, es decir, se controla lo que tiene de reglado.

El cuarto es, que **el acto administrativo debe ser violatorio de los derechos o intereses legales administrativos** de los particulares o de la administración pública. Es decir, sólo un derecho o interés legal de carácter administrativo, herido por el acto de autoridad administrativa puede motivar el contencioso. Además, ese derecho o interés necesariamente deben ser legales, o sea, previamente al acto lesionador deben estar contenidos en una norma de derecho administrativo a favor del administrado o de la administración.

En relación con estos caracteres, debe mencionarse que, cada uno es aplicable en nuestro derecho nacional.

Ahora bien, tomando en cuenta las consideraciones esgrimidas, tenemos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal administrativo, porque a la luz de lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (ordenamiento legal que se encarga de regular el juicio ante él ventilado), se vislumbra, que este órgano jurisdiccional tiene como tarea resolver litigios de carácter administrativo, en tanto en ellos además de cuestionarse la legalidad de los actos administrativos generales a que alude su artículo 2º, también se combate la de las resoluciones administrativas definitivas enunciadas en el artículo 11 de su Ley Orgánica.

#### **B) LAS PARTES DEL PROCESO.**

Porque la naturaleza de la contienda ventilada en un tribunal administrativo es distinta de la ordinaria, los sujetos en litigio no son exclusivamente particulares, más bien, por cuanto es un acto de la administración pública el que origina la controversia y las pretensiones están fundadas en preceptos de derecho administrativo, los contendientes son: la **administración pública** y el **administrado**.

En esta clase de controversias, puede fungir como demandante, el administrado afectado en su esfera jurídica por el acto administrativo combatido y como demandado, la autoridad emisora de ese acto, y cuando ello acontece, la doctrina denomina al juicio "**contencioso-administrativo**". Sin embargo, si los papeles de demandante y demandado se invierten, porque el proceso es accionado por la administración pública para que se anule su resolución favorable para el administrado, cambia el nombre del juicio al de "**lesividad**".

### **3.2. ES UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CON PLENA AUTONOMÍA PARA DICTAR SUS FALLOS.**

En el sistema jurídico mexicano se reconoció, expresamente, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal con plena autonomía, desde la expedición de su Ley Orgánica en 1967, calidad, que elevó a rango constitucional en 1968, y continuó, en la reforma de 1987 a los artículos 104, fracción I-B y 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, **cuando hablamos de que un tribunal en materia administrativa es plenamente autónomo, hacemos alusión a un órgano jurisdiccional que está dotado con todas las facultades para decidir una controversia mediante la emisión de una sentencia no susceptible de ser revisada por las autoridades de la administración, ni formal ni materialmente.** En tanto, sus resoluciones las emite de manera libre e independiente, fundadas únicamente en la ley y en el derecho, pero nunca influenciadas por funcionarios de la administración.

Lo anterior obedece, a que los tribunales al administrar justicia solamente están sujetos a las leyes (principio de legalidad), dando por resultado que dentro de los límites legales, pueden actuar con autonomía aún en aquellos casos en que el Estado es parte, ya que sus órganos no pueden influir en su actuación, regida exclusivamente por las leyes.

Esto significa, que aunque el órgano juzgador pertenezca al poder público y parezca de momento que el Estado en algún litigio es juez y parte, por los atributos de autolimitación y autodeterminación que posee como titular del poder, es posible una organización que garantice la independencia de los tribunales, permitiéndoles actuar libremente en todas las causas de su competencia, ya sea que se ventilen intereses públicos o de particulares. Debido, precisamente, a que es condición natural de un tribunal tener autonomía, si no la tiene o la pierde, no es o deja de ser tribunal.

Bajo este entendido, **un tribunal es autónomo cuando sus jueces, magistrados y sus ministros pueden dictar sus sentencias con independencia de otro criterio que no sea la ley o la justicia**, de tal forma, que cuando se logra ésto en un órgano jurisdiccional, por encima de declaraciones constitucionales o ausencia de las mismas, habrá siempre un tribunal que no necesitará el apellido de autónomo, porque ya lo es. Sin embargo, la historia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido siempre la de enfatizar en las varias reformas constitucionales el apellido: plenamente autónomo, por la desconfianza que llegó a producir el que estuviera enclavado, formalmente, en la estructura del poder ejecutivo.

### **3.3. EL JUICIO QUE TRÁMITA PERTENECE AL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE PLENA JURISDICCIÓN.**

#### **I. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

Por último, en relación a la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nos parece importante apuntar que no sólo es un tribunal administrativo y que cuenta con autonomía para emitir sus sentencias, sino además que al juicio ante él tramitado, la ley que lo rige, lo denomina **contencioso-administrativo** federal.

El término contencioso administrativo en su origen significó "litigio administrativo"<sup>61</sup> y debía tramitarse ante órganos de la administración pública. El vocablo comprendía, en suma, "a la administración haciendo justicia"<sup>62</sup> y como parte de la influencia francesa fue trasladado a nuestro ordenamiento.

Para muchos de los estudiosos del derecho procesal administrativo se trata de un vocablo que cumplió una función importante al inicio del desenvolvimiento de la disciplina, la que ahora ha tenido que abrir paso a conceptos más precisos. Por eso, la expresión contencioso administrativo es quizá la más utilizada tanto por la doctrina como por la legislación para referirse indistintamente a la justicia administrativa, a la jurisdicción administrativa, al proceso administrativo, etcétera. Esto es, se trata de una expresión susceptible de diversas acepciones.

En vista de su amplitud, se han propuesto algunos criterios para delimitarla, los cuales podemos resumir en dos puntos:

1º. Estaremos frente al contencioso administrativo **cuando se conceda a un órgano potestad para juzgar la legitimidad de un acto administrativo;** y

2º. Cuando **el control que ejerza dicho órgano sea exclusivamente *jurisdiccional*** (así, cuando se tramite algún asunto ante la administración pública y ésta dicte la resolución que ponga fin a la controversia, ya no puede considerarse como contencioso administrativo, pues estaremos en presencia de procedimientos de autotutela de la propia administración).

En base a los dos criterios citados, los estudiosos del derecho conceptúan al contencioso-administrativo como la **cúspide del control administrativo**. Para comprender mejor esto, nos parece oportuno referir:

---

<sup>61</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Op. Cit., p. 30.

<sup>62</sup> Ídem.

PRIMERO. Que los actos de la administración pública se condicionan y justifican en la ley. De este principio, emergen las relaciones jurídicas entre la administración y los administrados, ya que es precisamente la ley quien en esa relación dota a éstos de derechos e impone a aquélla obligaciones. Sin embargo, cuando los actos de la administración se salen de su cause jurídico, yendo contra el sentido de éste o bien dirigiéndose por rúas ajurídicas, en ese momento, éstos lesionan los derechos de los particulares -dimandados de la ley-, dando origen a lo que se denomina *control jurídico de orden administrativo*<sup>63</sup> o control administrativo.

SEGUNDO. Que este control administrativo tiene *dos niveles*. El primero de ellos, es *ante las autoridades administrativas* que emitieron el acto, cuyo propósito es la depuración legal de sus determinaciones que llegaron a lesionar los derechos del administrado, por medio de los recursos administrativos.

En cambio, el segundo nivel, que está en la cúspide, es *el control jurisdiccional*, también denominado por varios juristas –como José Ovalle Favela- “justicia administrativa”<sup>64</sup>. Se caracteriza por ser un control externo ejercitado por tribunales especializados, y en nuestro país, comprende dos grandes apartados, uno de ellos es el de la constitucionalidad de los actos administrativos con el fin de examinar su conformidad respecto de los textos fundamentales, y el otro, es el control de legalidad que permite revisar el fundamento jurídico correcto de las diversas categorías de actos administrativos.

Aludiendo a este control jurisdiccional, el tratadista Hernando Devis Echandía, explica que el **objeto de la jurisdicción contenciosa-administrativa** es “la creación de

---

<sup>63</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*, Op. Cit., pp. 39 y 43.

<sup>64</sup> OVALLE FAVELA, José. “Algunas consideraciones sobre la Justicia Administrativa en el Derecho Comparado y en el Ordenamiento Mexicano”, Op. Cit., pp. 235 y 237. Este autor sostiene que la justicia administrativa no sólo es ejercitada por los tribunales adscritos formalmente al poder ejecutivo, sino en general por órganos jurisdiccionales con independencia de su adscripción formal



un medio técnico-jurídico para el control de los órganos administrativos por el órgano jurisdiccional y lograr así la defensa del orden jurídico contra abusos o desviaciones, y secundariamente para la solución de los conflictos surgidos entre los particulares y la administración, con motivo de la lesión sufrida por aquellos a consecuencia de tales abusos y desviaciones del poder o la no presentación del servicio público que la ley otorga”<sup>65</sup>.

Es precisamente por las razones expuestas, que resulta claro que el *contencioso-administrativo* es un control exclusivamente jurisdiccional y, de acuerdo con Nava Negrete, podemos definirlo como “*un proceso administrativo promovido por los administrados o la administración pública y contra actos de esta última ante órganos jurisdiccionales*”<sup>66</sup>.

Asimismo, arribamos a la conclusión de que **en la legislación mexicana se llama contencioso-administrativo federal, al proceso accionado por los administrados o por la administración pública ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para controvertir exclusivamente la legalidad de los actos de esta última**, es decir, es uno de los dos niveles de control jurisdiccional de los actos de la administración pública.

## II. SISTEMAS DE CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

Las legislaciones de diversos países, han establecido diferentes sistemas de contencioso administrativo, que representan para el particular la posibilidad de defender sus intereses o derechos frente a los actos irregulares de la administración pública, porque el juez que examina el acto administrativo, verifica si se trata de un acto ajustado a la norma legal y dice la última palabra del derecho administrativo.

Estos sistemas, suelen vincularse con la ideología del Estado de derecho y con el principio de división de poderes. Lo primero, porque como dice, el tratadista español, Jesús González Pérez: “*Solo puede hablarse de Estado de derecho en la medida en que*

---

<sup>65</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Op. Cit., p. 93.

<sup>66</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*, Op. Cit., p. 116.

*se ha logrado estructurar un sistema de Justicia capaz de garantizar la sumisión del propio Estado al derecho o, lo que es lo mismo, cuando el Estado es capaz de hacerse justicia a sí mismo*".<sup>67</sup> Lo segundo, porque cada sistema de administración de justicia ha considerado el principio de división de poderes, más que con diversas interpretaciones teóricas, según el conflicto histórico y político que prevalecía en cada país.

La doctrina<sup>68</sup>, ha clasificado los sistemas de justicia administrativa en los que se citan a continuación:

1. El **administrativista**, que también es conocido como **sistema francés** o continental europeo, en vista de que la mayoría de países de ese continente lo han adoptado, y en el cual los tribunales que juzgan a la administración están encuadrados dentro del marco del poder ejecutivo, esto es, dentro de la propia administración pública;
2. El **sistema judicialista** o angloamericano, cuyos tribunales concedores de la jurisdicción administrativa están y son parte del poder judicial, los países que lo enarbolan son Inglaterra y Estados Unidos, entre otros;
3. El **sistema germánico**, conocido también como de los tribunales especiales o independientes, tomando en consideración que los pleitos que surgen entre las autoridades administrativas y los particulares son examinados por tribunales que no son parte de ninguno de los tres poderes estatales y consecuentemente son independientes tanto del poder ejecutivo como del poder judicial; y
4. El **sistema mixto**, como su nombre lo indica, se trata de una combinación de algunos de los sistemas anteriores, especialmente de los dos primeros, esto es, el administrativista y el judicialista (toda vez que los juicios administrativos son tramitados originalmente ante tribunales

---

<sup>67</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús "La justicia administrativa en México", en Revista de Derecho Procesal Iberoamericana, Madrid, número 4, 1972, p. 751.

<sup>68</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso y SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. Cit., p. 60.

administrativos y, finalmente, ante tribunales judiciales, o bien se puede acudir ante los segundos).

Al respecto, cabe comentar que antes de 1790, año en que se creó el Consejo de Estado en Francia, modelo primigenio de tribunal administrativo, los tribunales del poder judicial de todos los países tenían el monopolio de la justicia administrativa, salvo en aquéllos en que esa justicia era desconocida e inexistente. Posteriormente, en algunos países la justicia administrativa excluyó al poder judicial, imperando el sistema francés.

Sin embargo, en nuestros días, no existe ya tal exclusividad en los tribunales administrativos ni en los judiciales, siguen los países un sistema mixto de justicia. Aun en los países cuyo sistema es el anglosajón, Estados Unidos e Inglaterra, existen comisiones administrativas que realizan funciones jurisdiccionales a guisa de tribunales administrativos. En Francia misma, cuna de éstos últimos, su Consejo de Estado, tribunales y cortes administrativas “no monopolizan la justicia administrativa”<sup>69</sup>, la comparten con tribunales judiciales. En suma *no existe un modelo único, francés o judicial, prevalece su mestizaje.*

**En el caso de México, el sistema de justicia administrativa es mixto.** Fundamentalmente, porque el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por principio, no lo es de toda la justicia administrativa, ya que desde su creación los litigios administrativos se han entregado a dos jurisdicciones:

- a) *La de los tribunales judiciales*, por cuanto es el poder judicial quien controla la constitucionalidad de los actos administrativos; y
- b) *La de los tribunales administrativos*, que controla su legalidad. Con la singularidad de que dicho control de legalidad tiene dos instancias: la

---

<sup>69</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. “Futuro del Tribunal Fiscal de la Federación”, *Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tomo VI, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1997, p.160.

primera, adoptó como modelo el *sistema francés* y se encuentra representada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y la segunda instancia, es *judicialista* y está representada por el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, ante quien se acude por la vía del juicio de amparo o del recurso de revisión, si el particular o la autoridad, respectivamente, no están de acuerdo con la sentencia dictada por la instancia primera y deciden combatirla.

Además, de que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no sólo son revisadas sino también están unidas al poder judicial, en tanto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para él.

### III. SISTEMA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO FRANCÉS.

Precisamente, atendiendo a que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha adoptado como modelo el sistema francés, consideramos que resulta indispensable tocar los aspectos más fundamentales de este sistema, para determinar si nuestro tribunal administrativo mexicano actúa como un contencioso de anulación o de plena jurisdicción.

El contencioso administrativo francés, al emerger a la vida jurídica, descansó en **dos principios** fundamentales. El primero es, LA SEPARACIÓN DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA Y DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA:

En cuanto a este principio, fue la constante preocupación bajo el antiguo régimen -reino de incesantes usurpaciones de las funciones administrativas, cometidas por los tribunales y numerosas trabas impuestas por los magistrados judiciales a la actividad administrativa-, así como el triunfo definitivo de la revolución francesa, lo que produjo la idea de separación de las autoridades administrativas y judiciales, por estas razones, con ella

se buscó primordialmente, establecer una medida de protección para la administración y el gobierno contra las intrusiones de los tribunales, colocando en un plano inferior la defensa del individuo contra la tiranía del Estado.

Asimismo, la idea de separación fue fundada, en el principio de la división de poderes. De tal suerte, que el legislador constituyente -por las causas de orden político indicadas- reconoció por un lado, que los poderes judicial y administrativo debían estar separados, que a su diferencia orgánica tocaba distinta actividad, administrar y juzgar; pero concluyó, por otra parte, que a quien pertenecía -jurídica y materialmente- juzgar no debía -política y formalmente- enjuiciar los actos de los administradores ni la conducta de la administración, por eso, los actos administrativos iban a ser juzgados por la propia administración, a fin de conservarse independientes del control del poder judicial, sin embargo, como no era posible -jurídicamente- que dos funciones: juzgar y administrar, quedaran en manos de un solo poder, el administrativo, el legislador constituyente estatuyó que el órgano de la administración al que se encomendara la actividad de juzgar los actos administrativos no administraría y juzgaría simultáneamente.

En fin, se fincó una separación absoluta entre las autoridades administrativas y las autoridades judiciales, arguyéndose que el poder judicial es el representante del derecho común y por ende encargado de resolver exclusivamente las controversias entre los particulares, condiciones en las cuales, dejarle el contencioso administrativo (es decir, conocer de las controversias suscitadas por los actos de la administración) significaría una franca violación al principio de separación de los poderes del Estado, pues implicaría -según el constituyente- someter al dominio de un poder, el judicial, el dominio de otro poder, el administrativo.

Esta interpretación política del principio de separación de poderes, era porque se creía que la independencia del poder administrador sólo sería

posible con el derecho de que éste juzgara sus propios actos, de lo contrario, el poder judicial invadiría el terreno de la administración, sometiéndola bajo su acción.

Por último, es necesario indicar que este principio de separación de las jurisdicciones administrativa y ordinaria, si bien, en su origen, en el derecho francés tuvo como único propósito proteger a la administración de la acción de los tribunales, hoy, tiende a tutelar a los particulares en sus reclamaciones contra la administración. Además, debe aclararse que tal exclusión de la jurisdicción ordinaria en los actos de la administración no ha tenido un carácter absoluto, "sino que se ha circunscrito solamente a los actos administrativos sin comprender a los actos civiles de la administración"<sup>70</sup> (es decir, los actos celebrados por la administración pública sin usar prerrogativas de poder sino sometida a la misma regulación jurídica de los particulares).

El segundo principio del contencioso administrativo francés, es LA SEPARACIÓN DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA:

Esta separación tuvo su origen en el mismo principio de separación de poderes comentado, el cual impidió que la administración activa fuera al mismo tiempo juez de sus propios actos.

De tal forma, que la prohibición a los tribunales ordinarios para que conocieran de los asuntos de la administración dio lugar a la creación de tribunales en el seno de la administración, llamados consejos administrativos e integrados, por el Consejo de Estado Francés (situado en la cúspide del sistema) y los Consejos de Prefectura, los que en principio eran organismos administrativos, pero después de una lenta evolución devinieron jurisdiccionales.

---

<sup>70</sup> OVALLE FAVELA, José. "Algunas consideraciones sobre la Justicia Administrativa en el Derecho Comparado y en el Ordenamiento Mexicano", Op. Cit., p. 241.

Pues en un principio, el juzgador (órgano administrativo) sólo iba a emitir su opinión, a proponer una resolución para que el ministro de la materia decidiera en definitiva, por lo que en su actividad carecía de potestad para resolver y en consecuencia, no constituía una verdadera función jurisdiccional, debido a ello, a este capítulo de la historia de la justicia administrativa de Francia se le llamó de la jurisdicción retenida.

No obstante, esta situación cambió en la segunda mitad del siglo XIX, ya que el 24 de mayo de 1872 se expidió la ley que reorganizaba el Consejo de Estado, dándole una competencia amplísima y una justicia delegada que lo hacía un tribunal independiente con poderes propios. El maestro Alfonso Nava Negrete, comenta que esta nueva vestidura jurídica hizo de ese Consejo "un verdadero tribunal"<sup>71</sup> porque sus sentencias ya no estarían sujetas a aprobación, serían totalmente autónomas de cualquier autoridad administrativa, sin ninguna influencia, salvo de la ley y la justicia.

#### **A) ESTRUCTURA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA FRANCESA.**

El máximo órgano de justicia administrativa francesa es el **Consejo de Estado**, fue el primer tribunal administrativo en el mundo –creado por el constituyente de 1790- y se le han conferido dos funciones básicas que podrían parecer contradictorias.

La primera, consiste en que *es un órgano asesor y consultivo de la administración activa*, participando con tal carácter en la formulación de sus leyes y reglamentos. De tal manera que se encarga: de redactar los proyectos de ley que quiere el gobierno que apruebe el Parlamento; de examinar la necesaria uniformidad entre los textos legales y reglamentarios, previa invitación del Presidente de la República o de uno de sus ministros; de revisar los proyectos legislativos que con anterioridad han sido elaborados en los ministerios, con la facultad de proponer las enmiendas que considere oportunas; y

---

<sup>71</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso y SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. Cit., p. 20.

## *Capítulo II: La Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

---

puede indicar, *motu proprio*, a los órganos competentes las reformas de tipo legal, reglamentario o administrativo que considere afines al interés general.

Su segunda función es la *jurisdiccional*. Al respecto debe precisarse, que el Consejo de Estado para cumplir sus atribuciones se encuentra dividido en secciones encargadas de la función consultiva y administrativa, menos una de ellas, la sección de lo contencioso cuya función es la jurisdiccional en materia administrativa, misma que a su vez se encuentra dividida en subsecciones que dirigen la instrucción y proponen la relación de los asuntos.

En Francia, el Consejo de Estado es juzgador: a) De única instancia, en aquellos juicios de importancia nacional; b) De una serie de asuntos no susceptibles de ser apelados; c) De casación, respecto de los tribunales administrativos especiales y de las cortes administrativas de apelación; y d) De aquellos casos que contengan una cuestión novedosa y de difícil solución de la cual dependa la decisión de un gran número de asuntos (sometidos a su conocimiento por los tribunales de primera instancia y las cortes administrativas de apelación).

En un sitio intermedio entre el Consejo de Estado y los tribunales administrativos de primera instancia se ubican las **Cortes Administrativas de Apelación**, encargadas de resolver las apelaciones en materia administrativa.

En la parte más baja encontramos a los **Tribunales Administrativos** de primera instancia, creados en 1953 en substitución de los antiguos Consejos de Prefectura. Los Tribunales Administrativos son regionales, por lo que están diseminados por toda la nación y su competencia es idéntica.

Por último, existen algunos **Tribunales Administrativos Especiales** (o Jurisdicciones Administrativas Especializadas), como es el caso de la corte de cuentas, las jurisdicciones de pensiones y las jurisdicciones de ayuda social. Caracterizados porque sus resoluciones son susceptibles de recursos de casación ante el Consejo de Estado.



**B) PROCEDIMIENTOS TRAMITADOS ANTE EL CONSEJO DE ESTADO.**

Son cuatro tipos de procedimientos o recursos los que se tramitan ante el Consejo de Estado: el de anulación, el de plena jurisdicción, el de represión y el de interpretación.

**a) EL CONTENCIOSO DE ANULACIÓN.**

Es llamado también contencioso objetivo, pues **su finalidad primordial consiste en proteger** una situación jurídica objetiva: **la ley**; en tanto controla la legalidad de la actividad administrativa, es decir, asegura el cumplimiento de los textos aplicables a los actos administrativos. En suma, persigue el restablecimiento de la legalidad alterada por la autoridad administrativa, en caso de existir.

El cauce normal del contencioso de legalidad lo constituye el “recurso por exceso de poder” <sup>72</sup>, que incluye entre sus modalidades el desvío de poder, y sus características esenciales son las siguientes:

En cuanto al *recurso por exceso de poder*, fue creado por la jurisprudencia del Consejo de Estado y su objeto es la nulidad de aquellos actos o resoluciones viciados de ilegalidad. Posee una amplia esfera de aplicación, procede contra todos los actos administrativos con independencia de la autoridad que los emite; excluyéndose: los actos de los poderes legislativos y judicial, los contratos administrativos, los actos políticos así como los dictados por el gobierno en sus relaciones con los otros poderes y en sus relaciones internacionales. Puede instar todo aquel que tenga interés en que se anule el acto administrativo, sin que implique la necesidad de un derecho subjetivo vulnerado, y la sentencia que declara la nulidad del acto administrativo combatido tiene efectos *erga omnes*.

---

<sup>72</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Op. Cit., pp. 53 y 54.

Por lo que toca al *recurso por desvío de poder*, también es una creación importante de la jurisprudencia del Consejo de Estado. Está encaminado a la revisión de una resolución administrativa, emitida por una autoridad competente, observando las formalidades prescritas y sin incurrir en violación formal de la ley, pero que al dictarla, la autoridad en cuestión hizo uso de sus facultades discrecionales para fines diversos de aquellos para los cuales les fueron conferidos dichos poderes, no media error, sino intención ilegítima. La peculiaridad de este recurso radica en que introduce aspectos subjetivos, pues es necesario analizar los motivos de la decisión impugnada. Actualmente ha caído en desuso, pues los jueces prefieren utilizar causales estrictamente objetivas.

En el derecho francés para poder deducir una pretensión de anulación, viene exigiéndose que se funde en alguno de los motivos de anulación, que tradicionalmente son: incompetencia, vicios de forma, violación de la ley y desviación de poder.

Consecuentemente, el juzgador después de constatar la inarmonía entre el acto administrativo y la ley, resuelve, limitándose a declarar la nulidad del acto en cuestión, o sea no condena a su autor pero éste sí deberá sustituir los actos declarados nulos por otro tipo de providencias, conformes con el mandato de la resolución jurisdiccional. Se debe aclarar que ello es así, porque el órgano jurisdiccional no puede sustituir a la administración o asumir funciones que serían propias de ella, sólo puede anular el acto pero no dictar otro en sentido contrario ni puede reformarlo, no obstante, esta última regla "ha presentado atenuantes por la jurisprudencia"<sup>73</sup>, entre ellas: el órgano jurisdiccional ya puede dar directrices a la administración.

Otra característica de este tipo de contencioso es, que las consecuencias de sus sentencias no sólo alcanzan a las partes litigantes sino a más, pues repercuten *erga omnes*.

---

<sup>73</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo I, Instituto de Estudios Políticos Madrid, Madrid, 1955, pp. 355 y 356.

**b) EL CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCIÓN.**

En la justicia administrativa francesa, era y es el recurso ordinario. Al igual que el contencioso de legalidad ha sido desarrollado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, y comprende los litigios tocantes a las materias siguientes: a) Examen de los contratos públicos, especialmente los de obra pública; b) La responsabilidad de la administración y de sus funcionarios; c) Contenciosos diversos de incidencia pecuniaria (órdenes de adeudo, estados de ejecución, responsabilidad pecuniaria de agentes públicos en contra de la administración, etcétera).

En forma contraria al recurso por exceso de poder, **persigue la protección de una situación o derecho subjetivo de los administrados**, razón por la cual ha sido denominado contencioso subjetivo, e inclusive contencioso de derechos, precisamente porque el juez decide sobre la existencia, contenido y efectos de los derechos subjetivos que los administrados pueden hacer valer frente a la administración; de manera tal, que al emitir su resolución puede confirmar, anular, reformar e incluso sustituir el acto impugnado, porque cuenta con amplias facultades jurisdiccionales para dictar sus fallos como para hacer cumplir sus determinaciones.

En conclusión, en el contencioso de plena jurisdicción, cuando el juzgador constata la existencia o la violación del derecho subjetivo del administrado por un acto administrativo, su resolución anula el acto impugnado, condenando a su progenitor a la restitución del derecho público vulnerado, además de proveer sobre la reclamación de daños y perjuicios a la parte afectada si es que es imposible la restitución.

En relación a los efectos de sus sentencias, ellas se distinguen porque sólo los producen entre las partes contendientes, es decir, únicamente hace cosa juzgada *inter partes*.

**c) EL CONTENCIOSO DE INTERPRETACIÓN.**

Este contencioso, apenas si se usa y comprende dos recursos. El primero es, *el recurso de interpretación en reenvío de tribunales judiciales*, planteado cuando durante la tramitación de un proceso civil llevado ante un tribunal del poder judicial surge la necesidad de conocer el sentido de un acto administrativo a efecto de solucionar el litigio. Entonces, debido a que los tribunales judiciales no pueden interpretar -salvo casos excepcionales- el sentido de un acto administrativo, corresponde al tribunal judicial declararse en presencia de una cuestión prejudicial, fijar un plazo para resolver el fondo del asunto e invitar a las partes para que se dirijan ante un juez administrativo, quien a través de este recurso aclara cuál es el sentido que debe atribuirse y cuáles son los efectos del acto administrativo, por lo que una vez dilucidada esta cuestión previa, el juez judicial continua y concluye el juicio civil sobre la base de la interpretación así obtenida.

El segundo, es *el recurso directo en interpretación* y versa sobre pedir a un juez administrativo, en ausencia de un juicio de reenvío, la interpretación de un acto administrativo o de una resolución emitida por una jurisdicción administrativa.

**d) EL CONTENCIOSO DE REPRESIÓN.**

Es accionado por la administración cuando se constata que los actos efectuados por un particular no atienden una determinada regla de derecho administrativo, para que el juez pronuncie la sanción aplicable a dicho particular. Esencialmente, versa sobre la imposición de sanciones por faltas administrativas.

Dentro de la concepción moderna del contencioso administrativo, la competencia represiva otorgada al juzgador es considerada como excepcional, no se estima idóneo el atribuirle esta facultad represiva en contra de los particulares, por cuanto su función principal es conocer de las pretensiones deducidas contra la administración. José Ovalle Favela nos comenta que además, el contencioso de

represión “ha sido trasladado en su mayor parte a la jurisdicción ordinaria, por lo que los tribunales administrativos han quedado con competencia muy reducida en esta materia”<sup>74</sup>.

Por último, es importante destacar que desde el siglo XIX hasta nuestros días el Consejo de Estado es “un tribunal de anulación y de plena jurisdicción”<sup>75</sup>.

### C) DISTINCIÓN ENTRE EL CONTENCIOSO DE ANULACIÓN Y EL CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCIÓN.

Atendiendo a sus características sustanciales, la doctrina ha establecido diferentes parámetros para diferenciar el contencioso de anulación del de plena jurisdicción y entre ellas fundamentalmente destacan las que en seguida se enuncian:

- En función de la FINALIDAD DEL JUICIO. En el contencioso de anulación sólo se busca **el mantenimiento de la legalidad del acto administrativo**, por lo que el tribunal exclusivamente puede pronunciarse sobre ella; a diferencia del contencioso de plena jurisdicción que **persigue el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado** por la actuación de la administración llevada a juicio.

Sobre el particular, Jesús González Pérez refiere, que el punto que ha servido tradicionalmente de apoyo para distinguir a los dos recursos “es el diferente motivo que habilita su promoción: la violación por la autoridad de un derecho subjetivo del administrado, en el recurso de plena jurisdicción; la violación por la autoridad de una ley administrativa, en el recurso por exceso de poder”<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> OVALLE FAVELA, José. “Algunas consideraciones sobre la Justicia Administrativa en el Derecho Comparado y en el Ordenamiento Mexicano”, Op. Cit., p. 239.

<sup>75</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso y SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. Cit., p. 21.

<sup>76</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo*, Op. Cit., p. 220.

- En cuanto a LA CONTROVERSIA QUE MOTIVA EL JUICIO, independientemente de las alegaciones o de las peticiones de las contendientes, estaremos en presencia del contencioso de plena jurisdicción cuando la litis verse sobre contratos administrativos, responsabilidad de la administración y de sus funcionarios, contribuciones directas, materia electoral. No obstante, ante esta regla Jesús Pérez González refiere, que existen materias que concurren en ambos tipos de contencioso, es por ello que en estos casos habrá que acudir a la pretensión del enjuiciante para decidir acerca de la naturaleza del contencioso.

Por otra parte, cuando al resolver la litis haya que pronunciarse dilucidando agravios sobre incompetencia, vicios de forma, violación de la ley y desviación de poder, se tratará del contencioso de anulación.

- Desde el punto de vista de las CLASES DE SENTENCIA, en el de anulación, la resolución que decide la controversia **se limita a declarar la nulidad del acto controvertido**, pero en el de plena jurisdicción el fallo que se emite además de la declaratoria de nulidad, **trae aparejada una condena a la administración** para que realice una serie de prestaciones en beneficio del administrado que impugnó el acto, incluyendo la indemnización de daños y perjuicios.

Es por ello, que la doctrina precisa que la plena jurisdicción para los tribunales administrativos "es el poder del juez administrativo de anular el acto de autoridad impugnado y de condenar a ésta a realizar actos e inclusive de sustituirla"<sup>77</sup>.

Ahora bien, la clase de sentencia, a su vez, se ve determinada por el tipo de PRETENSIONES DEDUCIDAS POR EL DEMANDANTE, por esta razón en el contencioso de anulación ellas únicamente serán declarativas o constitutivas, en cambio, en el contencioso de plena jurisdicción podrán ser declarativas, constitutivas o de condena.

---

<sup>77</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. "Futuro del Tribunal Fiscal de la Federación", Op. Cit., p. 167.

- Atendiendo a LA NATURALEZA DE LOS PODERES DEL JUEZ. En el de anulación, el juez **no puede reformar los actos o resoluciones de los que declaró su nulidad**. En cambio, en el de plena jurisdicción **sí puede hacerlo** inclusive **está facultado para determinar las medidas que sean necesarias a fin de satisfacer las pretensiones del actor** declaradas fundadas.

Alfonso Nava Negrete nos explica en forma más clara esta diferencia, precisando que "la sentencia del juez de plena jurisdicción no sólo substituye criterios sino que...puede substituir actos; la sentencia del juez de anulación puede substituir criterios pero no actos. Es decir, con la sentencia de plena jurisdicción se reemplaza el acto de autoridad... con la sentencia de anulación el juez diverge de la de la autoridad y emite su opinión jurídica que prevalece a la de la autoridad, cuya opinión queda así reemplazada"<sup>78</sup>.

De tal forma, que en el contencioso de anulación, es la autoridad administrativa quien emite un acto nuevo, regido por las indicaciones del juez, para dar cumplimiento a una sentencia de nulidad. Pero en el contencioso de plena jurisdicción es el propio juez quien emite un acto nuevo substituyendo o reemplazando el acto impugnado declarado nulo.

- Por cuanto A LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA. Examinando los particulares efectos de las sentencias que ponen fin a los procesos promovidos, en el de plena jurisdicción los efectos son de anulación y condena *inter partes*, a diferencia del de anulación cuyos efectos son de anulación y *erga omnes*.
- En relación a la EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA. En el contencioso de anulación el propio tribunal **no cuenta con los medios para ejecutar sus fallos**, mientras que en el contencioso de plena jurisdicción, **sí puede ejecutar sus resoluciones**, de ahí que el derecho procesal conciba la plena

---

<sup>78</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*, Op. Cit., p. 341.

jurisdicción como la posibilidad que tiene un tribunal para hacer que se cumplan sus fallos. Pedro Cuevas Figueroa, al advertir esta situación señala que una diferencia esencial entre ambos contenciosos es que en el segundo los poderes del juzgador "son más amplios" <sup>79</sup>.

En el caso del contencioso administrativo federal, en nuestro país, juristas como Alfonso Cortina Gutiérrez y Alfonso Nava Negrete, sostienen que **nos encontramos ante un contencioso mixto**, esto es, de anulación y de plena jurisdicción. Al respecto, el primero expresa: "*Sigo considerando...que nuestro juicio fiscal es de anulación en algunos casos, y en otros de jurisdicción plena... Sobre todo si se toma en cuenta que en frecuentes juicios sus sentencias van más allá de la anulación*"<sup>80</sup>. El segundo, manifiesta que "*empezó el tribunal con justicia de simple anulación, como la que se impartía en el momento por el Consejo de Estado de Francia. Las sentencias serían declarativas, declararían la nulidad del acto de autoridad impugnado por causas de ilegalidad. Cumplió el tribunal con este papel, pero las necesidades propias de la justicia y de los textos legales le llevaron a dictar 'sentencias para efectos'. Estas tuvieron como misión inicial señalar a la autoridad la forma en que debían cumplir con las sentencias del tribunal, pero también prohicieron sentencias de plena jurisdicción*"<sup>81</sup>.

Después de analizar las peculiaridades fundamentales del contencioso de anulación y del de plena jurisdicción, nosotros también sostenemos que **la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es la de un contencioso mixto, porque comparte características de ambos contenciosos, pues en ciertos actos impugnados actuará como un tribunal de mera anulación y en cuanto a otros actos, lo hará como de plena jurisdicción**, arribamos a esta conclusión por las razones siguientes:

---

<sup>79</sup> CUEVAS FIGUEROA, Pedro. "La impartición de Justicia Fiscal en Francia por los Tribunales Administrativos", *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco años*, Tomo II, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, p. 69.

<sup>80</sup> CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. "Perspectiva de la Justicia Administrativa en México Análisis de Derecho Comparado Constitucional y Administrativo", *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años*, Tomo II, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, p. 336.

<sup>81</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. "Futuro del Tribunal Fiscal de la Federación", Op. Cit., p. 163.



## Capítulo II: La Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1º. En función de *la finalidad del juicio*: EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, COMO EN EL CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCIÓN, PUEDE DECIDIR SOBRE LA EXISTENCIA, CONTENIDO Y EFECTOS DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS DE LOS ADMINISTRADOS, en forma contraria al de anulación (que sólo controla la legalidad de la actividad administrativa, esto es, una situación objetiva). Es así que cuando constata la existencia o la violación de un derecho subjetivo por un acto administrativo, su resolución lo anula, condenando a su progenitor a la restitución del derecho público vulnerado. Por ende, en este aspecto el juicio contencioso administrativo federal no sólo es de anulación sino además de plena jurisdicción.

2º. En cuanto a *la controversia que motiva el juicio*: EL JUZGADOR CONOCE DE LITIGIOS QUE SON PROPIOS DEL CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCIÓN, A PESAR DE QUE SUS CAUSALES DE ANULACIÓN SON LAS MISMAS QUE EN EL CONTENCIOSO DE ANULACIÓN FRANCÉS. Lo primero es así porque el referido Tribunal, al igual que en el contencioso de plena jurisdicción, conoce de litigios tocantes a: contratos de obra pública celebrados por la administración pública federal centralizada, responsabilidades contra servidores públicos y contribuciones. En relación a lo segundo, porque en las diferentes fracciones de su artículo 51, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, regula como únicas causales para decretar la nulidad de la resolución impugnada aquellas que se presentan en el contencioso de anulación del derecho francés, esto es: incompetencia (en su fracción I), vicios de forma (en sus fracciones II y III), violación de la ley (en su fracción IV) y desviación de poder (en su fracción V).

3º. Por lo que cabe a sus *clases de sentencias*: EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SE EMITEN SENTENCIAS DE CONDENA COMO EN EL CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCIÓN. Existen controversias en las que sus fallos serán de condena, en forma semejante al contencioso de plena jurisdicción, como sucede en materia de: devoluciones; pensiones civiles, del ejército, de la fuerza aérea y de la armada nacional; contratos de obra pública celebrados por la administración pública federal centralizada, donde se llega a establecer la interpretación y cumplimiento que debe dársele a su clausulado; y responsabilidades contra servidores públicos, entre otros casos.

## Capítulo II: La Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4°. Atendiendo a *la naturaleza de los poderes del juez*: HABRÁN CASOS EN QUE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DICTE UNA NUEVA RESOLUCIÓN SUSTITUYENDO O REFORMANDO EL ACTO ANULADO, A DIFERENCIA DEL CONTENCIOSO DE ANULACIÓN DONDE EL JUZGADOR CARECE DE FACULTADES PARA HACERLO.

Es cierto, que el mencionado Tribunal en algunas situaciones después de constatar la inarmonía entre el acto administrativo y la ley, resuelve limitándose a declarar su nulidad, dándole a su autor sólo las directrices para sustituir el acto declarado nulo por otro, pero, también es cierto, que ello no siempre se debe a que legalmente no pueda reformar o reemplazar el acto anulado, pues más bien, son las particularidades del asunto las que realmente se lo impiden.

Tal como acontece, en la hipótesis a que aluden el último párrafo, del artículo 1º y el penúltimo, del artículo 50, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es, cuando en una sentencia determina que deviene ilegal una resolución que desechó por improcedente un recurso administrativo y estima que lo procedente es resolver sobre la legalidad de la resolución recurrida, pero al hacerlo, advierte que en autos no existen las documentales que le permitan emitir un pronunciamiento al respecto, entonces, en esos casos se ve obligado a declarar la nulidad del acto cuestionado y le da el efecto de que la autoridad demandada admita el recurso y se pronuncie sobre el fondo del asunto para resolverlo conforme a derecho.

En consecuencia, nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al igual que en el contencioso de plena jurisdicción, cuenta con facultades jurisdiccionales para reformar la resolución administrativa anulada.

5°. En relación a *la ejecución de la sentencia*: EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE CONOCE DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL CARECE DE AMPLIAS FACULTADES PARA EJECUTAR PLENAMENTE SUS RESOLUCIONES, A DIFERENCIA DEL JUZGADOR DEL CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCIÓN QUE SI CUENTA CON ELLAS.

## *Capítulo II: La Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

---

En el contencioso de plena jurisdicción el juzgador cuenta con amplias facultades jurisdiccionales para hacer cumplir sus determinaciones. En cambio, en nuestro contencioso administrativo federal aunque el juzgador está facultado para vigilar de manera oficiosa el cumplimiento de sus sentencias definitivas y el demandante cuenta con la queja, ciertamente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de facultades para ejecutarlas plenamente, por lo que los administrados en muchos casos se ven obligados a agotar otra instancia (juicio de amparo indirecto) ante diverso órgano jurisdiccional para obtener la ejecución del fallo que resultó favorable para ellos.

De tal manera que, por las consideraciones expuestas con antelación, podemos arribar a la conclusión de que el contencioso-administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es mixto o ecléctico.

## *CAPÍTULO III*

*“Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas  
en el Juicio Contencioso Administrativo Federal”*

## 1. LA SENTENCIA DEFINITIVA.

La sentencia es el acto jurisdiccional por antonomasia, ya que por virtud de ella el Estado cumple su misión de impartir justicia y atiende la garantía consagrada en el artículo 17 de nuestra Constitución Federal.

Pero, qué debemos entender por sentencia. Las leyes no proporcionan una definición de la misma, sin embargo, sí determinan los lineamientos que los juzgadores deben considerar al momento de emitirlos, además de indicar su ubicación dentro del proceso así como sus elementos característicos.

Entre tales cuerpos normativos encontramos al Código Federal de Procedimientos Civiles, cuyo artículo 220, dispone que las **resoluciones judiciales** serán sentencias cuando "**decidan el fondo del asunto**".

De este precepto legal desprendemos, que la **sentencia** tiene dos particularidades importantes: la primera consiste, en que es una especie de *resolución judicial*, porque emana de un órgano jurisdiccional, esto es, de un tercero imparcial (que puede ser un juez o un tribunal) competente para emitirla; y la segunda peculiaridad es, *que se distingue por resolver la controversia planteada en un juicio*, al respecto cabe precisar, que a las resoluciones judiciales que tienen esta singularidad la doctrina les denomina sentencias definitivas.

Como esta somera explicación nos impide comprender otras características fundamentales de la sentencia, nos apoyaremos en las definiciones que sobre ella han aportado los juristas a que aludiremos en seguida.

Primeramente, debemos mencionar que para el tratadista *Piero Calamandrei*, la sentencia es "el corazón del organismo procesal"<sup>82</sup>. Pues efectivamente, toda la actividad procesal desde la demanda hasta los alegatos, se realiza con el objeto de lograr una decisión del juzgador sobre el conflicto sometido a proceso.

---

<sup>82</sup> CALAMANDREI, Piero. "La génesis lógica de la sentencia", *Estudios sobre el Proceso Civil* (traducción de Santiago Sentis Melendo), Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1961, p.370.

### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

Por su parte, el insigne procesalista Cipriano Gómez Lara, sostiene que la sentencia “es el acto final del proceso, **acto aplicador de la ley sustantiva a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo**”<sup>83</sup>.

Esto significa, que la sentencia define el fondo de la cuestión controvertida, y esto lo hace, al valorar las características del caso concreto a la luz de los contenidos dogmáticos de la ley así como de la Constitución, adoptando la estructura de un juicio lógico (donde la premisa mayor es la norma general aplicable al caso concreto, la premisa menor es el caso concreto y la conclusión es el sentido del fallo).

Manuel Lucero Espinosa, aclara que esta operación lógica “no se realiza de manera mecánica”<sup>84</sup>, ya que el juez debe analizar las pretensiones del actor, estudiar los hechos controvertidos no sólo con una labor crítica sino también histórica porque su fin es conocer la verdad, así mismo debe valorar los datos aportados por las partes, oír a los testigos, cotejar documentos, etcétera; para después proceder a aplicar el derecho, determinando si tales hechos se adecuan a la hipótesis normativa.

Para José Ovalle Favela la sentencia, vista como un acto procesal, es “**la resolución que emite el juzgador** sobre el litigio sometido a su conocimiento y **mediante la cual normalmente pone término al proceso**”<sup>85</sup>, debido a que un juicio no en todos los casos finaliza con la emisión de una sentencia definitiva, como acontece cuando se sobresee el mismo (porque se presentan causas que impiden al juzgador pronunciarse sobre el fondo del asunto pero que terminan con el proceso).

*Alberto C. Sánchez Pichardo*, indica que “en el derecho común, la sentencia es el acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción y por el que se decide la causa o punto sometido a su conocimiento, contenida en un documento escrito. La sentencia sería el último acto jurisdiccional de una instancia por el que **el Tribunal emite una resolución formal vinculativa para las partes**, al agotarse el procedimiento,

---

<sup>83</sup> GÓMEZ LARA Cipriano. Op. Cit., p. 183 (El énfasis añadido es nuestro).

<sup>84</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit., p. 204.

<sup>85</sup> OVALLE FAVELA José. *Derecho Procesal Civil*, 6ª ed., Ed. Harla, México, 1994, p.189 (El énfasis añadido es nuestro).

### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

dirimiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellas controvertidos, **creando situaciones jurídicas concretas para el demandante o para el demandado**"<sup>86</sup>.

Este concepto nos señala otras dos notas características de la sentencia: la primera, es que materialmente debe constar por escrito, y la segunda, consistente en que con la sentencia el órgano jurisdiccional crea una norma individual (*lex specialis*) aplicable a la situación concreta que resuelve, la cual constituye un acto obligatorio o provisto de aptitud para ser acatado por las partes.

En relación a esta última característica, ella implica que la sentencia obliga como cosa juzgada a las partes respecto de las cuales se dictó, pero eso es únicamente en cuanto al objeto o relación jurídica que fue controvertida y por la que se surtió el proceso.

Es decir, cuando los tribunales al administrar justicia resuelven los conflictos ante ellos planteados por medio de *la sentencia*, ésta por su propia naturaleza y por provenir de un órgano especializado del Estado, *participa de su potestad, y por ende adopta el carácter de un mandato unilateral, imperativo, coercitivo y obligatorio entre las partes*; aunado a que todas las demás personas están obligadas también a reconocer su validez, y el mismo Estado debe hacerlo, absteniéndose, por una parte, de intervenir nuevamente, por medio de sus tribunales, en casos resueltos, y por otra, respetando el contenido de la sentencia y haciéndolo cumplir o cumpliendo con ella, según sea el caso, porque ésta resolución es el producto del ejercicio de la función de uno de sus órganos, la cual le fue atribuida por la Constitución que al propio Estado organiza y a la que debe sujetarse por encima de todo.

Por tanto, después de analizar las definiciones precedentes, podemos concluir que la sentencia definitiva es, **el acto del juzgador que se hace constar por escrito, con el cual normalmente pone fin al proceso, pues en él aplica la ley para solucionar la controversia sometida a su conocimiento, resulta obligatorio para las partes** ya que las

---

<sup>86</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 2004, p. 553.

vincula creando situaciones jurídicas concretas para ellas **y su validez debe respetarse por todas las demás personas incluyendo al propio Estado.**

## **2. CLASIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS DEFINITIVAS EMITIDAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.**

En el punto anterior se señalaron, a grandes rasgos, las características fundamentales de la sentencia definitiva, las cuales también son propias de aquella que se emite en el juicio contencioso administrativo federal, no obstante, es importante hacer notar que ésta se distingue principalmente de las que se dictan en otros juicios por el tipo de controversia que resuelve, la cual versa sobre la legalidad de un acto de la administración pública federal (acto administrativo).

Ahora bien, como hemos mencionado con anterioridad, el principal objeto de estudio de este trabajo es, el sistema de ejecución de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por ello, a continuación precisaremos que clase de sentencias emite ese órgano jurisdiccional, pues es necesario tenerlo claro para así estar en aptitud de determinar cuáles de ellas, ante su incumplimiento, requieren ejecutarse. Al respecto, únicamente nos referiremos a dos clasificaciones de sus sentencias (por estimar que son las requeridas para nuestro propósito), la primera atiende a su sentido y la segunda, a su finalidad.

### **2.1. POR SU SENTIDO.**

Las acciones ejercitadas a través del juicio contencioso administrativo federal, están encaminadas a obtener como resultado la nulidad de las resoluciones combatidas, consecuentemente, sus sentencias son de nulidad o de reconocimiento de la legalidad de los actos cuestionados.

Atendiendo a esta circunstancia, el legislador en el artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ha determinado los diferentes sentidos



### *Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal*

que pueden tener las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Del análisis realizado a este precepto legal desprendemos, que por regla general, tendrán tres sentidos: a) Reconocer la validez de la resolución impugnada; b) Declarar la nulidad lisa y llana del acto controvertido; y c) Declarar la nulidad de la resolución combatida para determinados efectos.

A fin de conocer cada uno de los sentidos de los fallos del Tribunal referido, a continuación se hará un breve análisis de los mismos:

#### **I. LAS QUE RECONOCEN LA VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.**

Este tipo de sentencias se presentan, cuando el juzgador después de haber tramitado el juicio y realizado un análisis de la resolución combatida a la luz de los argumentos y pruebas de los contendientes, llega a la conclusión de que no se incurrió en ninguna de las causales de ilegalidad, previstas por el artículo 51 de la Ley de la materia.

Esto es así, debido a que todo acto de autoridad goza de una presunción de legalidad y al momento de ser impugnado, dicha presunción deberá ser desvirtuada a través de los agravios planteados por el actor y de las pruebas que ofrezca para acreditar los hechos en que funda su pretensión, sin embargo, cuando no lo logra, el fallo que resuelve la controversia reconocerá la validez de la resolución combatida. Teniendo este reconocimiento el alcance de que la resolución administrativa surta plenos efectos jurídicos, por lo que queda expedito el derecho de la autoridad para ejecutarla.

#### **II. LAS QUE DECLARAN LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO CONTROVERTIDO.**

De la fracción IV, del artículo 52 de la Ley de la materia, se advierte, que la actualización de alguna de las causales previstas en el artículo 51, del mismo ordenamiento legal, son las que van a determinar, como regla general, el tipo de nulidad a la que se hace acreedora la resolución combatida. O dicho con otras

### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

palabras, son las peculiaridades del asunto que se resuelve lo que determina si la declaratoria de nulidad es, lisa y llana o para determinados efectos.

Bajo estas consideraciones, como la mencionada fracción IV, del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que procederá la declaración de nulidad para efectos cuando se configure alguna de las causales de anulación previstas en las fracciones II y III, del artículo 51, de ese mismo cuerpo normativo, se entiende entonces, que cuando nos encontremos en alguno de los supuestos de las demás fracciones de este último precepto legal, esto es, en la I, IV y V, la declaratoria de nulidad será lisa y llana. Lo cual resulta congruente, si consideramos, que esas fracciones se refieren a *violaciones relacionadas con el fondo del asunto* porque tienen que ver con los *elementos esenciales del acto administrativo* controvertido.

El maestro Alfonso Nava Negrete<sup>87</sup>, nos explica que dichos elementos esenciales del acto administrativo son: *sujeto*, que es el órgano administrativo que lo emite; *voluntad*, la cual expresa el órgano administrativo a través de su representante que es el funcionario público; *objeto*, consistente en producir efectos de derecho, como pueden ser crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales; *motivo*, que es la razón de ser del acto y está conformado por los hechos o las situaciones de derecho que le sirvieron de apoyo a la autoridad para dictarlo; y *fin*, que debe ser general, por cuanto lo orienta un interés de la colectividad.

Si al acto administrativo llegare a faltarle alguno de sus elementos esenciales esto daría lugar a su *inexistencia*. Justamente por este motivo, cuando ello acontece el órgano jurisdiccional declara la nulidad lisa y llana del acto llevado a juicio, lo cual quiere decir que lo está dejando sin efecto legal alguno, como si la autoridad no lo hubiera dictado jamás, además de que le impide una ulterior actuación.

Sin embargo, debe aclararse que existen casos en los que a pesar de ubicarnos en alguna de las causales que llevan a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución combatida, por las características propias del conflicto, se necesita darle efectos a esa

---

<sup>87</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., pp. 290 a 293.

### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

nulidad para que se dicte un nuevo acto, por esta circunstancia el artículo 57, fracción I, inciso c, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, especifica que “cuando la resolución impugnada este viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto”.

Una vez hechas las precisiones anteriores, explicaremos brevemente los supuestos señalados en las fracciones I, IV y V, del artículo 51 de la Ley de la materia:

#### **A) INCOMPETENCIA.**

La causal de la fracción I, se presenta cuando es **incompetente** la autoridad emisora de la resolución controvertida, o bien, cuando lo es aquella que tramitó el procedimiento del que deriva dicho acto lesivo.

La competencia “es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo”<sup>88</sup>, es decir, no se presume, por lo que necesariamente la ley debe atribuirle en forma expresa a la autoridad administrativa, porque ella sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Así, se considera que una autoridad es incompetente cuando no tiene facultades para emitir o tramitar la resolución cuestionada. La incompetencia del funcionario que la dicta, deviene en la inexistencia de uno de sus elementos esenciales, porque hay una ausencia de la expresión de la voluntad del órgano administrativo, ya que quien la manifestó no se encontraba autorizado para hacerlo por carecer de competencia para emitirla, por eso, se declara su nulidad lisa y llana, a fin de impedir que el acto subsista.

No obstante, nada prohíbe a la autoridad competente dictar una nueva resolución o iniciar un nuevo procedimiento sobre la misma cuestión, porque tal atribución deviene de facultades que le otorga la ley, las cuales puede ejercitar siempre que no hayan caducado.

---

<sup>88</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit., p. 218.

### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

Por último, el juzgador deberá ocuparse del estudio de esta causal en forma oficiosa, ya que de conformidad con el penúltimo párrafo, del artículo 51 de la Ley en comento, es de orden público. En consecuencia, aunque el impetrante no formule agravios en contra de la competencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada, si el órgano jurisdiccional advierte que ésta emanó o fue tramitada por una autoridad incompetente procederá a declarar su nulidad lisa y llana.

#### **B) INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN O MOTIVACIÓN.**

Por otra parte, la causal regulada en la fracción IV, del referido artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es del tenor literal siguiente:

*“ARTÍCULO 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:*

*(...) 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, en cuanto al fondo del asunto”.*

Como podemos apreciar, en esta hipótesis se hace alusión a dos violaciones: a) Violación con relación a la apreciación de los hechos; y b) Violación respecto de la aplicación del derecho.

La primera de ellas se presenta, cuando la violación deriva de no haberse producido la hipótesis de hecho prevista en la norma aplicada, es decir, cuando el supuesto en que la autoridad se apoyó para emitir la resolución combatida no existió o fue diferente. Y la segunda se actualiza, cuando la autoridad al dictarla, no aplicó la disposición debida, o habiéndolo realizado lo hizo en contravención a la misma.

En suma, ambas violaciones se refieren a la **indebida motivación o fundamentación del acto**.

### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

Al respecto, resulta necesario precisar que la fundamentación y motivación tienen dos aspectos: uno *formal* y otro *material*; cuyo incumplimiento conlleva a que se declaren distintos tipos de nulidad de la resolución combatida, dependiendo de cual de ellos se configure.

El primer aspecto, el **formal**, consiste en la expresión de los fundamentos y motivos legales del acto, en forma tal, que el afectado conozca la esencia de los argumentos de derecho y de hecho en que se apoyó la autoridad para su emisión, a fin de que esté en aptitud de combatirlos en caso de inconformidad. Si no se ha cumplido con este requisito, se habla de *falta o ausencia de fundamentación y motivación*.

Sin embargo, el aspecto **material**, que es el de nuestro interés en este subapartado, se refiere a que existan realmente los motivos del acto y a que, además de estar en vigor sean aplicables al caso los preceptos legales invocados por la autoridad. De lo contrario, esto es, cuando no son aplicables los preceptos legales invocados por la autoridad o no están vigentes, o bien, cuando no existen los hechos que se imputan al actor o no encuadran en los supuestos fácticos de los fundamentos legales, existe *indebida fundamentación y motivación*, actualizándose así el supuesto de la causal que estamos estudiando.

La declaratoria de nulidad, tratándose de una violación al aspecto material o sustancial de la fundamentación y motivación, será lisa y llana, por lo que no dejará a salvo las facultades de la autoridad para dictar un nuevo acto administrativo que con diferente fundamentación o motivación sustituya al anulado, toda vez que la causa de la anulación fue la ausencia de uno de sus elementos de existencia: el motivo.

Por ende, el alcance de esa declaratoria será en el sentido de eliminar o destruir del ámbito jurídico el acto lesivo, y en consecuencia, ni la autoridad demandada ni ninguna otra, podrá dictar o emitir alguna otra resolución sobre el mismo asunto.

Un ejemplo de esta causal, lo encontramos cuando en un fallo se resuelve declarar la nulidad lisa y llana del documento determinante del crédito fiscal

### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

combatido, por ser ilegal, debido a que no se produjo el supuesto de hecho previsto en el precepto legal aplicado, o sea el hecho generador de ese crédito.

#### C) DESVÍO DE PODER.

Por lo que se refiere a la causal de nulidad prevista en la fracción V, del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ella se actualiza “cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades” y doctrinalmente, se le denomina **desvío de poder**.

El desvío de poder sólo tiene lugar tratándose de facultades discrecionales, las cuales se dice, son aquellas que se encuentran “consagradas por una norma jurídica en la cual se faculta a un órgano administrativo para que con cierta libertad, ante determinadas circunstancias de hecho, decida lo que es oportuno hacer o no hacer”<sup>89</sup>. Es decir, el desvío de poder se manifiesta cuando en presencia de determinadas circunstancias la autoridad administrativa tiene la libertad de decidir y de tomar tal o cual medida, porque el derecho no le ha impuesto por anticipado un comportamiento a seguir.

No obstante, como ya se ha indicado en el presente trabajo, las facultades discrecionales no pueden ejercerse en forma ilegal debido a que toda la actividad de la administración está mesurada por el derecho, por eso, el hecho de que tales facultades otorguen al órgano administrativo cierta libertad para decidir su obrar, no implica que éste no posea elementos reglados además de los de libertad, es por esta razón, que el acto discrecional en realidad es un acto semi-reglado, es decir, un acto condicionado legalmente en ciertos aspectos, los cuales deben ser controlados jurisdiccionalmente.

En consecuencia, esta causal de nulidad se presenta cuando la resolución impugnada es dictada en ejercicio de facultades discrecionales, pero no corresponde a los fines para los cuales la ley le confirió dichas facultades a la autoridad. Es decir, el

---

<sup>89</sup> Ibidem, p. 246.

### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

acto traído a juicio formalmente es legal, no obstante, como su autor ha usado sus facultades para que éste tenga un fin distinto al que la ley prevé, por regla general, se deberá declarar su nulidad lisa y llana, precisamente, porque hay una ausencia de uno de los elementos esenciales del acto administrativo: el fin.

Al respecto, el artículo 57, fracción I, inciso d, de la Ley de la materia, señala que “cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado”.

#### III. LAS QUE DECLARAN LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA PARA DETERMINADOS EFECTOS.

Las sentencias que se dictan en este sentido, *en forma regular*, son aquellas en las que resulta fundado un agravio en el que se plantea que la autoridad incurrió en **vicios formales** al emitir el acto llevado a juicio, esto es, cuando se materializa alguna de las causales previstas en las fracciones II y III, del mencionado artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Esto significa, que habrán asuntos en los cuales no obstante la autoridad administrativa incurrió en algún vicio relacionado con el fondo del asunto al dictar la resolución impugnada –en forma excepcional- no se declarará una nulidad lisa y llana de la misma sino una para efectos.

Ahora bien, cuando se está ante la presencia de una nulidad para efectos, independientemente de si la violación que se presenta en el caso versa sobre cuestiones formales o de fondo, se deja a la autoridad en posibilidad de emitir nuevamente un acto en los términos indicados en la sentencia respectiva, o incluso si en dicho fallo no se fijó lineamiento alguno para hacerlo, de todas maneras la autoridad tiene la facultad de emitir otro nuevo acto conforme a la ley.

Los efectos de la nulidad son diferentes y varían según la causa de anulación que se haya declarado existente en el caso, para comprender mejor esto en seguida las analizaremos en forma breve.

**A) OMISIÓN DE REQUISITOS FORMALES Y VIOLACIONES EN EL PROCEDIMIENTO.**

Por lo que respecta a la causal regulada en la primera parte de la fracción II, así como a la contemplada en la fracción III, del artículo sujeto a análisis, ellas se manifiestan cuando queda demostrado en juicio que la autoridad demandada, al emitir la resolución cuestionada, **omitió los requisitos formales exigidos por las leyes o cometió una violación en el procedimiento** que le dio origen.

Cabe subrayar que en ambos casos, la declaratoria de nulidad para efectos queda sujeta a que con ello **se hayan afectado las defensas del actor y esto hubiere trascendiendo al sentido de la resolución**. Es decir, tal declaratoria sólo se cristaliza en aquellos supuestos en los que del resultado de la violación cometida apareciera que al subsanarse, esto pudiera llevar a la autoridad a una convicción distinta a la contenida en el acto lesivo, que inclusive podría resultar favorable al demandante. De ahí, la necesidad de que la autoridad deba en forma obligatoria subsanar la irregularidad y que el juzgador no se detenga en declarar la nulidad del acto combatido, sino que además precise los efectos de la misma, ya sea para que se emita una nueva resolución o se reponga el procedimiento.

Asimismo, es importante aclarar, que existen supuestos en los que las violaciones de procedimiento o la omisión de los requisitos formales se podrán presentar cuando la autoridad emita una resolución que derive del ejercicio de sus facultades discrecionales (como las de comprobación fiscal) distintas de sus facultades regladas (entre las que encontramos la resolución a las instancias o medios de defensa ante ella planteadas), y que en estos casos, el Tribunal al declarar la nulidad de dicha resolución no podrá obligar a la autoridad a reponer su acto, ya que si bien es cierto su deber es precisar la forma y términos en que la autoridad debe dar cumplimiento a las sentencias en las que exista una declaratoria de nulidad para efectos, también lo es, que no tiene esta obligación tratándose de facultades discrecionales de la autoridad.

Pero, qué debemos entender por *omisión de requisitos formales* y por *violaciones de procedimiento*. Se incurre en el primer supuesto, cuando el acto combatido carece



### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

de los requisitos formales que exige la ley, los cuales constituyen el medio por el cual exterioriza su voluntad la autoridad.

En cambio, la segunda hipótesis cobra vida cuando se violentan aspectos o requisitos que forman parte del procedimiento administrativo agotado ante la autoridad en forma anterior o previa al acto administrativo impugnado. En la inteligencia de que por *procedimiento administrativo* debemos entender "el camino o la vía legal que debe seguir la autoridad administrativa para la creación del acto administrativo"<sup>90</sup>. Esto es, el procedimiento incluye todos los actos, pasos o formalidades que llevan a la formación definitiva del acto administrativo. Debe advertirse que no todo acto administrativo está precedido para su formación de un procedimiento, es la naturaleza de cada uno lo que lo impone o no, de tal manera que hay actos que no dan espacio a un procedimiento y otros sí.

El fundamento de estos requisitos que conforman el procedimiento administrativo, lo encontramos, en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional y se conocen como formalidades esenciales del procedimiento, a las cuales la doctrina y la jurisprudencia les han dado un doble aspecto:

a) La *oportunidad de defensa*, cuyo propósito es que el gobernado se encuentre en posibilidad de hacer valer sus derechos, por eso presupone a su vez el derecho de audiencia, que implica entre otras cosas que se observen los plazos establecidos en la ley, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento como de sus consecuencias, que se le haga saber la cuestión que habrá de ser objeto de debate y que pueda formular alegaciones de su parte; y

b) La *oportunidad probatoria*, que permite al gobernado demostrar la veracidad de los hechos en los cuales funda sus pretensiones.

En consecuencia, cuando en la sentencia se ordene a la autoridad administrativa la reposición del procedimiento, la finalidad será que corrija la irregularidad en que incurrió, o bien, que aprecie y desahogue las cuestiones procesales

---

<sup>90</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., p. 297.

### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

que omitió durante la secuela del mismo, por no haber valorado correctamente los elementos proporcionados de acuerdo a la ley o al no haber dado al administrado la oportunidad de defenderse.

Un ejemplo de esta situación, se da cuando la autoridad ejerce las facultades de comprobación a que aluden las fracciones II y III, del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, y omite dar al afectado el plazo establecido en los artículos 46, fracción IV, segundo párrafo y 48, fracción VI, del mismo Código, para que desvirtúe los hechos u omisiones que le imputa, o bien, si ejercido este derecho por el afectado se abstiene de considerar sus alegaciones en el oficio en el que determina su situación fiscal, lo que en ambos casos conlleva a que la sentencia anule el acto impugnado para el efecto de que la demandada subsane esas violaciones (por lo que deberá conceder al afectado la oportunidad de presentar sus alegaciones, o en su caso, valorarlas).

Debe señalarse, que las leyes que rigen el juicio contencioso administrativo federal no establecen cuáles son los casos en que una violación a las formalidades del procedimiento trasciende al fondo del asunto afectando las defensas del particular, no obstante, el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sí señala (en forma enunciativa), algunos casos de violaciones del procedimiento que *no* afectan las defensas del particular trascendiendo al sentido de la resolución combatida.

#### **B) AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.**

Se va a configurar la causal prevista en la segunda parte, de la fracción II, del multireferido artículo 51 de la Ley de la materia, cuando la resolución impugnada **carezca de fundamentación o motivación**, debido a que por mandato del artículo 16 de nuestra Constitución todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado.

Como ya hemos explicado, la fundamentación y la motivación tienen dos aspectos: uno *formal* y otro *material*. El aspecto **formal**, consiste en la expresión de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad para dictar el acto administrativo, por lo que cuando no se exponen estamos ante una **falta o ausencia de fundamentación y motivación**. Si se incurre en esta violación no se estudiarán los

### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

agravios concernientes al fondo del asunto, el alcance de la nulidad será para el efecto que de no existir impedimento, la autoridad dicte una nueva resolución subsanando la omisión en que incurrió al emitir el acto anulado, para lo cual deberá expresar los fundamentos de derecho y los motivos de hecho que justifiquen su actuación, a efecto de que el gobernado esté en posibilidad, en un momento dado, de controvertirlos.

Por mandato legal, el juzgador puede estudiar de oficio esta causal de total ausencia de fundamentación y motivación, de tal forma que si al momento de dictar sentencia advierte que el acto impugnado es ilegal por esta causal procederá a declarar su nulidad aunque el demandante no la haya hecho valer como concepto de impugnación.

Ahora bien, una vez que se han expuesto, a grandes rasgos, los diferentes sentidos de las sentencias que se emiten en el juicio contencioso administrativo federal, para culminar nos parece importante señalar: que con independencia de que la nulidad del acto impugnado, sea lisa y llana o para efectos, en algunos casos además, en forma simultánea, se determinará la existencia o la violación de un **DERECHO SUBJETIVO** del actor y se condenará a la autoridad para que lo restituya en el goce del derecho que le afectó o para que dé cumplimiento a la obligación correlativa. Son un ejemplo los casos de devolución de ingresos indebidamente percibidos por el Estado, las pensiones civiles y militares, y los actos dictados sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

#### **2.2. POR SUS EFECTOS O SU FINALIDAD.**

De la sentencia, pueden hacerse tantas distinciones cuantos son los elementos variables que se encuentran en ella. Sin embargo, tomando en cuenta que es un acto decisorio que pone fin a las cuestiones de fondo planteadas en el proceso, encontramos que la clasificación con mayor difusión en la doctrina es aquella que atendiendo a la naturaleza de la pretensión o a la finalidad perseguida en el proceso, las ordena en: declarativas, constitutivas y de condena.

El Código Federal de Procedimientos Civiles alude a este tipo de sentencias en forma indirecta, cuando en su artículo 1º dispone que:

*“ARTÍCULO 1. Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial **declare o constituya un derecho o imponga una condena**, y quien tenga el interés contrario (...).”*

Para comprender el significado de cada uno de estos tipos de sentencias en seguida los explicaremos.

#### I. SENTENCIAS DECLARATIVAS.

*Eduardo Pallares*, afirma que la sentencia declarativa es aquella “cuya decisión consiste en una mera **declaración** o accertamiento **del derecho o de determinadas condiciones de hecho**”<sup>91</sup>. Asimismo, *Humberto Briseño Sierra* estima “es la que se limita a **reconocer o negar el valor legal de una pretensión**”<sup>92</sup>. En el mismo sentido, *Jesús González Pérez* asevera que es aquella que no comporta la alternación de las relaciones jurídicas materiales, pues “**se limita a comprobar la realidad jurídica, sin modificarla**”<sup>93</sup>.

De la opinión de estos autores desprendemos, que la sentencia declarativa consiste únicamente en reconocer o hacer explícita la existencia o, en su caso, la inexistencia de un derecho o de una cuestión de hecho pretendida por el enjuiciante, es decir, su contenido se agota en la declaración que hace; pues si bien es cierto, que todas las sentencias contienen una declaración en su parte resolutive, también lo es, que las sentencias meramente declarativas no contienen otra cosa más en lo que respecta a la cuestión principal deducida en el pleito.

---

<sup>91</sup> PALLARES, Eduardo. Op. Cit., p. 730.

<sup>92</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*, Op. Cit., p. 255 (El énfasis añadido es nuestro).

<sup>93</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, Tomo I, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2005, p. 293.

### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

José Becerra Bautista, por su parte, opina que la sentencia declarativa “tiene por objeto único determinar **la voluntad de la ley** en relación al objeto deducido en juicio por las partes”<sup>94</sup>. Esto es, precisa que su exclusivo fin es proporcionar **certeza** en relación a la situación controvertida, por cuanto la actividad del juez aquí sólo tiende a clarificar un estado de incertidumbre a través de su declaración. Sin que lo anterior impida que de la sentencia declarativa además se puedan obtener determinada clase de prestaciones que no implican condena de ningún género para el demandando, tales como la de que se inscriba dicha sentencia, en el Registro Público de la Propiedad o en el Registro Civil, o se cancelen o modifiquen inscripciones anteriores.

En forma complementaria, Ugo Rocco asevera que la sentencia declarativa es la que **no contiene condena o no motiva ejecución**, pues su único efecto es “la fuerza obligatoria de la misma (cosa juzgada)”<sup>95</sup>.

Chiovenda<sup>96</sup>, ha dicho que la sentencia declarativa tiene las siguientes condiciones: a) Que un precepto legal otorgue al juez la potestad de hacer la declaración; b) Que el actor esté legitimado activamente por ser la persona a quien perjudica la falta de declaración y que el demandado lo esté pasivamente porque respecto de él la sentencia va a producir efectos de cosa juzgada para que la declaración sea eficaz y; c) El interés en obrar, el cual se da por una situación de hecho tal que el actor, sin la declaración judicial de la voluntad concreta de la ley, sufriría un daño injusto, de manera que la declaración judicial se presenta como el medio necesario para evitar ese daño, en consecuencia, esta condición no estriba en una violación de un derecho que es el presupuesto de las sentencias de condena, sino en la incertidumbre del derecho que se va a declarar.

**En el caso de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, los juristas conocedores de la materia afirman que **son de esta naturaleza**

---

<sup>94</sup> BECERRA BAUTISTA, José. Op. Cit., p.209 (El énfasis añadido es nuestro).

<sup>95</sup> ROCCO, Ugo. *Teoría General del Proceso Civil* (Traducción del Lic. Felipe J. de Tena), Ed. Porrúa, México, 1959, p.490.

<sup>96</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. *Curso de Derecho Procesal Civil* (Traducción y compilación de Enrique Figueroa Alfonzo), Ed. Pedagógica Iberoamericana, México, 1995, pp. 94-97.

### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

aquellas “que se limitan a valorar la relación sustantiva, estimándola nula o válida”<sup>97</sup>, o dicho con otras palabras, **las que “deben limitarse a señalar si se ha violado o no la ley con la resolución combatida”**<sup>98</sup>, por lo que un ejemplo de ellas lo encontramos en **las que reconocen la validez del acto combatido**.

#### II. SENTENCIAS CONSTITUTIVAS.

Para determinar cuáles son las sentencias constitutivas, resulta necesario comprender primeramente el significado del vocablo ‘constituir’. El cual, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, se refiere a “asignar, otorgar, dotar a alguien o algo de una nueva posición o condición”<sup>99</sup>.

De ahí, que las sentencias constitutivas sean las que **“fijan nuevas situaciones jurídicas respecto de la situación anterior”**<sup>100</sup>, esto es, las que tienen como efecto inmediato *crear estados jurídicos nuevos* diversos a los existentes antes del juicio y derivados del propio fallo por cuanto surgen con su aparición y no pueden ser engendrados de otra manera, lo anterior bajo el entendido de que no es el juzgador quien origina o crea las razones de la modificación pero si es quien las lleva a cabo, y por ello, sin la sentencia constitutiva la alteración no se presenta materialmente. Ésta es su diferencia con las sentencias declarativas y de condena, en tanto ellas no crean ninguna situación que no haya existido con anterioridad.

Precisamente por la razón anterior, el maestro Eduardo J. Couture sostiene que las sentencias constitutivas son aquellas que **“crean, modifican o extinguen un estado jurídico”**<sup>101</sup>. Es decir, nos explica que el nuevo estado jurídico se produce: haciendo cesar el existente, modificándolo, o sustituyéndolo por otro.

---

<sup>97</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*, Op. Cit., p. 253.

<sup>98</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p.347.

<sup>99</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Op. Cit., Tomo I, p. 632.

<sup>100</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor y OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, p. 72.

<sup>101</sup> COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 3ª ed., Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1958, p. 319 (El énfasis añadido es nuestro).

### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

Por otra parte, Eduardo Pallares nos aclara que el cambio jurídico derivado de esta clase de fallos "normalmente produce efectos para lo futuro" <sup>102</sup>, de forma tal que el nuevo estado jurídico sólo empieza cuando la resolución pasa a cosa juzgada, aunque hay casos en que se retrotraen sus efectos.

Por tanto, si tomamos en cuenta estas opiniones que los juristas especializados en el derecho civil nos dan sobre **la sentencia constitutiva podemos conceptuarla como aquella que establece un estado jurídico nuevo inexistente con anterioridad a su emisión, ya sea porque sustituye, modifica o termina uno anterior.**

Cabe precisar, que esta definición también es aplicable a los fallos pronunciados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tanto *Humberto Briseño Sierra* en su obra de "Derecho Procesal Fiscal" en el mismo sentido sostiene, que la sentencia constitutiva "es aquella que produce el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir una relación contradicha" <sup>103</sup>. E inclusive, este mismo autor comenta que "así como en el derecho civil para citar un ejemplo de una sentencia constitutiva se alude al divorcio, en el administrativo, se puede mencionar **la nulidad de los actos de autoridad, debido a que en ambos casos la resolución vuelve sobre el pasado y altera o destruye lo realizado**" <sup>104</sup>.

Sin embargo, el ejemplo citado por este jurista no es el único que se presenta en la materia contenciosa administrativa federal, pues podríamos referir fundamentalmente otros dos. El primero de ellos, se actualiza cuando en la sentencia además de anular el acto administrativo llevado a juicio **se reconoce un derecho del administrado** frente a la administración pública, el cual será exigible a partir de su reconocimiento en ese fallo. El segundo ejemplo, lo encontramos en **el juicio de lesividad cuando en él resulta fundada la pretensión de la administración pública**, ya que trae como consecuencia la anulación de la resolución combatida que era favorable al administrado, con lo que se modifica una situación jurídica previamente determinada, pues se transforma la posición jurídica del particular demandado.

---

<sup>102</sup> PALLARES, Eduardo, Op. Cit., p. 727.

<sup>103</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*, Op. Cit., p. 255.

<sup>104</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto. "La Sentencia en el Proceso Contencioso Administrativo. Naturaleza y Alcances", Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco años al servicio de México, Tomo II, Ensayos II, Op. Cit., p.568 (El énfasis añadido es nuestro).

Por último, nos parece interesante mencionar que como comenta el maestro Eduardo Pallares: “la mayor parte de las sentencias constitutivas son al mismo tiempo sentencias de condena”<sup>105</sup>.

### III. SENTENCIAS DE CONDENA.

*Eduardo Couture* define estas sentencias como “aquellas que **imponen el cumplimiento de una prestación**, ya sea en sentido *positivo* (dar, hacer), ya sea en sentido *negativo* (no hacer, abstenerse)”<sup>106</sup>. Es decir, las concibe como las que constriñen al condenado a adoptar una determinada conducta, consistente en un dar, un hacer o un no hacer.

La mayoría de los demás doctrinarios concuerda con la definición anterior, precisamente por ello, a esta clase de fallos los han clasificado en tres tipos: de dar (los cuales implican una transmisión de bienes), de hacer (por cuanto conllevan a realizar una obra) y de no hacer (porque aparejan una abstención); e incluso, los han denominado sentencias de prestación.

Ahora bien, para complementar el concepto de Eduardo Couture es indispensable citar la opinión de Ugo *Rocco*<sup>107</sup> quien nos explica que las sentencias de condena se distinguen: por contener **una “conminatoria” de “ejecución forzosa”** dirigida al obligado en caso de la inobservancia de la obligación que le incumbe.

La afirmación de este autor establece claramente, que en la sentencia de condena el juez no se concreta a declarar la existencia del derecho a una prestación y el incumplimiento de ella por parte del obligado, porque fundamentalmente, exige a éste la obligación de cumplir con la prestación debida (que como ya se ha indicado puede ser de hacer, de dar o de no hacer), creando a favor del titular del derecho la acción tendiente a obtener su ejecución coactiva en caso de que el condenado,

---

<sup>105</sup> PALLARES, Eduardo. Op. Cit., p. 726.

<sup>106</sup> COUTURE, Eduardo J. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Op. Cit., p.318.

<sup>107</sup> ROCCO, Ugo. Op. Cit., pp. 490 y 491.



### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

dentro de un plazo determinado, no cumpla la obligación declarada, debido a que quien ejercita una acción con la pretensión de obtener una sentencia de condena no se conforma con pedir una mera declaración de cuál es la voluntad de la ley, sino que pide una cosa más: el reestablecimiento del derecho que le ha sido violado.

En suma, un fallo de condena hace cierto e indubitable el derecho del actor y manda al órgano de ejecución que lo haga efectivo, por lo que su efecto básico consiste en *originar su ejecución forzosa*, debido a que cuenta con un elemento que no poseen los otros fallos: *la condena*. La cual es concebida como "la orden de prestación dirigida al obligado por el órgano principal de la jurisdicción (juez), bajo expresa conminatoria, en caso de incumplimiento, de ejecución forzosa"<sup>108</sup>.

Por las consideraciones expuestas Eduardo Pallares<sup>109</sup> afirma que las condiciones de las sentencias de condena son: a) La existencia de una norma jurídica que imponga al demandado la obligación cuyo cumplimiento exige el actor, o faculte al juez para imponerla; b) Que el derecho del actor sea violado o desconocido por el demandado; y c) Que el actor y el demandado estén legitimados en la causa, o lo que es igual, que el actor sea el titular del derecho declarado en la sentencia y que el demandado la persona obligada.

Tomando en cuenta las definiciones expuestas en este subapartado, podemos concluir que **la sentencia de condena es aquella en la que el juez le exige al obligado que cumpla con la prestación debida, consistente en un dar, hacer o no hacer, cuya inobservancia trae aparejada su ejecución.**

Un ejemplo de ella, en el derecho civil, es la que al decretar la rescisión de un contrato de compraventa ordena la devolución del precio pagado y de la cosa vendida.

En cambio, **las sentencias emitidas en el juicio contencioso administrativo federal serán de condena**, entre otros casos: **cuando se declare la nulidad del acto combatido**

---

<sup>108</sup> Ibidem, p. 490.

<sup>109</sup> PALLARES, Eduardo. Op. Cit., p. 728.

### Capítulo III: Clasificación de las Sentencias Definitivas emitidas en el Juicio Contencioso Administrativo Federal

**para determinados efectos**, por cuanto obliga a la autoridad demandada a un hacer, consistente en dictar una nueva resolución que atienda los lineamientos precisados en el propio fallo o en reponer el procedimiento que le dio origen, según sea el caso; o bien, **cuando se determina la existencia de un derecho a favor del administrado o la violación que contra éste hizo la autoridad**, exigiéndole su restitución.

Para finalizar con este capítulo debemos señalar, que conforme a las dos clasificaciones expuestas de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, **son precisamente las de condena las que, previo incumplimiento por parte de la autoridad obligada, requerirán ser ejecutadas**, lo anterior bajo el entendido de que igualmente se encuentran bajo este supuesto las sentencias constitutivas, siempre y cuando a su vez contengan una condena.

## *CAPÍTULO IV*

*“Sistema de Ejecución de las Sentencias del Tribunal  
Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”*

## 1. EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.

El tratadista Jesús González Pérez comenta, que una vez dictada la sentencia ésta produce dos efectos, uno de ellos es el **ejecutivo**, el cual consiste “en la actividad tendiente a cumplir lo dispuesto en el fallo, con o sin la voluntad del obligado, adoptándose por el órgano jurisdiccional cuantas medidas y providencias fueren necesarias para que se lleven a efecto los pronunciamientos del fallo”<sup>110</sup>.

Precisamente, ese efecto de la sentencia se ha calificado como el principal y será el que estudiaremos en este capítulo. Para ello, en seguida analizaremos qué debemos entender por ejecución de sentencias y cuáles son los presupuestos que se requieren para su procedencia.

### 1.1. CONCEPTO.

La ejecución de sentencia es definida por Joaquín Escriche como “**el acto de llevar a efecto lo determinado por el juez o tribunal en su sentencia**”<sup>111</sup>, es decir, como la actividad que se despliega para hacer efectiva o dar realidad a la resolución emitida por el juzgador al dirimir la controversia ante él planteada, justamente, porque **su objetivo es asegurar el resultado de la labor jurisdiccional**, pues como acertadamente señala Liebman “la sentencia vale como mandato”<sup>112</sup>.

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa, en su artículo “El cumplimiento de las Sentencias de Amparo”, nos aclara que esa actividad es llevada a cabo por el órgano que pronunció el fallo respectivo, quien debe adoptar las medidas y providencias necesarias para constreñir a la parte condenada a respetarlo, a observarlo o a acatarlo, por cuanto no lo hizo de manera voluntaria. Por tanto, la ejecución de una sentencia **siempre presupondrá actos jurisdiccionales**, pues se realiza en contra de la voluntad del obligado a cumplirla.

---

<sup>110</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Op. Cit., p.333.

<sup>111</sup> ESCRICHE, Joaquín. Op. Cit., Tomo II, p. 420 (El énfasis añadido es nuestro).

<sup>112</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficacia y autoridad de la Sentencia y otros estudios sobre la cosa juzgada* (Traducción de Santiago Sentis Melendo), Ediar, S.A. Editores, Buenos Aires, 1946, p.70.

En suma, la ejecución de sentencia *es la actividad desplegada por el juzgador para dar existencia práctica a la decisión alcanzada en ella, ante la negativa del condenado a cumplirla, es por eso que mediante esta actividad **no sólo constriñe coactivamente a la parte obligada a acatarla, sino además, adopta las medidas y las providencias que resulten necesarias para que se realice materialmente su fallo.***

De ahí, que el insigne procesalista Eduardo J. Couture considere que a partir de la ejecución cesa la disputa de argumentos entre los contendientes y “comienzan los hechos”<sup>113</sup>, de tal manera que: si la sentencia condena a demoler el muro, se demuele; si condena a entregar el inmueble, se aleja de él a quienes lo ocupen; o si condena a pagar una suma de dinero y ésta no existe en el patrimonio del deudor, se embargan y venden otros de sus bienes para entregar el precio al acreedor.

Sin embargo, para que el fallo de un órgano jurisdiccional pueda ser ejecutado es necesario que se actualicen ciertos presupuestos, los cuales abordaremos a continuación.

## **1.2. PRESUPUESTOS PARA LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.**

Antes de exponer este tema es indispensable conocer qué significa el vocablo presupuesto. Al respecto, la Enciclopedia Jurídica Omeba refiere, que en una de sus acepciones connota la idea de “**motivo, causa o supuesto**”<sup>114</sup> de algún acto o situación.

Diversos autores de derecho procesal al llevar este término a esa materia han dado vida a la voz presupuestos procesales, definiéndolos principalmente como “aquellos antecedentes necesarios para que el juicio **tenga existencia jurídica y validez formal**”<sup>115</sup>.

Ahora bien, después de examinar ambos conceptos arribamos a la conclusión de que *los presupuestos para la ejecución de sentencias son: **los supuestos previos sin los cuales el juzgador no puede iniciar ni desenvolver válidamente o con eficacia jurídica la ejecución de su fallo, constituyendo, en consecuencia, una especie de minimum necesario para que exista y tenga validez.*** Es decir, son los requisitos que deben actualizarse para que el juzgador esté

---

<sup>113</sup> COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Op. Cit., p. 442.

<sup>114</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XXIII, Bibliográfica Omeba, Argentina, 1979, p. 58 (El énfasis añadido es nuestro).

<sup>115</sup> COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Op. Cit., pp. 102 y 103 (El énfasis añadido es nuestro).

legalmente en posibilidad de hacer efectiva su sentencia -por eso, necesariamente deben existir para que pueda pensarse en la ejecución de la sentencia- y fundamentalmente son los siguientes tres:

#### **I. QUE LA SENTENCIA SEA DE CONDENA.**

Eduardo J. Couture afirma, que exclusivamente las sentencias de condena traen detrás de sí "todos los procedimientos tendientes a asegurar la efectividad de la prestación reconocida en el fallo, para el caso de insatisfacción por parte del obligado"<sup>116</sup>, esto es, que tan sólo ellas son susceptibles de ejecutarse.

Lo anterior es así, porque -como se expuso en el capítulo tercero del presente trabajo- las únicas sentencias que imponen un dar, un hacer u omitir algo, son las de condena no así las declarativas y constitutivas, ya que las dos últimas a lo mucho pueden tener como complemento la publicidad del derecho declarado en el fallo (es decir, su inscripción en el Registro Público de la Propiedad o en el Registro Civil), salvo excepciones.

Precisamente por dicha razón, **la ejecución es el procedimiento dirigido a asegurar la eficacia práctica de las sentencias de condena.** De tal forma, que *en el caso de las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa solamente demandaran ejecución las que contengan una condena.*

#### **II. QUE LA SENTENCIA ESTÉ FIRME O EJECUTORIADA.**

Por otra parte, es importante señalar que **una sentencia sólo llegará a producir plenamente sus efectos cuando: adquiera firmeza o cause ejecutoria.** *Justamente por ese motivo, tal requisito es uno de los presupuestos para que un fallo sea exigible y se esté en aptitud de ejecutarlo.*

Tan es así, que el Código Federal de Procedimientos Civiles en la fracción I, de su artículo 407, señala que motivan ejecución las sentencias ejecutoriadas. Pero qué debemos entender por ellas, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que una resolución firme es "la que no puede ser modificada o revocada por ningún medio

---

<sup>116</sup> Ibidem, pp. 440 y 441.

#### ***Capítulo IV: Sistema de Ejecución de las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.***

---

jurídico y constituye, por lo mismo, la verdad legal"<sup>117</sup>, es decir, la que se caracteriza porque lo decidido en ella es inatacable, inmutable e imperativo.

Ahora bien, a la luz de los artículos 356 y 357, del mencionado Código Federal de Procedimientos Civiles, una sentencia puede quedar firme o causar ejecutoria de dos formas: **por ministerio de ley o por declaración judicial**. En el primer caso, es ejecutoria por el solo hecho de haber sido dictada, en atención a que legalmente no es factible su impugnación y por eso viene a ser el pronunciamiento final. En el segundo caso, la ejecutoriedad no deriva de la sola pronunciación de la sentencia sino de un acuerdo posterior del juez que lo emitió, lo cual se debe a que legalmente existe la posibilidad de que sea impugnada y por lo mismo resulta necesario comprobar que tal posibilidad ha desaparecido (ya sea porque no se agotaron los medios de defensa respectivos o porque interponiéndolos se hayan desechado, sobreseído o devenido en infundados).

Tratándose del juicio contencioso administrativo federal, la ley que lo rige –siguiendo el criterio anterior- en su artículo 53 precisa, que las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quedarán firmes, cuando: a) No se admita en su contra recurso o juicio; y b) Cuando no fuere impugnada, o habiéndolo sido el recurso o juicio haya sido desechado, sobreseído o infundado. Agregando, que además se deberá certificar dicha firmeza en los juicios cuya sentencia deba cumplirse en un plazo de cuatro meses y que deberá notificarse a las partes.

Nos parece que es fundamental referir que la ejecutoriedad de los fallos que resuelven los juicios contenciosos administrativos federales, realmente, sólo está sujeta a que se actualice la hipótesis marcada con el inciso b, en el párrafo anterior, por cuanto en contra de todas esas sentencias definitivas, legalmente, sí es factible su impugnación, ya sea a través del juicio de amparo o del recurso de revisión -tal como se desprende de los artículos 63 y 64, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo- por lo que siendo congruentes con el criterio que se sigue en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en todos los casos se requerirá de una declaración judicial para que queden firmes los fallos de los juicios tramitados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

---

<sup>117</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. *Manual del Juicio de Amparo*, 2ª ed., Ed. Themis, México, 2000, p. 149.

### III. QUE HAYA INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA.

La efectividad del mandato que deriva de la sentencia puede tener lugar porque la persona obligada le dé **cumplimiento**, lo cual significa que en forma espontánea y *voluntaria* atenderá lo que debe, dando, haciendo u omitiendo alguna cosa, *sin oponerse así a la decisión jurisdiccional*.

Sin embargo, si ello no acontece, entonces, podrá **ejecutarse** el fallo *mediante la coacción estatal* para obtener de la parte condenada *su cumplimiento forzoso*, y así, su eficacia no se limite a una mera declaración del derecho.

De tal forma, que *el cumplimiento de una sentencia no es lo mismo que su ejecución, pues ésta se actualizará en la medida que aquél no se haya presentado*. Parafraseado al maestro Ignacio Burgoa, podríamos decir que mientras en la ejecución, el juzgador obliga imperativamente a la parte condenada a cumplir el fallo, por el contrario, el cumplimiento de una sentencia consiste en su acatamiento por la misma parte que en ella resultó condenada. Es así, que la ejecución no trata de obtener algo con el consentimiento del condenado sino justamente en contra de su voluntad, pues -ante su resistencia para cumplir con la obligación que se le impuso en el fallo- *los órganos jurisdiccionales* lo someten a través de la *coerción* que permite "la invasión en la esfera individual ajena y su transformación material para dar satisfacción a los intereses de quien ha sido declarado triunfador en la sentencia"<sup>118</sup>, ello para que no queden fallidas por voluntad del vencido las pretensiones del vencedor que fueron reconocidas en la sentencia.

Una vez hecha esta aclaración, es importante precisar que *cuando el fallo condene a un dar o a un hacer (pero no a una abstención) se le otorgará un plazo al obligado para que pueda realizar la actividad que se le impuso*. En consecuencia, para poder hablar de un incumplimiento de la sentencia en estos casos, se debe esperar primero que haya transcurrido el plazo indicado en la ley sin que el condenado realice en ese tiempo su obligación.

Considerando lo expuesto, podemos concluir que **uno de los presupuestos para ejecutar una sentencia es que el condenado no le dé cumplimiento** pues de hacerlo eliminaría la necesidad de su ejecución.

---

<sup>118</sup> COUTURE, Eduardo J. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Op. Cit., p. 439.



Dicho presupuesto, también es aplicable a las resoluciones que dirimen las controversias ventiladas en el juicio contencioso administrativo federal, las cuales –de conformidad con el primer párrafo, del artículo 57, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo- *deben ser cumplimentadas por las autoridades demandadas como por cualquier otra relacionada con la controversia* pues de no ser así, las autoridades que no tuvieron el carácter de demandadas fácilmente podrían burlar o evadir el cumplimiento de estos fallos.

Ahora bien, las autoridades mencionadas incumplirán las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, **cuando no ajusten su actuación conforme a los lineamientos precisados** en ellas, los cuales varían de un asunto a otro, por eso, el incumplimiento se llega a producir tanto por haber omitido una conducta de acción (de dar o de hacer) como por no atender una conducta de omisión (de no hacer), según sea el caso. A fin de explicar mejor lo anterior, es imprescindible precisar:

Que en una sentencia donde se declaró *la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada* porque la autoridad demandada incurrió en una violación de fondo, por regla general, dicha declaratoria lleva implícita *una condena de abstención* a la que deberá sujetarse, la cual consistente, por una parte, en que no dicte una nueva resolución sobre los mismos hechos, tal como lo ordena el artículo 57, fracción I, de la Ley invocada, y por la otra, en que no repita el acto anulado; por lo que si esa autoridad no la atiende habrá incumplido el fallo.

En cambio, cuando en una sentencia *además de declararse la nulidad lisa y llana del acto combatido se reconoce un derecho subjetivo al actor*, o cuando *la nulidad decretada es para determinados efectos* sin que ella implique el ejercicio de facultades discrecionales, entonces, en ambos casos, *la condena* impuesta a la autoridad es, primeramente, **de acción**, pues debe emitir un nuevo acto que se ajuste exactamente a los términos señalados en el fallo, sin ir más allá ni quedar por debajo de ellos, y en segundo lugar, es **de abstención**, porque no debe repetir el acto anulado;

por eso, si la autoridad no observa la condena determinada en la sentencia habrá incumplido ésta.

Es importante observar, que cuando la sentencia de condena implica una actividad (esto es, un dar o un hacer), para realizarla se concede a las autoridades **un plazo** que, generalmente, es de *cuatro meses*, contados a partir de que la resolución jurisdiccional quede firme, por así disponerlo los artículos 58 y 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en las partes de nuestro interés son del tenor literal siguiente:

“ARTÍCULO 58.- A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, **una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de la Ley**, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente: (...)”.

“ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá: (...)

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, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución...

**Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento**, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, **deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme”**.

Sobre este plazo, cabe hacer notar que ninguna otra ley (como las de los Tribunales Contenciosos Administrativos de los Estados de la República o la de Amparo) contempla un lapso tan *amplísimo* para que la autoridad cumpla con la sentencia, máxime, cuando ello atenta contra uno de los principios de la garantía de administración de justicia, consistente en que ésta debe ser pronta y expedita.

Posiblemente, por eso, el legislador fijó una *excepción* al referido plazo de cuatro meses, misma que se infiere del primer párrafo, de la fracción II, del artículo 57, en relación con el diverso numeral 52, fracción V, inciso a, ambos de la Ley de la materia, que a la letra señalan:

“ARTÍCULO 57.- (...)

II. En los casos de **condena**, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva. **En ningún caso el plazo será inferior a un mes**”.

“ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá: (...)

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

a) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y **condenar** al cumplimiento de la obligación correlativa”.

Pues de la redacción de estos dos preceptos legales se advierte, que **el juzgador podrá imponer a la autoridad condenada el plazo que él estime conveniente para que acate su fallo**, el cual, se presume, *tenderá a ser menor al de cuatro meses* sin que en ningún caso sea inferior a *un mes*, lo anterior en el entendido de que dicha excepción se encuentra condicionada a que la sentencia definitiva además de declarar la nulidad del acto combatido reconozca un derecho subjetivo al enjuiciante, es decir, su objetivo es que se acaten con mayor agilidad esta clase de fallos para que pronto se restituya al afectado en el goce de su derecho lesionado.

A pesar de que la actualización de la excepción comentada, queda a criterio del juzgador, ésta podría resultar benéfica, pues finalmente persigue que las sentencias de condena relacionadas con un derecho subjetivo se atiendan con inmediatez; sin embargo, consideramos, que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a fin de satisfacer las exigencias de la garantía de administración de justicia, debería imponer a la autoridad la obligación de *cumplir con la misma presteza todos los fallos* -ya que como se ha mencionado en este trabajo, la justicia que no es pronta deja de ser justicia- y para eso, corresponde al legislador dotar de atribuciones al tribunal para que, una vez se encuentre firme la sentencia, exija a la autoridad que **sin demora** alguna le dé cumplimiento -esto es, en unos días en lugar de uno a cuatro meses- y siempre que la naturaleza del acto lo permita, de

tal forma, que sólo en los casos que lo ameriten concederá a la condenada un plazo mayor para que atienda su resolución, sin exonerarla de comenzar a observarla de manera inmediata ni de que haga de su conocimiento cada una de las actuaciones que realice hasta culminar de cumplirla totalmente y dentro del plazo debido, bajo el apercibimiento que de no hacerlo le impondrá las medidas de apremio, que en forma previa el propio legislador haya fijado en la ley de la materia para este efecto.

Por tanto, podemos concluir que *las sentencias de condena del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativas serán susceptibles de ejecutarse por dicho órgano jurisdiccional cuando las autoridades condenadas no la cumplimenten en los términos que se les ordenó ni en el plazo que se les concedió.*

## **2. SISTEMA DE EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

En virtud de que ya hemos estudiado los presupuestos para la ejecución de las sentencias, incluidos los requeridos en el juicio contencioso administrativo federal, ahora, analizaremos cómo es que al actualizarse dichos presupuestos en este juicio, se ejecutan los fallos en él pronunciados, a la luz de los medios previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Sin embargo, antes de iniciar debemos reiterar que la ejecución ya no incumbirá a las autoridades demandadas ni a las que por sus funciones deban intervenir sino al órgano jurisdiccional que emitió la sentencia (esto es, a la Sala Regional, a la Sección o al Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como a los Secretarios de Acuerdos y Actuarios que tengan adscritos).

Hecha la observación anterior, en seguida estudiaremos los dos medios que integran el sistema establecido por la Ley de la materia -en su artículo 58- para ejecutar las sentencias del Tribunal referido, sin que sea óbice para hacer esta aseveración que ese ordenamiento legal incurra en la confusión de emplear inadecuadamente la locución cumplimiento en lugar del vocablo ejecución, cuyo significado es diferente.

## 2.1. LA QUEJA.

Así las cosas, el primer medio que el legislador estableció para ejecutar los fallos dictados en el juicio contencioso administrativo federal es: la queja. Es por esta razón, que en el presente apartado examinaremos sus supuestos de procedencia, su tramitación, su resolución, las facultades que a través de ella se conceden al juzgador para coaccionar a la autoridad responsable a atender su fallo y para obtener su materialización, entre otras cosas, pues nuestro propósito es analizar si la queja verdaderamente es un medio eficaz para ejecutar plenamente las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### I. PROCEDENCIA.

El artículo 58, fracción II, inciso a, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece cuatro hipótesis sobre la procedencia de la queja, de las cuales sólo dos se refieren a la ejecución de las sentencias definitivas y son las siguientes:

1. Cuando en pretendido acatamiento a la sentencia se emita una resolución, que **repita** indebidamente la resolución anulada, o bien, que incurra en **exceso** o en **defecto**; y
2. Cuando la autoridad **omita dar cumplimiento** a la sentencia.

Al analizar estas dos hipótesis observamos, que la queja es procedente contra el **incumplimiento** de la sentencia definitiva y que el mismo se presenta cuando hay repetición del acto anulado o, exceso, defecto u omisión en el cumplimiento.

Ahora bien, como el legislador no previó ninguna disposición que nos permita visualizar el significado de estos supuestos, para comprender con claridad en qué consisten y cuáles son sus características fundamentales, en seguida los explicaremos basándonos en las definiciones que al respecto ha aportado la doctrina (principalmente al exponer la queja en el juicio de amparo, por cuanto la ley que regula ese proceso ha sido fuente de inspiración de ciertas figuras e instituciones del juicio contencioso administrativo federal).

Ello, no sin antes precisar tres cuestiones relevantes en cuanto a la procedencia de la queja. Las primeras dos están relacionadas tanto con la repetición de la resolución anulada como con el exceso o defecto en el cumplimiento, y una de éstas consiste, en que **deben existir actos de las autoridades condenadas tendientes a cumplir con la sentencia**, pues de lo contrario sería imposible analizar si se actualiza esa repetición, defecto o exceso que se les imputa, porque no existe el presupuesto esencial para ello, precisamente por esta razón, si no existe ningún acto autoritario encaminado a observar el fallo, la queja -por lo que toca a estas hipótesis- resultará improcedente.

La segunda situación -complementaria de la primera- la prevé la fracción IV, del referido artículo 58 de la Ley citada, de la cual se desprende que la queja tratándose de aquéllos supuestos (repetición, exceso o defecto), sólo será procedente en contra de las resoluciones que dicten las autoridades condenadas a fin de dar cumplimiento a la sentencia **siempre y cuando tengan el carácter de definitivas**, de tal suerte, que si la queja se plantea contra un acto que no constituye una resolución definitiva devendrá, también, en improcedente (es por esto, que nos parece incongruente que la fracción II, inciso b, primer párrafo, del mencionado artículo 58 de la Ley de la materia, al referirse a los requisitos que deben cubrirse para promover la queja por las tres hipótesis aludidas, dé a entender que ella no sólo puede ser motivada por una resolución o acto sino también por una manifestación, cuando en esos casos lo único que puede dar origen a la queja es una resolución o acto definitivo).

Finalmente, la tercera cuestión que se desea aclarar en relación a la procedencia de la queja es, que de acuerdo con la fracción II, inciso a, último párrafo, del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ella únicamente **procede por una ocasión**, salvo, cuando se trate de la **omisión** de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, porque en ese caso podrá presentarla otra vez, pero ahora, en contra de la resolución que se emita en cumplimiento a la interlocutoria de queja (como si únicamente en esta hipótesis de procedencia la autoridad responsable pudiera emitir nuevas resoluciones en cumplimiento que incurran en exceso, defecto o repetición).

Al respecto, consideramos que esta decisión del legislador de limitar la procedencia de la queja a una sola ocasión, la hace ineficaz pero además denota negligencia de su parte, porque no contempló todos los casos en los que la autoridad contumaz insiste en no acatar

cabalmente lo ordenado en la sentencia de condena, por eso, a pesar de que exista materia para volver a interponerla (por repetición de la resolución anulada y por exceso o defecto en el cumplimiento) impide al actor acudir en queja cuantas veces sea necesario para lograr la ejecución del fallo que fue favorable a sus intereses y lo deja en la disyuntiva: de irse al amparo indirecto para que sea finalmente el juez de distrito quien -después de substanciar el juicio de garantías respectivo- ejecute la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; o bien, de accionar de nueva cuenta juicio de nulidad en contra de la resolución de la autoridad (con el menoscabo de que previamente tuvo que soportar todo el tiempo que implicó el primer juicio de legalidad más cuatro meses para que la autoridad cumpliera).

Ésta, es una de las razones que nos lleva a considerar que el legislador no hizo de la queja un medio que garantizara la plena ejecución de los fallos emitidos en el juicio contencioso administrativo federal, pero además, que impidió se proporcione una verdadera impartición de justicia administrativa a través de dicho juicio.

#### **A) REPETICIÓN DE LA RESOLUCIÓN ANULADA.**

Al explicarnos en que consiste la repetición de un acto de autoridad, el maestro Ignacio Burgoa en su obra "El Juicio de Amparo", comienza por aclararnos que todo acto de autoridad tiene dos elementos substanciales. Uno de ellos es **el motivo o causa eficiente**, el cual implica el hecho o circunstancia objetivos que inducen a la autoridad para obrar de cierto modo frente al particular, por lo que no sólo determina el acto sino que forma parte de su ser porque él le da nacimiento. El otro elemento es, **el sentido de afectación a la esfera del gobernado**, mismo que es una consecuencia del primer elemento y se traduce en el modo en que opera el gobernante ante el gobernado provocándole una lesión.

De tal forma, que **"si en dos actos de autoridad se registra el mismo motivo o causa eficiente y ambos tienen igual sentido de afectación, el uno será la repetición del otro**; por el contrario, si a pesar de que este último elemento se presente en los dos actos, su respectivo motivo o causa eficiente es diverso, entre ellos no habrá semejanza, siendo, por tanto, diferentes. Por otra parte, aunque dos actos de autoridad estén provocados por el mismo hecho que constituye su motivo o causa eficiente pero tienen diferente sentido de

afectación, el uno no será la reiteración del otro, salvo que dicho sentido en el acto posterior sea consecuencia o efecto del propio elemento en el acto anterior”<sup>119</sup>.

Tomando como base lo expuesto, podemos sostener, como regla general, que **en el juicio contencioso administrativo federal habrá repetición del acto anulado cuando entre dos actos de autoridad -el anulado y el emitido en cumplimiento a la sentencia que decretó su nulidad- existan coincidencias en cuanto al motivo o causa eficiente y al sentido de afectación**, por lo que si uno de esos elementos es distinto no se considerará que hay una repetición del acto anulado sino un nuevo acto contra el que ya no será procedente la queja sino otro juicio (a pesar de que este último acto se parezca al impugnado por tener alguna de sus características, siempre y cuando ellas no sean los dos elementos citados).

#### **B) EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO.**

Para comprender estos dos supuestos es toral resaltar, que toda sentencia de condena del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene **un alcance** distinto, por cuanto la nulidad declarada en ella puede ser lisa y llana o para determinados efectos e inclusive puede reconocer la existencia o la afectación a un derecho subjetivo al actor.

Ahora bien, cuando el alcance del fallo condenatorio constriña a la autoridad a cumplir con **una obligación de dar o de hacer** y ella emita una resolución en cumplimiento, es factible que incurra en exceso o defecto sino atiende fielmente ese alcance. Esto es así, debido a que la actuación de la autoridad en el cumplimiento de la sentencia es evaluada a la luz de sus alcances.

Bajo este entendido y considerando que el término exceso, en general, denota rebasamiento de algo o extralimitación, podríamos decir que **habrá exceso en el cumplimiento de una sentencia cuando la autoridad obligada “realizando necesariamente los actos que determinen el alcance o extensión de dicha resolución se sobrepasa o se extralimita en dicha actividad”**<sup>120</sup>. Lo anterior queda más claro al advertir, que sólo cuando la autoridad hace todo lo que se le manda en la sentencia, entonces, cumple con ella, pero

---

<sup>119</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, 36ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, p. 561 (El énfasis añadido es nuestro).

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 614.



cuando va más allá sin observarla puntualmente, se excede, produciendo un incumplimiento parcial del fallo por no ceñirse al mismo.

Por otra parte, en relación al defecto en el cumplimiento, primeramente, se debe señalar que como el vocablo defecto importa la idea de imperfección, luego, el defecto en el cumplimiento de la sentencia no denota ausencia de cumplimiento sino -por así decirlo- un incumplimiento parcial o un cumplimiento incompleto, por ello, el defecto se presenta cuando la autoridad no realiza todos y cada uno de los actos ejecutivos o decisorios que debe, o cuando no restituye al demandante en el derecho subjetivo que le fue violado, de tal forma que incumple con algunas de las obligaciones que le fueron fijadas en la sentencia sin incurrir en total desacato a ella.

En consecuencia, **habrá defecto cuando en la realización de un fallo la autoridad no realice alguno o algunos de los actos que implique el alcance o extensión de éste**, el cual se determina por el sentido de las consideraciones de hecho y de derecho que en apoyo de los puntos resolutive se hayan formulado.

Es así, que ambos, el exceso y el defecto, siempre representan una insatisfacción en el acatamiento del fallo.

### C) OMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO.

Al igual que en el exceso o defecto, **la omisión en el cumplimiento de una sentencia se registra cuando la autoridad fue condenada a un dar o a un hacer, sin embargo**, a diferencia de lo que ocurre en esas hipótesis en la que nos ocupa la autoridad **no realiza ningún acto tendiente a acatar la obligación que en ella se le impuso**, o sea, no hace nada y es absolutamente omisa en todo acto que debe practicar para atender la sentencia, inadvirtiéndola como si no existiera. De ahí, que si la autoridad hace algo con el propósito de realizar lo establecido en el fallo, por pequeño e incompleto que sea, entonces, ya no se estará en presencia de un incumplimiento sino de un cumplimiento defectuoso.

No obstante lo anterior, es importante precisar que -en atención a lo establecido en el artículo 107 de la Ley de Amparo- para la doctrina, también puede haber incumplimiento de una sentencia pero ya no por abstención de la autoridad para observarla sino por el retardo o

dilación para hacerlo, debido a *evasivas* o *procedimientos ilegales*. Bajo el entendido de que las **evasivas** o subterfugios se presentan cuando la autoridad invoca pretextos, sin razones y motivos injustificables, a fin de eludir el cumplimiento de la sentencia y de no realizar la obligación que le impone, por lo que con ellas tiende a demorar su observancia. En cambio, se emplean **procedimientos ilegales** cuando la autoridad exige trámites que no se derivan del fallo, que tampoco están previstos en ley alguna, que son contrarios a las normas jurídicas que rigen el acto y que la autoridad empleará para no cumplir la sentencia, exigiendo al impetrante que satisfaga esos requisitos que además no se les exige a otras personas en situaciones legales similares a la suya.

Al respecto, queremos mencionar que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo al referirse a la omisión en el cumplimiento de la sentencia no prevé que ella se actualice cuando hayan evasivas o procedimientos ilegales por parte de la autoridad condenada, a pesar de que en la realidad estos casos suelen darse, por eso, a nuestro juicio el legislador debería dar al administrado la oportunidad de promover queja por omisión en el cumplimiento ante las evasivas y procedimiento ilegales de las autoridades, a fin de que no sean un obstáculo para que se vea materializada la resolución del órgano jurisdiccional.

## **II. TRAMITACIÓN.**

Por mandato de ley, la queja se tramitará **si el actor la promueve mediante escrito** donde exprese las razones por las que considera que es procedente, el cual **presentará** ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno de Sala Superior que haya dictado la sentencia que resolvió el juicio.

Para hacerlo, el quejoso cuenta con **un plazo** de *quince días* hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtió efectos la notificación de la resolución que motivo la repetición, el exceso o el defecto en el cumplimiento. Dicho plazo se verá modificado si la queja se promueve por omisión en el cumplimiento del fallo, pues en ese caso el escrito podrá presentarse *en cualquier tiempo*, esto en el entendido de que el plazo otorgado a la autoridad para cumplimentarlo -que por regla general es de cuatro meses- debió haber fenecido, sin que sea óbice a lo anterior que la ley no haga tal precisión aunque debería realizarla.

## *Capítulo IV: Sistema de Ejecución de las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

---

A su escrito de queja el demandante tendrá que adjuntar una copia del mismo, sin embargo, cuando ésta sea promovida por repetición del acto anulado, exceso o defecto en el cumplimiento del fallo, además, deberá acompañar la resolución que la motiva junto con una copia de ella; todo esto, con el propósito de que la autoridad responsable esté en aptitud de rendir un **informe** que le será requerido por el Magistrado Instructor, el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, dependiendo de quien conozca de la queja.

En tal informe, la autoridad deberá justificar el acto u omisión que provocó la queja y tendrá que rendirlo en un plazo de cinco días, por lo que transcurrido este término con informe o sin él, el Juzgador culminará el trámite dictando la **sentencia** que la resuelva dentro de los cinco días siguientes a esa fecha.

Sobre este trámite, nos parece necesario comentar que en el artículo 58, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el legislador omite regular el procedimiento que seguirá el juzgador cuando el actor no anexe a su escrito de queja una copia de él, o bien, cuando no adjunte la resolución que la motiva junto con una copia de ella, por lo que debe corregir esa irregularidad y con tal propósito, podría establecer un procedimiento semejante al previsto cuando al tramitar el escrito inicial de demanda se presenta la misma situación, de tal forma, que facultaría al juzgador para que requiera al demandante que subsane su omisión y de no hacerlo tenga por no presentada la queja.

Asimismo, en la norma legal referida tampoco impone al quejoso la obligación de adjuntar a su escrito la constancia de notificación de la resolución que da origen a su queja (así como una copia de ella), misma que es indispensable para verificar su oportunidad. Por lo que debería de hacerlo, además de fijar el procedimiento que el juzgador debe seguir en caso de que no se presente tal constancia, el cual, como en el caso anterior, podría consistir en que le realice un requerimiento previo al quejoso para que la exhiba o señale bajo protesta de decir verdad que no le fue notificada la resolución y a partir de que fecha la conoció, requerimiento, que de no ser atendido propiciará que tenga por no presentada la queja.

### III. RESOLUCIÓN.

Creemos, que lo más importante de la queja, después de sus hipótesis de procedencia, es su resolución, y para emitirla, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de Sala Superior -que

esté conociendo de ella- además de estudiar los razonamientos esgrimidos por las partes deberá, valorar las pruebas que hayan ofrecido a la luz del alcance de su sentencia definitiva. Así, una vez realizado ese análisis, el juzgador puede estimar que es fundada la queja y en tal caso, su pronunciamiento será en los términos siguientes:

**A) REPETICIÓN DE LA RESOLUCIÓN ANULADA.**

Si el órgano jurisdiccional determina que hubo repetición del acto anulado, por una parte, hará una nueva **declaratoria de nulidad** aunque ahora de la resolución que la repitió y **prevendrá** a la autoridad responsable para que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones. Por otra parte, le impondrá a esa autoridad la **multa** y enviará a su superior jerárquico el **informe**, establecidos en la fracción I, inciso a, del artículo 58, de la Ley de la materia; es decir, como medida de apremio determinará a cargo de la autoridad responsable de la repetición una multa, que fijará entre 300 y 1,000 veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal e informará a su superior jerárquico la repetición en la que incurrió, la multa que se le impuso y la prevención que le fue formulada.

Al examinar los términos, en que se pronunciará el juez al resolver la queja que resulte fundada por este supuesto, encontramos, que en ellos hay varias omisiones e inconsistencias que impiden que dicho medio realmente cumpla con su fin de lograr la plena ejecución de las sentencias del juicio contencioso administrativo federal, las cuales fundamentalmente son las que se citan a continuación:

*Primero.* La **norma jurídica** que regula la prevención que se debe realizar a la autoridad responsable para que no incurra en nuevas repeticiones **es imperfecta**, porque no señala la sanción que se le debe imponer cuando no la atiende, de tal manera que esa prevención deviene en ociosa e ineficaz por cuanto no trae aparejada ninguna consecuencia jurídica para la autoridad contumaz.

*Segundo.* El legislador ordenó la **imposición de una sanción leve a la autoridad responsable** al compararla con la gravedad de su conducta, con la cual no sólo incumplió la obligación a su cargo, sino, además, desafió al juzgador realizando el mismo acto que declaró nulo, esto es, incurrió en desacato a un mandato de autoridad jurisdiccional en

perjuicio de la administración de justicia, sin que lo haya considerado el legislador, es por eso, que sólo ordenó que se le impusiera una multa.

*Tercero.* Aunque el precepto legal<sup>121</sup> que impone al tribunal la obligación de informar la conducta del funcionario que repitió el acto anulado a su superior jerárquico, no indica, expresamente, que la finalidad de dicho informe es que esa autoridad conmine a su subordinado a abstenerse de incurrir en nuevas repeticiones, así lo deducimos de su redacción, sin embargo, consideramos que esta medida es **insuficiente** para cumplir su cometido y por ello, esa norma jurídica **debería establecer que el superior jerárquico se encuentra obligado a ordenar a la autoridad responsable que acate la sentencia definitiva y a vigilar que lo haga, de lo contrario, él será responsable**, inclusive, dicha norma podría señalar que en caso de que el superior jerárquico tenga una actitud renuente el tribunal requiera al superior de éste, si lo hay, para que ordene a sus subalternos acatar su fallo.

*Cuarto.* **El juzgador**, después de dictar la interlocutoria que resuelve la queja, **no tiene la obligación de vigilar**, hasta el final, **que la autoridad responsable de la repetición acate su sentencia definitiva**, es más, **ni siquiera la ley le otorga atribuciones** para ordenarle -en la propia interlocutoria- que en un plazo determinado la cumpla cabalmente y aún menos para comprobar que efectivamente lo haga.

Por esta razón, es común, que el tribunal después de pronunciar la interlocutoria de queja archive los expedientes de los juicios sin que en forma previa haya verificado el cumplimiento de su resolución de condena, precisamente, porque la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no le impone esa obligación ni lo faculta para ello, como si lo hacen otras leyes, por ejemplo la de Amparo, que en su artículo 113 obliga al juzgador a no archivar “ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional o apareciere que ya no hay materia para la ejecución”.

Al respecto, opinamos que la ley que regula el juicio contencioso administrativo federal debería dotar de facultades al juzgador y ordenarle que, después de resolver que fue fundada la queja, no archive el juicio hasta que su sentencia definitiva esté cumplida, pues su

---

<sup>121</sup> Es decir, el artículo 58, fracción II, inciso c y fracción I, inciso a, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

labor jurisdiccional no sólo implica la emisión de un fallo que dirima el litigio, sino que además éste cobre vigencia en la realidad.

*Quinto.* Si la autoridad responsable insiste en la repetición, a pesar de que el tribunal en su interlocutoria la previno de abstenerse de incurrir en nuevas repeticiones, **el legislador no estableció ningún procedimiento que permita y ordene al juzgador solucionar esta situación**, pese a que impidió al actor defenderse en juicio de nulidad de la afectación que ello le producirá, pues no puede volver a promover queja por la limitante que fijó sobre su procedencia, por eso, regularmente, éste se ve en la necesidad de accionar juicio de amparo indirecto para que sea el juez de distrito quien finalmente vele porque la sentencia interlocutoria de queja del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea cumplida, propiciando así que la impartición de justicia que el Estado proporciona a través de este órgano jurisdiccional realmente no sea pronta ni eficaz.

Por tanto, podemos concluir, que es necesario el legislador subsane todas estas irregularidades para que la queja no sea, simplemente, un intento de alcanzar la plena ejecución de las sentencias del juicio contencioso administrativo federal.

#### **B) EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO.**

Ahora bien, cuando el órgano jurisdiccional resuelve que hay exceso o defecto (como ambos casos representan siempre una imperfección en el acatamiento del fallo), **dejará sin efectos** la resolución que provocó la queja y **le concederá a la autoridad demandada veinte días con el fin de que corrija dicha situación** dando el debido cumplimiento a la sentencia definitiva y para ello, de manera similar a lo que hizo al emitirla, le precisará la forma y los términos conforme a los cuales deberá observarla, es decir, le dará los lineamientos que le permitan suprimir el exceso o realizar los actos con los que elimine el defecto.

Cabe advertir que en el caso del exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, la ley **no ordena la imposición de alguna medida de apremio al funcionario responsable** de ellas, lo que a nuestro parecer es inadecuado, pues si bien es cierto que la gravedad de estas hipótesis es menor a la de la repetición del acto anulado e inclusive a la de la omisión en el cumplimiento, también es verdad, que cuando la autoridad obra así

retarda la impartición de justicia y que su actuar no puede excusarse, por cuanto en la sentencia definitiva de antemano se le señalaron los efectos de la nulidad decretada y los términos en que debía observarla.

Por último, debe hacerse la observación de que, también, en estos supuestos el legislador **no impuso al tribunal la obligación de vigilar que la autoridad responsable**, dentro de los veinte días que le concedió en la interlocutoria que resolvió la queja, efectivamente, **haya atendido los lineamientos de su sentencia definitiva** y, en consecuencia, tampoco le confirió facultades para ello o para vencer la resistencia de la autoridad, ni para que en esos casos y cuando la naturaleza del acto lo permita él mismo ejecute su fallo o lo haga a través del auxilio de la fuerza pública, olvidando, que el objetivo último de la queja no es anular actos ni formular requerimientos sino obtener la plena ejecución de las resoluciones de condena.

#### C) OMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO.

Cuando el juzgador determine que se configuró la omisión en el cumplimiento de la sentencia, se encontrará en la necesidad **de suplir la laguna de la ley** que no determinó el procedimiento que él debe seguir en tal supuesto. Consideramos que lo anterior será así, porque el Poder Judicial de la Federación, a través de la jurisprudencia que a continuación se transcribe, ha establecido que si el legislador no fija un orden para la imposición de las medidas de apremio que enumere en la norma respectiva, ha de considerarse que corresponde al arbitrio del juzgador, de acuerdo con la experiencia, la lógica y el buen sentido, aplicar el medio que juzgue eficaz para compeler al contumaz al cumplimiento de una determinación judicial.

Registro No. 200117  
Localización:  
Novena Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo III, Mayo de 1996  
Página: 31  
Tesis: P./J. 21/96  
Jurisprudencia  
Materia(s): Constitucional, Común

**MEDIOS DE APREMIO. SI EL LEGISLADOR NO ESTABLECE EL ORDEN PARA SU APLICACION, ELLO CORRESPONDE AL ARBITRIO DEL JUZGADOR.** De la interpretación del artículo 17 constitucional se llega a la conclusión de que las Legislaturas Locales tienen facultades para establecer en las leyes que expiden los medios de apremio necesarios de que dispondrán los Jueces y Magistrados para hacer cumplir sus determinaciones, en aras de la administración de justicia pronta y expedita que a cargo de éstos establece el precepto constitucional supracitado; luego, si el legislador no establece un orden para la imposición de las medidas de apremio que enumere en la norma respectiva, ha de considerarse que corresponde al arbitrio del juzgador, de acuerdo con la experiencia, la lógica y el buen sentido, aplicar el medio que juzgue eficaz para compeler al contumaz al cumplimiento de una determinación judicial, debiendo en ello, como en cualquier acto de autoridad, respetar las garantías de legalidad y seguridad jurídica que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales, esto es, expresando las razones (debida motivación) por las que utiliza el medio de que se trate.

Contradicción de tesis 31/95. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintinueve de abril en curso, aprobó, con el número 21/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de abril de mil novecientos noventa y seis.

Ante esta tarea que tiene el tribunal de suplir la laguna legal comentada, es probable que aplique el procedimiento regulado en la fracción I, inciso a, del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que la legislación que la precedió (esto es, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 239-B) preveía prácticamente lo mismo que el precepto legal citado, pues señalaba que cuando hubiera omisión total en el cumplimiento de la sentencia el juzgador requeriría al funcionario responsable para que atendiera el fallo, le impondría una multa y notificaría al superior de esa autoridad su resolución para que procediera jerárquicamente.

Otra opción para que el órgano jurisdiccional supla este vacío, es que aplique, además, del procedimiento regulado en la fracción I, inciso a, del artículo 58, de la Ley de la materia, el señalado en los subsecuentes incisos (b, c y d) de esa fracción, por cuanto lo



ordenado en ellos permite al juzgador ejecutar las sentencias definitivas cuando la autoridad ha sido totalmente omisa en cumplirlas, aunado a que aporta mayores beneficios al actor.

No obstante, nos parece que a pesar de la existencia de las opciones referidas es muy necesario que se reforme la Ley de la materia y al hacerlo, se opte por establecer la segunda de ellas como el procedimiento que el juez debe seguir cuando resuelva en la queja que la autoridad omitió cumplir su sentencia, pues en tanto ello no acontezca quedará al arbitrio de éste decidirlo y tal determinación en algunos casos podrá resultar a favor de una mejor impartición de justicia y en otros no.

#### D) CUMPLIMIENTO SUSTITUTO.

Antes de culminar el tema de la queja, debemos observar que del inciso b, de la fracción II, del artículo 58 de la Ley invocada, se desprende que a través de ella el actor puede solicitar al juzgador que resuelva si en el caso es posible el **cumplimiento sustituto** de la sentencia (de tal forma, que sólo se estudiará a petición de parte sin permitir al tribunal su análisis de oficio en los casos que lo estime conveniente).

Pero, qué es el *cumplimiento sustituto* en el juicio contencioso administrativo federal. Para explicar esta figura, primero se ha de señalar que ella fue tomada del juicio de amparo y que en esta materia la doctrina lo define como “una forma alternativa de ejecución, que restituye al quejoso de los daños y perjuicios que sufre con la falta de acatamiento de la sentencia que haya concedido la protección federal, porque exista imposibilidad material o jurídica por parte de las autoridades responsables o simplemente porque así lo desee el quejoso”<sup>122</sup>.

El concepto anterior, nos permite entender, que la razón, por la cual la fracción II, inciso f, del citado artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que el cumplimiento sustituto será procedente cuando se compruebe y justifique la **imposibilidad** -jurídica<sup>123</sup> o material- de cumplir con la sentencia, atiende, a que se quiere evitar que en esos casos, excepcionales, la condena del fallo permanezca indefinidamente incumplida, por eso se busca una alternativa al cumplimiento original, sustituyéndolo, por el

---

<sup>122</sup> CHÁVEZ CASTILLO, Raúl. *Derecho Procesal de Amparo*, Ed. Porrúa, México, 2004, p.316.

<sup>123</sup> Que inclusive, en forma semejante al juicio de amparo, puede deberse a que con el cumplimiento de la sentencia se afecten los derechos de la mayoría de la población, en mayor proporción a los beneficios económicos del quejoso.

pago de daños y perjuicios, cuyo importe se determinará a través del incidente que se instruirá en términos de lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por otra parte, debemos hacer notar que la Ley de la materia no señala desde qué momento el quejoso puede solicitar al tribunal el cumplimiento sustituto de la sentencia ni tampoco en que clase de asuntos será factible su configuración. Al respecto, la doctrina<sup>124</sup> y nuestra Constitución (en su artículo 107, fracción XVI, párrafo segundo, última parte) sostienen, respectivamente, que el impetrante podrá pedirlo al juzgador hasta que **se encuentre firme el fallo** y que sólo se decretará **si la naturaleza de la resolución combatida en el juicio lo permite**, porque únicamente es dable valorar el monto de los daños y perjuicios que sufrirá el actor si la resolución combatida le afectó económicamente, pero no si esa afectación se produjo en intereses de otra índole.

Por último, queremos comentar, que nos parece, es escasa y difusa la regulación que la ley hace de la figura del cumplimiento sustituto y que podría mejorarse (por ejemplo, incluyéndola, expresamente, dentro de las hipótesis de procedencia de la queja y señalando, a partir de que momento y en qué casos se tramitará), además, debería permitirse al juzgador su estudio de oficio en los asuntos que lo estimare conveniente.

## **2.2. PROCEDIMIENTO OFICIOSO DE EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS.**

A parte de la queja, el legislador, en el mismo precepto legal que prevé ésta, facultó al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para tramitar, **de oficio**, un procedimiento innominado que tiene como objetivo ejecutar aquellos fallos cuyo cumplimiento **haya sido totalmente omitido** por la autoridad condenada en forma injustificada. Dicho procedimiento, esencialmente, consiste en lo siguiente:

Una vez que se hayan actualizado los presupuestos para ejecutar la sentencia y siempre que en ella exista una declaratoria de nulidad para efectos que no sea en relación a un acto que derive de un procedimiento oficioso, entonces, el presidente de la Sala Regional, la Sección o el Pleno de Sala Superior que pronunció el fallo, **requerirá a la autoridad demandada para que** en tres días **le informe sobre el cumplimiento** que le ha dado.

---

<sup>124</sup> DEL CASTILLO Del Valle, Alberto. Op. Cit., p. 168.

Concluido dicho plazo, con informe o sin él, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia y de ser así, **además, de imponer a la autoridad responsable una multa** que fijará entre 300 y 1, 000 veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, también, **le requerirá que** en tres días **cumpla con la sentencia**, bajo el apercibimiento que en caso de renuencia le determinará otras multas en los mismos términos que la impuesta y por último, **informará** todo ello a su superior jerárquico.

Si hecho lo anterior, la autoridad demandada persistiera en no observar la sentencia dentro del plazo indicado, el órgano jurisdiccional **requerirá a su superior jerárquico** para que en otro plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora, pero si no lo hace impondrá al superior jerárquico una **multa** que fijará de la misma forma que la de su subordinada. Asimismo, **pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna** correspondiente los hechos realizados por la autoridad responsable del incumplimiento, a fin determine la responsabilidad de ésta. Y cuando la naturaleza del acto lo permita, **comisionará al funcionario jurisdiccional** que por la indole de sus funciones estime más adecuado para que dé cumplimiento a la sentencia.

Ahora bien, el procedimiento enunciado ha significado un avance para la ejecución de las sentencias del juicio contencioso administrativo federal ya que, antes de la ley vigente, el juzgador, de oficio, no podía exigir esa ejecución ni contaba con las facultades que en él se le confieren, sin embargo, pensamos que este procedimiento es muy tímido, por lo que no puede ser considerado un medio que garantice la plena ejecución de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, principalmente, por las razones que se exponen a continuación:

Primero, este procedimiento **únicamente se realizará cuando así lo decida el juzgador**, pues por mandato de ley se ejerce de oficio, aunado, a que no existe precepto legal que imponga al órgano jurisdiccional la obligación de no archivar los juicios hasta que las sentencias que los resuelvan hayan sido cumplidas. Por ende, lo criticable de este procedimiento es que el tribunal puede no substanciarlo, a pesar de la omisión total de la autoridad para atender su sentencia definitiva, cuando su deber no sólo es resolver la controversia planteada en juicio sino además ejecutar su resolución; es decir, la razón por la cual quedó al arbitrio del tribunal decidir si ejecuta o no su fallo es porque el legislador no le

ordenó, en ningún artículo de la Ley de la materia, que cumpliera no sólo con su función de juzgar sino, también, con la de hacer ejecutar lo juzgado.

Segundo, de la redacción de la ley se desprende que este procedimiento **sólo será procedente para conminar a la autoridad condenada a atender el fallo cuando exista una omisión total de su parte**, por lo que no podrá utilizarse para instarla a que lo acate en otros casos que se resista a hacerlo, por ejemplo, cuando previamente haya repetido el acto anulado o incurrido en exceso o defecto en el cumplimiento, a pesar, de que como ya se ha comentado, el actor tenga impedimento legal para promover nuevamente queja. Por eso, pensamos que el procedimiento oficioso de ejecución de sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debería ampliar sus hipótesis de procedencia en aras de una eficaz impartición de justicia.

Tercero, **cuando el superior jerárquico de la autoridad responsable del incumplimiento no obligue a su subalterna a cumplir la sentencia del tribunal sólo se le impondrá una multa** (al igual que en la queja), cuando debería de hacérsele responsable de su desacato al mandato de autoridad jurisdiccional y conminarla a cumplir, inclusive, requiriendo a su superior, si lo tiene, pues la finalidad del requerimiento que le formuló el juzgador es obtener la ejecución de su resolución.

Cuarto, **el legislador sólo facultó al tribunal para sancionar con multas la contumacia de la autoridad que se niega a cumplir su resolución**, a pesar de la importancia que tienen las medidas de apremio para obtener la ejecución de las sentencias, sobre todo en aquellos asuntos que comporten la necesidad de una actividad de la administración no susceptible de sustitución. Por eso, consideramos que la multa no es suficiente para cumplir el propósito que persigue, consistente en coaccionar la voluntad de la autoridad para vencer su negligencia de cumplir, y que el legislador debería otorgar medidas de apremio más eficaces al juzgador para que a través de ellas obtenga la ejecución de su fallo, por ejemplo, podría solicitar el auxilio de la fuerza pública, arrestar a la autoridad renuente, e inclusive, contar con facultades para destituir al funcionario que incumpla su mandato sin razón justificada, como las tienen algunos tribunales administrativos locales y el juez de amparo. En el entendido de que estas medidas serán independientes de la responsabilidad administrativa en que incurra la autoridad responsable del incumplimiento.

## ***Capítulo IV: Sistema de Ejecución de las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.***

---

Quinto, el tribunal no podrá ejecutar el cumplimiento de sus sentencias en todos los casos a través de alguno de sus funcionarios, pues sólo será en aquellos que la naturaleza del acto lo permita, lo cual regularmente acontece en los que la condena es de dar, por eso, debería de facultársele para que de ser posible gire ordenes a otras autoridad que puedan auxiliarle a cumplimentar su fallo.

Por estas limitaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para ejecutar eficazmente las determinaciones de sus sentencias, los tribunales de alzada han decidido que el incumplimiento de una sentencia dictada por este tribunal administrativo constituye en sí mismo acto reclamado para los efectos del juicio de amparo indirecto, y por ende, esas limitaciones se han convertido en una carga excesiva para el gobernado, a quien se le obliga a iniciar un nuevo juicio, para hacer valer derechos que ya le fueron reconocidos en sentencia firme por un órgano jurisdiccional competente, aunado, a que con ésto el juicio de amparo se ha desnaturalizado, porque él no fue concebido como un medio cuyo fin sea el de ejecutar sentencias. No obstante, el amparo seguirá siendo el medio idóneo para lograr el pleno cumplimiento de las sentencias del Tribunal referido, en tanto el legislador no le dé las facultades suficientes para conseguirlo.

### **2.3. INCONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

Nuestra Constitución, en el último párrafo de su artículo 17, dejó sentada la obligación ineludible de que el legislador en las leyes secundarias, en este caso, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no sólo estableciera los medios que intentaran ejecutar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino que con éstos verdaderamente garantizará su plena ejecución, en aras de una efectiva impartición de justicia.

Sin embargo, al estudiar los medios que prevé dicho ordenamiento legal para cumplir con este principio de la garantía de administración de justicia, comprobamos, que ambos cuentan con muchas deficiencias en su regulación.

#### Capítulo IV: Sistema de Ejecución de las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior es así, porque al regular la queja, el legislador hizo de ella un medio deficiente para que cumpliera su objetivo, por las razones expuestas en el apartado precedente, entre las que destaca, que limitó su procedencia a una sola ocasión, salvo una excepción, que realmente no hace ninguna diferencia substancial sobre esta regla, pues ante ella, el actor se encuentra impedido para acudir en queja las veces que sean necesarias para obtener la materialización del fallo que fue favorable a sus pretensiones, de tal forma, que se ve en la necesidad de promover el juicio de garantías para que sea el juez de amparo quien finalmente ejecute la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, situación con la que se niega al gobernado una justicia pronta.

Ahora bien, por lo que toca al procedimiento oficioso regulado por el artículo 58, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, si bien es cierto, que el legislador confirió facultades al juzgador que antes no poseía para ejecutar sus sentencias, también lo es, que no fueron suficientes, pues no lo dotó de las atribuciones necesarias para vencer la resistencia de la autoridad que se niegue a acatarla, y por tanto, para que sus juicios no se archiven sin que antes se verifique el cumplimiento de sus resoluciones de condena. Además de que el procedimiento de mérito, únicamente opera ante la omisión total en el cumplimiento sin considerar los demás supuestos en que se requiere y, que el órgano jurisdiccional no está obligado a tramitarlo por su carácter oficioso, cuestión que es criticable porque éste puede decidir no hacer nada, a pesar de la desobediencia de la autoridad contumaz y de que su función jurisdiccional le exija no sólo juzgar sino ejecutar lo juzgado.

Ante estas circunstancias y considerando que el vocablo inconstitucionalidad denota lo que no es conforme a la Constitución, queda claro entonces, que el sistema de ejecución de sentencias previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal quebranta el artículo 17 de nuestra Carta Magna porque impide que se cumpla plenamente lo ordenado en las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aunado a que contraviene el principio de justicia pronta.

Por la conclusión anterior y con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-H, de nuestra Carta Magna, se propone que el Congreso de la Unión realice las reformas necesarias a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, específicamente a su artículo 58, para que se subsanen las inconsistencias que se presentan en la queja y en el

*Capítulo IV: Sistema de Ejecución de las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

procedimiento oficioso innominado, a fin de que ambos medios permitan la plena ejecución de las resoluciones de condena que se emiten en el juicio contencioso administrativo federal y así, se deje de contravenir la garantía de administración de justicia.

## *CONCLUSIONES*



PRIMERA.- Las garantías individuales, son los medios que consagra nuestra Constitución para tutelar o asegurar el goce de los derechos que ella otorga a los gobernados.

SEGUNDA.- La garantía de administración de justicia, prevista en el artículo 17 de la Ley Fundamental, tutela el derecho a la jurisdicción, por eso, por una parte, concede a los gobernados la prerrogativa de acudir a los tribunales para que resuelvan las controversias de intereses existentes entre ellos, o entre ellos y el Estado, y por la otra, impone a las autoridades estatales el deber de instituir la administración de justicia como servicio público a través de tribunales.

TERCERA.- La función de los tribunales, que crea el Estado para cumplir con la obligación que le asigna la garantía señalada, es la jurisdiccional, que en síntesis consiste en juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.

CUARTA.- Al ejercer la función jurisdiccional, los tribunales tienen el deber de observar, en cada uno de los juicios que conocen, los principios fundamentales de la garantía consagrada en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, lo cual se traduce en que la justicia que proporcionen debe ser: pronta, completa, imparcial, gratuita y prestada por jueces independientes cuyas sentencias se ejecuten plenamente.

QUINTA.- Para que los tribunales estén en aptitud de cumplir con el último principio de la garantía de administración de justicia, consistente en que ejecuten plenamente sus sentencias, la Constitución Federal encargó al legislador que, a través de las leyes aplicables a los juicios ante ellos ventilados, los dotara de los medios necesarios para hacerlo, con el fin de que la justicia que impartan sea real y efectiva.

SEXTA.- Con motivo de la garantía referida, nace el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuya base constitucional se encuentra en el artículo 73, fracción XXIX-H, que además es el fundamento para que el Congreso de la Unión (esto es, el legislador), expida los cuerpos normativos que determinen: su organización y funcionamiento, la substanciación de sus juicios, así como lo relativo a la emisión de sus sentencias y a los medios que garanticen la plena ejecución de éstas.

SÉPTIMA.- En relación a la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esencialmente, podemos señalar que es un tribunal administrativo, pues se encarga de resolver (mediante el juicio contencioso administrativo), las controversias producidas por los actos de la administración pública federal, con el propósito de controlar tan sólo la legalidad de los mismos, debido a que no es el único órgano jurisdiccional que se encarga de proporcionar justicia administrativa en nuestro país.

OCTAVA.- La sentencia definitiva, es el acto jurisdiccional a través del cual el Estado cumple su misión de impartir justicia, ya que en ella soluciona la controversia que somete a su conocimiento el gobernado.

NOVENA.- La sentencia de condena es aquella que constriñe, al que fue vencido en juicio, a adoptar una determinada conducta, consistente en un dar, un hacer o un no hacer.

DÉCIMA.- Las sentencias de condena del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se presentan, regularmente, cuando además de declararse la nulidad del acto impugnado se determina la existencia o la violación de un derecho a favor del administrado y, cuando se decreta la nulidad de la resolución combatida para determinados efectos.

DECIMOPRIMERA.- La ejecución de sentencia, es la actividad desplegada por el juzgador para dar existencia practica a ésta, ante la negativa del condenado a cumplirla, es por eso, que mediante dicha actividad no sólo lo constriñe coactivamente a acatarla, sino además, adopta las medidas y las providencias que resulten necesarias para que se realice materialmente su fallo, pues el fin último de la ejecución es que se atienda en su integridad la garantía de administración de justicia.

DECIMOSEGUNDA.- Para que se ejecute una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario que en forma previa se den los siguientes presupuestos: que la resolución esté firme, que sea de condena y que la autoridad obligada la haya incumplido (incurriendo, en repetición del acto anulado o, en exceso, defecto u omisión en el cumplimiento).

DECIMOTERCERA.- Los medios que, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el legislador otorgó al referido Tribunal para que ejecute sus sentencias son: la queja y un procedimiento oficioso innominado.

DECIMOCUARTA.- Al regular la queja, el legislador hizo de ella un medio deficiente para que cumpliera su objetivo, por las razones expuestas en el capítulo cuarto del presente trabajo, entre las que destaca, que limitó su procedencia a una sola ocasión, salvo una excepción, que realmente no hace ninguna diferencia substancial sobre esta regla, pues ante ella, el actor se encuentra impedido para acudir en queja las veces que sean necesarias para obtener la materialización del fallo que fue favorable a sus pretensiones, de tal forma, que se ve en la necesidad de promover el juicio de garantías para que sea el juez de amparo quien finalmente ejecute la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, situación con la que se niega al gobernado una justicia pronta.

DECIMOQUINTA.- En el procedimiento oficioso regulado por el artículo 58, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, si bien es cierto, que el legislador confirió facultades al juzgador que antes no poseía para ejecutar sus sentencias, también lo es, que no fueron suficientes, pues no lo dotó de las atribuciones necesarias para vencer la resistencia de la autoridad que se niegue a acatarla, y por tanto, para que sus juicios no se archiven sin que antes se verifique el cumplimiento de sus resoluciones de condena. Además de que el procedimiento de mérito, únicamente opera ante la omisión total en el cumplimiento sin considerar los demás supuestos en que se requiere y, que el órgano jurisdiccional no está obligado a tramitarlo por su carácter oficioso, cuestión que es criticable porque éste puede decidir no hacer nada, a pesar de la desobediencia de la autoridad contumaz y de que su función jurisdiccional le exija no sólo juzgar sino ejecutar lo juzgado.

DECIMOSEXTA.- Como los medios que el legislador confirió al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son ineficaces para que éste ejecute plenamente sus sentencias (aunado a que le impide proporcionar una justicia pronta), entonces, aquél no actuó de conformidad con la obligación que le impone la garantía de administración de justicia en uno de sus principios fundamentales, por tal razón, el sistema de ejecución de sentencias del órgano jurisdiccional referido deviene en inconstitucional, pues no atiende el mandato del artículo 17 de la Ley Fundamental.

DECIMOSÉPTIMA.- Por la conclusión anterior y con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-H, de nuestra Carta Magna, se propone que el Congreso de la Unión realice las reformas necesarias a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, específicamente a su artículo 58, para que se subsanen las inconsistencias que se presentan en la queja y en el procedimiento oficioso innominado, a fin de que ambos medios permitan la plena ejecución de las resoluciones de condena que se emiten en el juicio contencioso administrativo federal y así, se deje de contravenir la garantía de administración de justicia.

## *BIBLIOGRAFÍA*

## LIBROS

- 1.- BAZDRESCH, Luis. *Garantías Constitucionales, Curso Introductorio*, 2ª ed., Ed. Trillas, México, 1983.
- 2.- BECERRA BAUTISTA, José. *El Proceso Civil en México*, 18ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003.
- 3.- BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal. Biblioteca de Derecho Procesal*, Volumen I, Oxford University Press, México, s.a.e.
- 4.- -----*Derecho Procesal Fiscal*, Antigua Librería Robredo, México, 1964.
- 5.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999.
- 6.- -----*El Juicio de Amparo*, 36ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999.
- 7.- -----*Las Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, 31ª ed., México, 1999.
- 8.- CALAMANDREI, Piero. *Instituciones de Derecho Procesal Civil* (Traducción de la Segunda edición italiana y estudio preliminar por Santiago Sentis Melendo), Volumen I, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1962.
- 9.- -----“La génesis lógica de la sentencia”, *Estudios sobre el Proceso Civil* (traducción de Santiago Sentis Melendo), Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1961.
- 10.- CARRILLO FLORES, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 1973.
- 11.- CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. *Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria*, Ed. Themis, México, 1993.
- 12.- COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 3ª ed., Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1958.
- 13.- -----“Las Garantías Constitucionales del Proceso Civil”, *Estudios de Derecho Procesal en honor de Hugo Alsina*, Ediar Editores, Buenos Aires, 1946.
- 14.- CUENCA, Humberto. *Derecho Procesal Civil*, Tomo Primero, 2ª ed., Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, 1969.
- 15.- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl. *Derecho Procesal de Amparo*, Ed. Porrúa, México, 2004.
- 16.- CHIOVENDA, Giuseppe. *Curso de Derecho Procesal Civil* (Traducción y compilación de Enrique Figueroa Alfonzo), Ed. Pedagógica Iberoamericana, México, 1995.

- 17.- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Segundo Curso de Amparo*, Edal Ediciones, S.A. de C.V., México, 1998.
- 18.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*, 3ª ed., Ed. Limusa – Grupo Noriega Editores, México, 2001.
- 19.- *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, 5ª ed., Ed. Porrúa, México, Tomo III, 2000.
- 20.- DEVIS ECHANDÍA, Hernando. *Teoría General del Proceso*, Tomo I, Ed. Universidad, Buenos Aires, 1984.
- 21.- FIX ZAMUDIO, Héctor. *Constitución y Proceso Civil en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1974.
- 22.- -----*Estudio de la Defensa de las Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2005.
- 23.- FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 3ª ed., Ed. Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
- 24.- FIX-ZAMUDIO, Héctor y OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.
- 25.- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 43ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003.
- 26.- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. *La defensa de la Constitución*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.
- 27.- GÓMEZ LARA, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*, 6ª ed., Oxford University Press, México, 1998.
- 28.- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo I, Instituto de Estudios Políticos Madrid, Madrid, 1955.
- 29.- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, Tomo I, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2005.
- 30.- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso. *La Justicia Tributaria en México*, Ed. Jus, México, 1992.
- 31.- IBAÑEZ FROCHAM, Manuel. *La Jurisdicción: Doctrina, jurisprudencia y legislación comparada*, Ed. Astrea de Rodolfo Depalma y Hermanos, Buenos Aires, 1972.
- 32.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*. Tomo I, 18ª ed., Ed. Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, México, s.a.e.

- 33.- ITURBE RIVAS, Arturo. *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 2004.
- 34.- KAYE, DIONISIO J., *Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa*, 3ª ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 1986.
- 35.- KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho* (Traducción de Moisés Nilve), 13ª ed., Ed. Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1975.
- 36.- LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficacia y autoridad de la Sentencia y otros estudios sobre la cosa juzgada* (Traducción de Santiago Sentis Melendo), Ediar, S.A. Editores, Buenos Aires, 1946.
- 37.- LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002.
- 38.- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001.
- 39.- MARTÍNEZ LARA, Ramón. *El Sistema Contencioso Administrativo en México*, Ed. Trillas, México. 1990.
- 40.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo 1er. y 2º. Cursos*, 4ª ed., Oxford University Press, México, 2000.
- 41.- MONTIEL Y DUARTE, Isidro. *Estudio sobre Garantías Individuales*, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 1979.
- 42.- NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- 43.- -----NEGRETE, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1959.
- 44.- NAVA NEGRETE, Alfonso y SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Justicia Administrativa en México*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2002.
- 45.- OVALLE FAVELA José. *Derecho Procesal Civil*, 6ª ed., Ed. Harla, México, 1994.
- 46.- -----*Garantías Constitucionales del Proceso*, 2ª ed., Oxford University Press, México, 2002.
- 47.- -----*Teoría General del Proceso*, 4ª ed., Oxford University Press – Harla México, México, 1998.
- 48.- ROCCO, Ugo. *Teoría General del Proceso Civil* (Traducción del Lic. Felipe J. de Tena), Ed. Porrúa, México, 1959.
- 49.- ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. *Las Garantías Individuales en México*, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003.



- 50.- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Segundo curso de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1998.
- 51.- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 2004.
- 52.- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1968.
- 53.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. *Manual del Juicio de Amparo*, 2ª ed., Ed. Themis, México, 2000, p. 149.
- 54.- TREVIÑO GARZA, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1997.
- 55.- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el ordenamiento mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

## HEMEROGRAFÍA

- 1.- ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo. "Impartición de justicia pronta, completa e imparcial y la tramitación de recursos ante las Salas Civiles del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave", *Revista Jurídica Veracruzana*, Xalapa Veracruz, Tomo LXVI, Número 82, Enero-Marzo 2002.
- 2.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "El cumplimiento de las Sentencias de Amparo", *Curso de actualización de Amparo*, Universidad Nacional Autónoma de México – Facultad de Derecho, México, 1975.
- 3.- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús "La justicia administrativa en México", en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, número 4, 1972.
- 4.- MANTILLA MOLINA, Roberto L., "Sobre el artículo 17 Constitucional", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Tomo VIII, Números 31-32, julio-diciembre de 1958.
- 5.- MONTERO AROCA, Juan. "Potestad, Órgano y Función Jurisdiccionales (Un ensayo contra 'administración de justicia')", *Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango*, Revista 22-23, Abril-Septiembre, 1986.
- 6.- NAVA NEGRETE, Alfonso. "La Autonomía de los Tribunales Administrativos en México", *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Número 5, 2ª época, 1995.
- 7.- OVALLE FAVELA, José, "Algunas consideraciones sobre la Justicia Administrativa en el Derecho Comparado y en el Ordenamiento Mexicano", *Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México (Antología)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982.

8.- -----“La Administración de Justicia en México”, Administración de Justicia en Iberoamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

## **REVISTAS Y OBRAS CONMEMORATIVAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

1.- AGUIRRE SORIA, María Guadalupe. “El contencioso administrativo federal en México evolución y situación actual”, *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa XII Reunión Nacional de Magistrados*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2003.

2.- ARREOLA ORTIZ, Leopoldo R. “La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación”, *Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco años al servicio de México*, Tomo II, Ensayos II, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982.

3.- BRISEÑO SIERRA, Humberto. “La Sentencia en el Proceso Contencioso Administrativo. Naturaleza y Alcances”, Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco años al servicio de México, Tomo II, Ensayos II, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982.

4.- CADENA ROJO, Jaime. “El Tribunal Fiscal de la Federación y la Justicia Federal”, *Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco años al servicio de México*, Tomo II, Ensayos II, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982.

5.- -----“Orígenes y Desarrollo del Contencioso - Administrativo en México”, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segundo número extraordinario, México, 1966.

6.- CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. “Perspectiva de la Justicia Administrativa en México Análisis de Derecho Comparado Constitucional y Administrativo”, *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años*, Tomo II, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982.

7.- CORTINA G. QUIJANO, Aurora. “La naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa*, Módulo VI, Primera Parte, Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa, México, 2000.

8.- CUEVAS FIGUEROA, Pedro. “La impartición de Justicia Fiscal en Francia por los Tribunales Administrativos”, *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco años*, Tomo II, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982.

9.- *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (1936-2005)*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2005.

10.- ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo. “La sentencia y el examen del acto impugnado”. *VII Reunión Nacional de Magistrados*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1998.

- 11.- GARCÍA DOMÍNGUEZ Miguel Ángel. “Naturaleza del juicio contencioso administrativo y su relación con la naturaleza, función y contenido de la demanda”, *Obra Conmemorativa 55 años*, Tomo I, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1991.
- 12.- IBARRA GIL, Rafael. “Pasado del Tribunal Fiscal de la Federación”, *Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tomo VI, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1997.
- 13.- NAVA NEGRETE, Alfonso. “Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación”, *Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación (Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación)*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1995.
- 14.- -----“Futuro del Tribunal Fiscal de la Federación”, *Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tomo VI, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1997.
- 15.- THERY, Jean – Francois. “El Consejo de Estado Francés”, *Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tomo III, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1997.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- 1.- *Diccionario Enciclopédico Grijalbo*, Tomo 4, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1986.
- 2.- *Diccionario Ilustrado Latín-Español*, Ed. Ramón Sopena, S.A., Barcelona, 2000.
- 3.- *Diccionario Jurídico Espasa*, Ed. Espasa Calpe, España, 1998.
- 4.- ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Tomo III, Ed. Temis, Bogotá, 1977.
- 5.- GOMÉZ DE SILVA, Guido. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, 2ª ed., El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- 6.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Volumen IV, 13ª ed., Ed. Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.
- 7.- -----*Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Ed. Porrúa -Universidad Nacional Autónoma de México, Tomos I, IV y XI, s.n.e., México, 2002.
- 8.- *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomos XIII y XXIII, Bibliográfica Omeba, Argentina, 1979.
- 9.- PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 22ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998.

10.- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*, Tomos I y II, 22ª ed., Ed. Espasa Calpe, S.A., Madrid, 2001.

## LEGISLACIÓN

1.- *Código Federal de Procedimientos Civiles*, Agenda de Amparo 2007, 13ª ed., Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2007.

2.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Agenda de Amparo 2007, 13ª ed., Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2007.

3.- *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, Prontuario Tributario 2006, 3ª ed., Tax Editores Unidos, S.A. de C.V., México, 2006, p. 1020.

4.- *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Código Fiscal de la Federación 2007, 21ª ed., Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2007.

## PÁGINAS WEB CONSULTADAS

1.- <http://www.tfjfa.gob.mx>. ¿Quiénes Somos?. Nuestra Historia. 12-diciembre-2006. 14:30 horas.

2.- <http://www.scjn.gob.mx>.