

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Estudios Superiores Acatlán

**LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA Y EL
CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

Tesis propuesta que para obtener el grado de MAESTRO EN
DERECHO presenta:

José Enrique Gómez Villalva

Tutor de Tesis: Dra. Guadalupe Leticia García García

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.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

Agradezco infinitamente:

A Dios por permitirme estar en este lugar y tiempo llenando mi vida de bendiciones.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, sin la cual muchos de nosotros no tuviéramos un presente definido, ni mucho menos un futuro, mil gracias a tan bella y noble institución.

Al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por ayudarme a mi formación profesional y permitirme ser parte de sus filas.

Al CONACYT, por el apoyo otorgado en la realización de la Maestría, el cual fue invaluable para la culminación de esta meta.

Dedico mi tesis de maestría:

A mi Madre y Padre, a quienes amo y respeto, esperando vean en mí la continuación de sus sueños.

A mis hermanos, Juan y Tina, quienes siempre me apoyan y animan a seguir adelante.

A mi pequeña sobrina Katy por el cariño que siento por ella.

A Luisa Gabriela Morales Vega, quien siempre me acompaña e impulsa a ser mejor.

A la Doctora Guadalupe Leticia García García por su apoyo, entusiasmo, orientación y entrega, sin los cuales no se hubiera culminado esta tesis.

A los profesores que tuve en la Maestría, quienes compartieron generosamente y con mucho entusiasmo sus vastos conocimientos; muy especialmente a la Doctora Magdalena Espinosa Gómez, quien ha dejado en mí una filigrana indeleble, espero no defraudarla.

Al Lic. José Antonio Rodríguez Martínez, Magistrado de la Primera Sala Regional Hidalgo-México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con todo respecto y gratitud.

A los Licenciados: Mauricio Guerrero Sánchez, Julián Blanco Moreno, Héctor Sánchez Balderas, José Guadalupe Gómez Morales, Pablo Martínez Lara, Andrea Arias Mexicano, Jessica Jazmín Gress Hernández, Ma. Teresa León Juárez, Jonathan Iván Fernández Jiménez, Orquídea Ortiz López, Leticia Skewes Bello, que más allá de ser compañeros de trabajo, son mis maestros pero sobre todos son mis amigos.

A todos mis amigos: Iván, Felipe, Adriana, Nidia, Garro, Vero, Elizabeth, Susy, Karla, Gustavo, Liliana, Gris, Isidoro, Laura, Lucy, por contar con su amistad.

Índice

<i>Agradecimientos y Dedicatorias</i> _____	I
<i>Índice</i> _____	III
<i>Introducción</i> _____	VII

CAPÍTULO I EL ESTADO Y SU RELACIÓN CON LOS GOBERNADOS

1. EL PODER DEL ESTADO FRENTE A LOS DERECHOS DEL GOBERNADO _____	1
---	---

1.1.El Estado _____	1
----------------------------	---

1.1.1. Concepto de Estado _____	2
---------------------------------	---

1.1.2. Carácter Normativo del Estado _____	5
--	---

1.1.3. El Poder del Estado a través del Derecho _____	10
---	----

1.1.4. La Justicia _____	13
--------------------------	----

1.2. Las Garantías Individuales como Derechos del Individuo frente al Poder del Estado _____	15
---	----

1.3. Las Garantías aplicadas dentro del procedimiento Contencioso Administrativo _____	22
---	----

1.3.1. El Debido Proceso Legal _____	22
--------------------------------------	----

<i>1.3.1.1. El Debido Proceso Legal en el Juicio Contencioso Administrativo</i> ____	24
--	----

1.3.2. La Seguridad Jurídica en el Marco Jurídico del Contencioso Administrativo _____	29
--	----

CAPÍTULO II EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE DEFENSA CONTRA ACTOS ARBITRARIOS DE LA AUTORIDAD

2. DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO _____	33
---	----

2.1. La Justicia Administrativa	34
2.2. Juicio Contencioso-Administrativo	36
2.2.1. Sistemas de lo Contencioso Administrativo Francés	40
2.3. Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	44
2.3.1. Naturaleza Jurídica	48
2.4. Estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	53
2.4.1. Sala Superior	53
2.4.2. Salas Regionales	54
2.4.3. Competencia Material	56
2.5. El Juicio Contencioso Administrativo	57
2.5.1. Partes en el Juicio	59
2.5.2. El Escrito Inicial de Demanda	60
2.5.3. Contestación de la Demanda	64
2.5.4. Ampliación de la Demanda y su Contestación	65
2.5.5. Alegatos y Cierre de Instrucción	67
2.5.6. La Sentencia	68
2.5.7. Recursos en el Juicio Contencioso Administrativo	70
2.5.7.1. <i>Recurso de Reclamación</i>	71
2.5.7.2. <i>Medios de Defensa contra la Sentencia Definitiva</i>	72
2.5.7.3. <i>Otros Medios Impugnativos</i>	74
2.5.7.3.1. <i>La Queja</i>	74

<i>2.5.7.3.2. Aclaración de la Sentencia</i>	75
--	----

<i>2.5.7.3.3. Excitativa de Justicia</i>	76
--	----

CAPÍTULO III EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

3. LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	78
--	----

3.1. El cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hasta diciembre de 2005	80
---	----

3.1.1. Eficacia de la Instancia de Queja en el juicio llevado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hasta el año 2005	87
---	----

<i>3.1.1.1.- Actos en los que procede la interposición de la Queja</i>	91
--	----

<i>3.1.1.2.- Efectos y alcances</i>	93
-------------------------------------	----

<i>3.1.1.3.- Ineficacia de la Queja</i>	95
---	----

3.2. El Cumplimiento de las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo	96
---	----

3.2.1 El Cumplimiento de las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a partir de enero de 2006	97
---	----

3.2.2 La Falta de la Garantía de Audiencia en el Cumplimiento de las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo	114
--	-----

<i>3.2.2.1. Cuadro comparativo de las normas tendientes a la ejecución de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</i>	121
---	-----

3.3. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ¿Un Tribunal de Plena Jurisdicción?	128
--	-----

CONCLUSIONES	136
<i>Propuestas</i>	144
<i>Obras Consultadas</i>	146
<i>Anexo I</i>	153
<i>Anexo II</i>	159

Introducción.

Los Administrativistas al hablar de lo Contencioso Administrativo, aluden esencialmente a dos clases de juicios: el de Plena Jurisdicción y el de Anulación o Ilegitimidad. En México a escala federal el Contencioso Administrativo es representado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal que a decir de varios autores, hasta el 2005, era un Tribunal de mera anulación. La anterior afirmación la sustentaban principalmente en cuanto al cumplimiento de las sentencias emitidas por dicho órgano jurisdiccional, pues ante el incumplimiento de una sentencia, el artículo 239-B, correspondiente al Título VI, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1º, 2º y 4º transitorios de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2005, establecía la procedencia de la instancia de Queja, la cual sólo podía interponerse una vez, implicando con ello una limitante para la “completa administración de justicia”, puesto que si frente a la resolución recaída a dicha instancia, la autoridad era renuente al cumplimiento cabal de la sentencia, el propio Tribunal no estaba facultado ya para ejercer acto alguno en contra de la autoridad responsable, resultando con ello un estado de incertidumbre para el particular.

Con lo anterior, se pone de manifiesto que no se contaba con un dispositivo eficaz para el debido cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues aún aplicando las sanciones que contemplaba el referido artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, si persistía la rebeldía o renuencia de la autoridad responsable para cumplir lo sentenciado, el actor del juicio tenía que recurrir a la autoridad judicial

para ver satisfecha su pretensión, implicando con ello un serio cuestionamiento a la labor jurisdiccional de dicho órgano de impartición de justicia.

En este sentido, en el mes de diciembre de 2005, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual entró en vigor a partir del 1º de enero de 2006, derogando, en consecuencia, el Título VI del Código Fiscal de la Federación. Esta Ley rige el procedimiento contencioso administrativo dentro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, delegando a dicho Órgano Jurisdiccional mayores atribuciones dentro del propio procedimiento, por lo que actualmente se presenta el cuestionamiento de si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede ya ejecutar plenamente sus resoluciones con motivo de dicha ley y en este sentido considerarlo como un Tribunal de plena jurisdicción, o en todo caso, se debe seguir hablando de un Tribunal de mera anulación o ilegitimidad, lo que constituye el problema en esta investigación.

Ahora bien, para dar respuesta a esta interrogante, adicionado al análisis teórico de la ley, se planteó también al inicio de nuestra investigación un análisis cuantitativo de la función jurisdiccional del Tribunal de mérito, a través de la solicitud de informes, en la que se pidió el número de instancias de Queja promovidas, en los años 2004, 2005 y 2006, así como el sentido en que fueron resueltas éstas, dicha solicitud se realizó a través de la Unidad de Enlace y/o Módulo de Información, en Materia de Acceso a la Información del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con fundamento en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. La respuesta a dicha solicitud fue una rotunda negativa por parte de la Unidad de Enlace y/o Módulo de Información, en Materia de Acceso a la Información del mencionado Tribunal, lo

cual llevó a que mediante escrito presentado el pasado 8 de febrero de 2007, se impugnara tal resolución, mediante recurso de revisión, sin que a la fecha dicho recurso se haya resuelto. Por esta razón, no fue posible realizar el análisis cuantitativo propuesto en el proyecto inicial, ya que no se obtuvo la información para ello.

No obstante, el presente trabajo tendrá por objetivo general analizar comparativamente los dispositivos legales de que el Legislador dotó al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a partir del 1° de enero de 2006, con el derogado Título del Código Fiscal de la Federación, mencionado con anterioridad, a fin de determinar si tal órgano jurisdiccional cuenta con elementos suficientes para ejecutar por cuenta propia sus fallos y con ello establecer si se cuenta ya con mecanismos eficaces que garanticen la seguridad jurídica que deriva del acto decisorio y conclusivo del proceso, contribuyendo de esta manera al mejoramiento de la impartición de Justicia Administrativa a nivel Federal, en virtud de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conoce de asuntos en materia fiscal, multas administrativas, pensiones, contratos de obra pública, responsabilidades de servidores públicos, finanzas, comercio exterior, es de primordial interés para quien obtiene una sentencia favorable dentro del juicio de nulidad, el contar con dispositivos legales, que prevean las hipótesis normativas necesarias para lograr la plena ejecución de dichos fallos.

De lo anterior, el presente trabajo de investigación tiene como finalidad demostrar las siguientes hipótesis:

- 1.- Las garantías individuales, constituyen un freno a la actuación arbitraria de la autoridad.

2.- Las nuevas disposiciones que regularán el procedimiento Contencioso Administrativo Federal en México, a partir del 1° de enero de 2006, dan ya al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la posibilidad de ejecutar plenamente sus propios fallos.

3.- Al no contar con una tutela jurisdiccional efectiva, resultan ineficaces los derechos que consigna nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De este modo, en el primer capítulo se abordará el estudio del Estado, su carácter normativo, así como su relación con los gobernados, a través de sus garantías individuales, con el propósito de indicar los derechos de los individuos frente al Poder del Estado y como objetivo específico, la importancia de la garantía de seguridad jurídica.

En el segundo capítulo se examinará el origen, evolución y estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como del Juicio de Nulidad, a fin de conocerlos en su integridad.

Por último, en el tercer capítulo se expondrá la comparación entre la Ley Federal del Procedimiento Contencioso y Administrativo y el Título VI del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta diciembre de 2005, con miras a determinar si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuenta con elementos suficientes para ejecutar por sí mismo sus fallos, planteando además propuestas con el fin de mejorar la impartición de justicia administrativa a nivel federal.

Sirva entonces la oportunidad que nos obsequia la Universidad Nacional Autónoma de México para adentrarnos en un tema de la procuración de justicia

administrativa en México, el que sin lugar a dudas será analizado también por los Juzgadores y por todos nosotros, como estudiosos del Derecho.

CAPÍTULO I

EL ESTADO Y SU RELACIÓN CON LOS GOBERNADOS

1. EL PODER DEL ESTADO FRENTE A LOS DERECHOS DEL GOBERNADO.

1.1. El Estado

La evolución del Estado como realidad social, a través de la historia, no ha correspondido siempre a las características que le han señalado los autores; el Estado actual no es una creación reciente ni estática, ni sus características han sido las mismas en el transcurso del tiempo. Desde la antigüedad se ha reconocido al hombre agrupado, por medio de los grupos más primitivos en los cuales, necesariamente, hubo cierta organización y ciertos principios de orden. De acuerdo con el maestro Acosta Romero: “La historia recoge las primeras formaciones sociales permanentes cerca del año 6,000 antes de Cristo y es a partir de entonces cuando se conoce como polis, ciudad, imperio, república, a la agrupación humana asentada en un territorio con cierto orden y una determinada actividad y fines”.¹

Históricamente podemos indicar que fue Europa el lugar de nacimiento del Estado moderno, debido a causas que se aprecian a partir del siglo XV, como son la concentración de un poder central único frente a los demás; la lucha que se

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Porrúa. 2000. p. 99

desarrolló entre el poder feudal, el poder de las ciudades, el poder de los reyes, el clero representado por el papado, y por otra parte, el emperador del Sacro Imperio Romano Germánico que a través de una serie de batallas, armadas e ideológicas, culminaron con la paz de Westfalia de 1648 que dio fin a la guerra de 30 años. Sin perder de vista la influencia que de igual modo tuvieron para la formación del Estado moderno los descubrimientos geográficos, la imprenta, las nuevas concepciones filosóficas y la revolución protestante. Surgiendo así el principio de que el Estado es Soberano y tiene facultad de imponer su régimen jurídico interno, como establecer su política interna y externa.

1.1.1. Concepto de Estado

Como lo sugiere Acosta Romero: “la palabra Estado deriva de *stato, stare, status*, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia”.² Así, parafraseando a García Máynez: “El Estado suele definirse, casi de manera universal, como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”.³ Tal definición devela que son tres los elementos de la organización estatal: población, territorio y poder. El poder (Poder Político), se manifiesta a través de una serie de normas y de actos

² Ídem p. 100

³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, Porrúa. 1975. p.98.

normativamente regulados que persiguen ciertos fines, en tanto la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez de aquella serie de normas u orden jurídico.

Lo anterior significa, si lo analizamos de manera objetiva, que el Estado no es una ficción jurídica, sino una institución histórica con personalidad legal, que está por encima de las formas de gobierno coyunturales que en él se encuentran vigentes, así partiendo de una dicotomía del Estado en Estado-Institución y Estado-Comunidad, nos encontramos que dichas divisiones no son contrapuestas, sino son enfoques que se complementan y se nutren mutuamente. Lo que a juicio de Cárdenas Gracia: “desde el plano político resulta fundamental, pues se considera que hay una esfera de lo estatal pero también existe otra que lo une con la sociedad”.⁴

Por tanto, consideramos que el Estado es una realidad social, y a ella le corresponde una realidad jurídica, en consecuencia, es la organización política soberana de una sociedad que corresponde a un tiempo y espacio determinado. El Estado es entonces la evolución de la sociedad misma, que se explica y existe en función a esta última, una unidad que opera en la realidad histórico social.

⁴ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. Redefinición Institucional y Estado de Derecho. Quinto Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México, UNAM. 1998. p. 147.

Ahora bien, tomando en consideración el concepto que antes señalamos, podemos determinar que la realidad del Estado está constituida por los siguientes elementos:

a) Un conjunto de individuos que forman la sociedad humana que es la que se organiza políticamente y que constituye el *elemento poblacional* del Estado.

b) La realidad físico-geográfica del Estado la constituye el *territorio*, donde ejerce su soberanía y, por ende, aplica su orden jurídico interno.

c) La *soberanía*, concepto muy discutido, en palabras de Hermann Heller,⁵ debe ser entendida como la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo y, además, de imponer la decisión a todos, no sólo a los miembros del Estado sino a todos los habitantes del territorio. La soberanía en un sentido nacional implica además la igualdad entre Estados independientes que gozan de esta característica.

d) *El Orden Jurídico*. Lo concebimos como el conjunto de normas, mismo que tiene a su disposición una organización especial a cuyos órganos incumbe la tarea específica de garantizar el nacimiento y mantenimiento del orden del Derecho positivo, pues es a través de los

⁵ HELLER, Hermann. Teoría del Estado. México, FCE. 1997. p. 262.

órganos del Estado por los que el ordenamiento jurídico se implanta y se conserva en la realidad social determinada.

e) *Órganos de Gobierno*. En contravención a la indivisibilidad del poder soberano que sostenía Hobbes. Todo Estado ejerce su soberanía y su poder a través de órganos de gobierno; a partir de las revoluciones de independencia de los Estados Unidos en 1776 y Francia en 1789, la titularidad de la soberanía se ha desplazado al pueblo, fue entonces que a partir del siglo XVIII la mayor parte de los países han establecido como órganos de gobierno los que señala la doctrina de Montesquieu; Poder Ejecutivo; Poder Legislativo; y Poder Judicial.

1.1.2. Carácter Normativo del Estado

Ha sido el Estado soberano quien reclamó para sí el monopolio de la coacción física legítima, convirtiéndose en unidad social suprema de decisión y acción, y se reserva, por conveniencia, la denominación de Derecho a aquella ordenación normativa social que se establece y asegura por medio de los órganos especiales de la organización estatal.

En este sentido como sugiere Heller: “el Estado viene realmente a ser la fuente de validez formal del Derecho, por cuanto él establece y asegura mediante sus órganos y señala las condiciones para la validez del orden jurídico”.⁶

Cabe precisar que al referirnos al Derecho, lo hacemos utilizando el concepto del maestro Villoro Toranzo, el cual se concibe: “como el conjunto de normas obligatorias creadas por el Estado para regular la conducta externa de los individuos en sociedad, al considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos en ella”.⁷ En este contexto, la realidad social, donde se halla el Estado está representada por la actividad humana, misma que debemos considerar ordenada en cierto grado, pues sin un orden entre los individuos no puede haber de modo alguno interacción entre ellos, ni muchos menos un grupo social. Recobra entonces vigencia la tesis sostenida por Hobbes, en cuanto a que el grupo social se constituye más por la necesidad que tienen los hombres de sobrevivir que por la libertad de los mismos de estar juntos. De este modo, señala el Doctor Sánchez Sandoval: “las necesidades de unos se satisfacen gracias al trabajo de otros y así recíprocamente,”⁸ ello mediante un orden establecido.

⁶ HELLER. Op Cit. P. 205.

⁷ VILORO TORANZO, Miguel. Teoría General del Derecho. México. Porrúa. 2005. p.142.

⁸ SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. Sistemas Ideológicos y Control Social. México. UNAM. 2005. p. 6.

Este orden al que nos referimos, es necesario, con carácter obligatorio, no voluntario, y es el Estado, a través de normas, el encargado de establecerlo y conservarlo. Así, se cumple la exigencia de quien detenta el poder de un deber ser de los individuos, la pretensión de una determinada conducta conforme a la regla y los deseos de quien gobierna.

Podemos identificar al conjunto de normas como las proposiciones jurídicas asociadas externamente, según el espacio y el tiempo, e internamente en razón de una base espiritual de la que deriva un ordenamiento jurídico, mismo que tiene a su disposición una organización especial a cuyos órganos incumbe la tarea específica de garantizar el nacimiento y mantenimiento del orden acorde al Derecho positivo, pues es a través de los órganos del Estado por los que el ordenamiento jurídico se implanta y se conserva en una realidad social determinada.

Se puede hablar de Estado Moderno, cuando dentro de la realidad social existen órganos especiales encargados de la creación de normas jurídicas, de su aplicación y vigilancia, órganos integrados unitariamente en la organización estatal, apareciendo desde este momento justificado atribuir carácter estatal al Derecho, pues el Estado viene realmente a ser la fuente de validez formal del Derecho positivo, señalando las condiciones para la validez del mismo, ya que establece y

mantiene la necesaria ordenación de la vida social, el Estado crea normas jurídicas y vela por su cumplimiento para cumplir con sus fines.

La norma jurídica sólo tiene validez gracias a su inserción en la conexión sistemática de una jerarquía de poder y de orden jurídico a ella correspondiente, de cuya validez forzosamente participa la observación que de ella haga el gobernado.

Desde este momento debemos concebir una relación necesaria entre la esfera del Derecho con la esfera del Estado y, por ende, de esta última con la primera, pues como lo sostiene Heller: “sin el carácter creador de poder que el Estado entraña, no existe validez jurídica ni poder Estatal, pero sin el carácter creador del Derecho que tiene el Estado no existe positividad jurídica ni Estado en sí”⁹, ya que el Estado sin la existencia del Derecho de acuerdo a Arnaiz Amigo sería: “la fuerza arbitraria y a su vez el Derecho sin el vigor Estatal quedaría reducido a un solo convencionalismo social”.¹⁰ Se da entonces la existencia de dos esferas distintas entre sí, pero unidas y relacionadas recíprocamente, pues como lo afirma Bodenheimer: “al carácter formador de poder del Estado corresponde el carácter creador del Derecho”.¹¹

⁹ HELLER. Op. Cit. p 210.

¹⁰ ARNAIZ AMIGO, Aurora. Estructura del Estado. México, Miguel Ángel Porrúa. 1997. p. 16.

¹¹ BODENHEIMER, Edgar. Teoría del Derecho. México, FCE. 2001. p. 15.

Ahora bien, para que alguien tenga poder, y por ende, sus órdenes sean cumplidas, es preciso que quienes obedezcan estén convencidos de la legitimidad de su poder. La base que el Estado utiliza para establecer las normas, como sugiere Nawiasky, se hace legítima cuando: “los destinatarios de dicha norma creen que el creador del derecho, al establecer los preceptos jurídicos, no hace más que dar carácter positivo a ciertos principios éticamente obligatorios, que trascienden al Estado y a su derecho y cuyo fundamento precisamente constituyen”.¹² Es aquí donde la autoridad de la voluntad soberana del Estado, basa su legitimación.

En contraparte, existe la coacción contra los que no aceptan la ordenación de la autoridad, y cuya coacción tiene como finalidad la adhesión interior de la conducta de los que a tal obediencia forza.

La función creadora de poder que el Derecho posee, tiene que hallarse condicionada por su normatividad y por su positividad, si no se acepta la forma jurídica no es posible que una situación transitoria de dominación se convierta en una situación de dominación relativamente permanente. Por lo que el poder político, es poder jurídicamente organizado, en consecuencia, no hay factor alguno de

¹² NAWIASKY, Hans. Teoría General del Derecho. trad. De José Zafra Valverde. México. Editora Nacional. 1980. p. 29.

integración del Estado que sea más importante o indispensable que el Derecho. Por tanto, como lo señala Bodenheimer,¹³ sin una unidad fáctica de la voluntad del Estado no existe unidad del orden jurídico positivo, pero sin unidad del orden jurídico positivo no hay justicia ni seguridad jurídica, que son la base en la que se funda la organización social.

1.1.3. El Poder del Estado a través del Derecho

El Derecho, como ordenamiento jurídico, lo debemos considerar como el término medio entre la anarquía y el despotismo, porque limita en sí el poder de los individuos así como restringe a su vez el poder del Estado, es entonces la observancia de ciertas normas de conducta, tanto por el individuo como de la autoridad Estatal, impuestas por el Estado a través de algún sistema de coacción. Al establecer el Estado ciertas obligaciones, crea limitaciones que de cierta manera aseguran la convivencia entre los individuos que conforman la sociedad.

Ahora bien, la razón por la que el Derecho se impone tanto a la anarquía como al despotismo es precisamente porque obedece a una utilidad práctica, ya que es un instrumento superior de dominación y poder para la conservación de una

¹³ BODENHEIMER, Edgar. Op. Cit.

determinada finalidad. El Derecho, en estricto sentido, es restrictivo y conservador, representa una fuerza rígida estática, y procura mantener un equilibrio social, mediante ciertos derechos que gozan los individuos.

El Derecho en una forma ideal se realizará en aquel orden social en el que esté reducida al mínimo la posibilidad de abuso de poder, tanto por parte de los particulares como del gobierno. En este sentido, en palabras de Wenceslao Barquera: “el Derecho, en conjunto, conlleva a la igualdad y no a la sujeción”,¹⁴ en su forma pura es una relación entre iguales, no entre superior e inferior. Por lo que el derecho no podrá florecer si los grados de poder atribuidos a los individuos son demasiado reducidos.

El Derecho exige el reconocimiento de una esfera bien definida de poder, dentro de la cual el individuo esté libre de las invasiones arbitrarias. Requiere además el reconocimiento de ciertas prerrogativas, en este caso son los derechos individuales, los derechos contractuales, los derechos de propiedad y de familia, los medios que permiten una amplia distribución del poder entre los ciudadanos, son por esta razón instrumentos importantes del Derecho. Sólo un Estado que controle todos

¹⁴ WENCESLAO BARQUERA, Juan. Lecciones de Política y Derecho Público para la Instrucción del Pueblo Mexicano. México, UNAM. 1991. p. 117.

o al menos la mayoría de los recursos económicos del país, puede estar en condiciones de asegurar la satisfacción plena de tales derechos.

Por otro lado, si bien el gobierno de un Estado con arreglo al Derecho, debe tener poder suficiente para evitar condiciones anárquicas, este gobierno no debe gozar de un poder ilimitado. El Estado deberá estar obligado a actuar dentro de límites bien definidos; por tanto, la limitación del poder dependerá de un sistema de frenos y contrapesos, lo que conlleva a la exigencia de una norma supra que garantice el imperio del derecho, resultando en consecuencia que la mejor manera o medio de lograr este fin es a través de una Constitución que especifique los poderes del gobierno y sus varias funciones, en donde en ninguna circunstancia normal se pueda privar al individuo de sus derechos básicos.

El Derecho en su forma ideal prosperará en una atmósfera de igualdad aproximada y no donde el poder está distribuido de forma desigual, ya que el imperio del Derecho se logra cuando el Estado reconoce a todos o a la mayor parte de las personas como titulares de prerrogativas y deberes jurídicos.

Pero se puede dar el caso de que existan arbitrariedades en un Estado que cuente con una Constitución, donde se reconozcan derechos y deberes jurídicos a las personas, lo cual es ajeno al ideal del Derecho Justo mismo, ya que este tipo de

arbitrariedades es debido a los hombres que corresponde la tarea de interpretar la Constitución, pues manipulan y utilizan al Derecho como instrumento para cumplir sus objetivos de grupo. Hasta que esos hombres cuenten con una idea clara del significado y lo que en realidad implica un gobierno con arreglo al Derecho se podrá dar un paso importante para el establecimiento del imperio del Derecho en su forma pura.

1.1.4. La Justicia

La norma jurídica, como precepto relativo a la conducta exterior, a cuya inobservancia va ligado un apremio o una pena, de acuerdo a Nawiasky: “expresa justicia, coacción y coercibilidad, como elementos de ejecución, peculiares del derecho, y como tales específicos para imponer su contenido en caso de vulneración”.¹⁵ Lo auténtico del Derecho es su expresión, lo que expresa, es decir, su axiología jurídica y/o política, basada en una jerarquía de valores, éstos como lo apunta Kelsen: “siempre subjetivos y por tanto relativos”.¹⁶ La expresión de Justicia, de acuerdo Arnaiz Amigo,¹⁷ la podemos resumir en los siguientes caracteres principales:

¹⁵ NAWIASKY, Hans. Op. Cit. p 29.

¹⁶ KELSEN, Hans. ¿Qué es la Justicia? México. Distribuciones Fontamara. 2006. p. 19.

¹⁷ ARNAIZ AMIGO, Aurora. Op. Cit. p 213.

Dar a cada quien lo suyo, en cumplimiento de los principios romanos de:

- a) Vivir honestamente.
- b) No hacer daño a nadie.
- c) Cumplir con los compromisos contraídos, salvo causa de fuerza mayor.

La justicia dentro del ideal del derecho es el tratamiento igual de los iguales. Exige que dos situaciones en las cuales las circunstancias relevantes son las mismas, sean tratadas y resueltas de forma idéntica, otorgando la razón a la parte que la tenga. Lo anterior implica también que hombres y situaciones desiguales sean tratados en forma desigual.

Pero qué personas han de ser consideradas como iguales y en qué circunstancias ha de considerarse que sus actos merecen igual trato. El término de igualdad es siempre una abstracción, desde un punto de vista determinado de una desigualdad dada. La realización de la justicia es la igualdad, la injusticia consiste en el trato arbitrario y caprichoso dado a personas y/o grupos que deben ser tratados en forma análoga. Por tanto, el fin que debe perseguir el Estado, es el establecimiento del imperio del Derecho, no arbitrario ni absoluto, por lo que cuando al órgano del

Estado, encargado de dirimir controversias, le sea sometido un determinado conflicto, éste deberá impartir siempre justicia y dar la razón a quien la tiene.

La justicia sin el Derecho podría funcionar si los gobernantes y jueces fuesen hombres perfectos, pero como no lo son, sus poderes para decidir acerca del destino de sus congéneres deben estar sujetos a limitaciones que el propio Derecho positivo determine.¹⁸

1.2. Las Garantías Individuales como Derechos del Individuo frente al Poder del Estado

Como se observa en el estudio aquí brevemente esbozado, el grupo social se constituye más por la necesidad que tienen los hombres de sobrevivir que por la libertad de los mismos de estar juntos. Pues bien, para que sea dable el desarrollo de la vida del hombre con sus congéneres, es menester que la actividad de cada quien esté limitada en tal forma que su ejercicio no ocasione el caos y el desorden dentro del grupo. Estas limitaciones a la conducta de los individuos en sus relaciones con los demás sujetos, se traducen en la aparición de exigencias y obligaciones mutuas o

¹⁸ De acuerdo con Aristóteles, lo justo es lo legal y lo igual, la justicia es entonces la virtud máxima perfecta, pues el que la posee puede practicar la virtud con relación a otro y no sólo para sí mismo.

recíprocas, cuya imposición no sólo es de orden moral, sino también y como se ha señalado es obra del Derecho.

Así, el carácter normativo del Derecho debe estar garantizado en cuanto a su imperatividad, por un poder superior a la voluntad de cada individuo, de tal manera que la aplicación de lo jurídico no quede al arbitrio de éste, por lo que el Estado, como se apuntó anteriormente, implica un poder superior a la voluntad del sujeto que forma parte del grupo social, gozando del cúmulo de facultades tendientes a garantizar el orden de acuerdo al Derecho, contra posibles contravenciones al mismo, asegurando de este modo el orden social, así como su propia existencia.

De esta actividad, como Nawiasky ha notado: “el Estado surge como la organización formal jurídico-política de la sociedad dirigido por seres humanos o grupos políticos de personas, que se encuentra en una situación de superioridad frente al individuo común.”¹⁹ Ello es notorio y desde hace tiempo reconocido por la sociedad, como lo demuestran los hechos históricos que han derivado en los

¹⁹ En este sentido se parte de la idea de que el Estado pertenece al mundo de los contenidos mentales; que carece de una existencia real y aprehensible, pues ésta sólo se da en los hombres que nos representamos congregados en un Estado. Esto para Nawiasky, significa también que la voluntad del Estado está determinada por la voluntad de hombres reales, que representan al Estado. Pues dentro de la comunidad espacialmente delimitada que se denomina Estado, existe siempre un pequeño número de personas realmente decisorias, que puede ser designado como clase dirigente.

sistemas políticos modernos donde el acento está en limitar la actividad y el ejercicio del poder del Estado frente al ciudadano. Para ello, como lo sugiere el maestro Burgoa:

Se ha recurrido a establecer en un texto jurídico superior y de obligada sujeción para todos los miembros de la sociedad pero fundamentalmente para el poder político representado en el Estado, un conjunto de derechos y de garantías para hacer efectivos esos derechos, que representan esa libertad que constituyen el valor más significativo de la sociedad civil.²⁰

En este contexto, es importante hacer notar que el poder, representado en el Estado, no es sólo una expresión del grupo político dominante o un instrumento de dominación al servicio de los intereses particulares de quienes detentan el poder en una sociedad determinada. Ello ciertamente siempre está presente en toda estructura política, también en la constitución de nuestra sociedad. Sin embargo hay que tomar en consideración que en una sociedad democrática, a la que aspira la sociedad mexicana, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la Justicia, la Libertad, la Dignidad de la Persona Humana y los Derechos Humanos, la Constitución Nacional, a decir de Nawiasky debe ser: “el

²⁰ BURGOA O., Ignacio. Las Garantías Individuales. México, Porrúa. 2002. p.155.

reflejo y expresión, aunque no completa, del consenso valorativo y por ende de la cultura de la sociedad de donde emana ese texto normativo”.²¹ Con ello creemos que el poder político, representado por el Estado, salvo que derive en una dictadura irrespetuosa de las normas constitucionales, es expresión de la sociedad y consecuentemente de los individuos que la integran.

Es por ello que la Constitución ampara al individuo y defiende a la sociedad contra toda exuberancia o abuso de autoridad a través de las ya tan conocidas "garantías individuales", defendiendo a aquellos que son más indefensos. Lo anterior significa en contrapartida que el Estado, a través de su poder legislativo o su poder judicial puede restringir aquellas libertades convertidas en Derechos, por ejemplo al establecer la pena de prisión restringiendo la libertad personal o prescribiendo la expropiación por causa de utilidad pública o social, restringiendo así el derecho a la propiedad privada; pero lo significativo del reconocimiento de los Derechos y Garantías Constitucionales es que el Estado no puede restringir tales libertades sino dentro del marco establecido en la propia Constitución Nacional y sin menoscabo de determinados valores esencialmente personalistas.

²¹ NAWIASKY, Hans. Op. Cit. p 61.

En este contexto las prerrogativas reconocidas a los ciudadanos por la Constitución adquieren gran importancia, pues, por una parte, constituyen límites al ejercicio del poder del Estado, y por la otra, son realmente fines del Estado, ya que la finalidad del Estado, por mandato de la propia Constitución, es promoverlos y protegerlos.

Cabe aquí entonces hacer una reflexión sobre la delimitación conceptual de los derechos humanos y las garantías individuales, entendemos que aquéllos son todas las atribuciones que constituyen la personalidad del ser humano, y las garantías individuales son la realización plasmada por escrito de esos derechos en los preceptos constitucionales. Respecto de este razonamiento, el maestro Ignacio Burgoa, asevera:

Los derechos del hombre se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad, son elementos propios y consubstanciales de la naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades, las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico-positiva, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para

atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo.²²

Para el maestro Alfonso Noriega las garantías individuales:

Son hechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe de reconocer, respetar, y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social.²³

En este sentido el hombre, al desarrollarse dentro de una sociedad determinada, se le deben de reconocer sus facultades o atribuciones, éstas, a su vez, deben de ser respetadas por cada uno de los miembros que integran el núcleo social, puesto que la intención de cada individuo es precisamente disfrutar de esas potestades, por lo que se ve obligado a adherirse a los derechos de los demás. Sobre este concepto, el maestro Lucas Verdú apunta: “que la garantía es el conjunto de medidas técnicas e institucionales que tutelan los valores recogidos en los derechos

²² BURGOA O., Ignacio. Op. Cit. p 187.

²³ Ibidem. 163.

y libertades enunciados por la Constitución, que son necesarios para la adecuada integración, en la convivencia política de los individuos y los grupos sociales”.²⁴

Por último, el Dr. Carlos Sánchez Viamonte revela su concepto de garantía como: “la institución creada a favor del individuo, para que, armado con ella, pueda tener a su alcance inmediato el medio de hacer efectivo cualquiera de los derechos individuales que constituyen en conjunto la libertad civil y política”.²⁵

De este modo, mediante las garantías individuales la población hace valer sus derechos frente al poder del Estado; son pues, como se ha mencionado con anterioridad, los límites de la actuación del Estado frente a los particulares.

En nuestra Constitución, las garantías individuales protegen a todas las personas que se encuentran en el territorio mexicano. Podemos decir también que las garantías individuales consisten en el respeto a los derechos del hombre, mismos que están constituidos por la facultad de los individuos para disfrutar de la igualdad, de la libertad, de la propiedad y de la seguridad. Las garantías individuales reconocidas en México, como se sabe, están contenidas en el Título Primero,

²⁴ FERNÁNDEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Argentina. Editorial Astrea, 1981. p. 355.

²⁵ Ibidem. p. 356.

Capítulo I de nuestra Constitución Política, que son los primeros 29 artículos de ésta y que tradicionalmente se le denomina parte dogmática.

1.3. Las Garantías aplicadas dentro del procedimiento Contencioso Administrativo

Visto lo anterior, sin desviarnos del objetivo de nuestra investigación, es pertinente pronunciarse respecto a las garantías en el juicio seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que dicho tribunal de forma intrínseca, lo maneja de manera muy particular, ya que en él se observan los principios que consagran dichas garantías, reflejados en un debido proceso legal del cual deviene la seguridad jurídica del acto jurisdiccional.

1.3.1. El Debido Proceso Legal

Según García Padilla: “la terminología debido proceso legal proviene de Due process of law plasmado en las enmiendas V y XIV de la Constitución Federal de

los Estados Unidos de Norteamérica, concepto que se ha adoptado tanto en la doctrina como en la jurisprudencia de nuestro país”.²⁶

La introducción del debido proceso legal en los ordenamientos de México deriva, además del señalado antecedente norteamericano, de las tradiciones jurídicas de origen hispánico comprendidas en la Constitución Española de Cádiz de 1812, que consigna el axioma de que “toda persona debe ser oída y vencida en un juicio”²⁷, aceptado desde un principio en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgada en Apatzingán en 1814.

Ahora bien, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece literalmente en su segundo párrafo, lo siguiente: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. Así, tenemos, que de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano: “el debido proceso legal, como concepto tiene una connotación muy amplia; y ha sido establecido como uno de los principios del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de las

²⁶ GARCÍA PADILLA, Miguel Ángel. Debido Proceso Legal. Cuarta Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. México, T.F.F. 1995. p. 15.

²⁷ Ídem.

Naciones Unidas, así como de la Convención Americana de los Derechos del Hombre”²⁸, involucra a su vez otros principios esenciales como son: la prohibición de tribunales especiales, de leyes privativas, así como la restricción de la jurisdicción militar, entre otros²⁹. Por lo que, García Padilla lo define como: “el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico instrumental que establece el cauce legal por el que habrá de llevarse la actuación de la autoridad, esencialmente judicial o administrativa, para afectar legalmente los derechos de los particulares”.³⁰

1.3.1.1. El Debido Proceso Legal en el Juicio Contencioso Administrativo

El desarrollo del presente punto se refiere al derecho de audiencia que conlleva el debido proceso legal en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que, referido al acto jurisdiccional estricto sensu, se traduce en el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento.

²⁸ Diccionario Jurídico Mexicano. Tomos I- IV. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, Porrúa. 2000.

²⁹ Artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁰ GARCÍA PADILLA, Miguel Ángel. Op. Cit. p. 16

El debido proceso legal tiene como finalidad que se dirima el juicio contencioso administrativo sin que se caiga en el caos procedimental, cumpliendo con las reglas establecidas para encausarlo en forma ordenada y compaginada a las etapas procesales que lo integran; sin embargo, para realizar una labor jurisdiccional, el razonamiento congruente del juez con la norma y con la justicia, puede resaltar opciones jurídicas para evitar que sea drástica la medida procesal que en aplicación estricta cierra la posibilidad de un medio de defensa.

Por otra parte, partiendo de que la autoridad administrativa puede cometer errores dentro de su actividad, y que tales errores traen como consecuencia el nacimiento de un acto viciado de ilegalidad, cuando tal acto, en relación con la función del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se impugne, se deberá observar la igualdad procesal entre las partes desiguales, debido a que se torna inexistente la prevalencia jerárquica a favor de la autoridad, al convertirse ésta en parte en el juicio contencioso administrativo.

Así, los tratadistas coinciden en que el juicio contencioso administrativo es un típico proceso de conocimiento, cuya estructura trifásica responde al modelo

tradicional, adoptando la denominación que Gonzalo M. Armienta Calderón le atribuye, a saber: “fase postulatoria, fase probatoria y fase conclusiva”.³¹

La fase postulatoria es la fracción exteriorizada del procedimiento que, como acto inicial, vincula la relación procesal del litigio con la demanda en la que el actor externa su voluntad de demandar la nulidad de un acto o resolución de las autoridades administrativas que a su juicio afecta sus intereses jurídicos poniendo de esta manera en marcha la cristalización de la justicia administrativa institucional, reflejada con la existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La fase probatoria es aquella por la que las partes allegan los medios de prueba al juzgador para probar la verdad de su dicho y con ellos probar los extremos de sus pretensiones, mismos que la ley determina cuáles serán admisibles dentro del juicio contencioso administrativo, y por último la fase conclusiva una vez que las partes externaron sus respectivas pretensiones acompañadas de las pruebas necesarias, es aquí cuando el juzgador haciendo un análisis completo de todos los elementos que tenga a su disposición se pronuncia al respecto del fondo del asunto planteado y emite su decisión en el respectivo fallo.

En el acto jurisdiccional emitido por institución competente como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben postularse los fines de

³¹ Citado por García Padilla, Miguel Ángel. Op. Cit.

un orden jurídico apegado a un criterio objetivo de justicia y limitarse a la aplicación directa del derecho positivo vigente, así tenemos que la justicia en el derecho objetivo debe buscarla el legislador al formular la ley y el Tribunal al aplicarla.

En la práctica, dentro del juicio contencioso administrativo llevado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se realiza la labor jurisdiccional, consciente de que, ciertamente, debe respetar el debido proceso legal, previsto como una garantía individual, y como un rito ordenado y lógico que debe acatar para no contravenir el derecho procesal y que en el juicio contencioso funciona tal principio para ambas partes, particulares y autoridades, haciendo iguales a los desiguales; pero también tenemos la oportunidad de considerar que existen parámetros de justicia que son susceptibles de pronunciarse, sin que vayan en detrimento del debido proceso legal, aplicados equitativamente para ambas partes en el juicio contencioso administrativo.

Es tal la relevancia que encierra el debido proceso legal dentro del procedimiento jurisdiccional, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió dentro de su Jurisprudencia número P./J.47/95,³² las formalidades

³² Jurisprudencia número P./J.47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta del mes de diciembre de 1995. Novena Época, página 133.

esenciales del procedimiento, para garantizar una adecuada y oportuna defensa en juicio, dicha jurisprudencia a la letra señala:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90. Ópticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco”

1.3.2. La Seguridad Jurídica en el Marco Jurídico del Contencioso Administrativo

En las relaciones entre gobernantes -como representantes del Estado- y gobernados, hay una sucesión de múltiples actos, que realizan los primeros y que, invariablemente, afectan la esfera jurídica de los segundos. Es decir, y como lo dice Porrúa Pérez: “el Estado en ejercicio del poder de imperio de que goza como ente jurídico, al asumir una conducta autoritaria y coercitiva, necesariamente afecta el ámbito jurídico personal de cada sujeto como gobernado, ya sea persona física o moral”.³³

Todos los actos de autoridad, que emanan esencialmente del Estado y

³³ PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. México, Porrúa. 1994. p. 197.

que son desempeñados por los diversos órganos de autoridad creados por el orden de derecho, tienen como finalidad inherente la afectación a alguna persona moral o física en sus diversos derechos, como son la vida, propiedad, libertad, etc.

En este orden de ideas, dentro de un régimen jurídico en el cual impera el derecho, bajo un carácter normativo legal, como es el caso de nuestro país, esa afectación que recae en cada gobernado de diversas formas y con múltiples consecuencias, debe obedecer a determinados principios previos y tener varios requisitos; es decir, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin las cuales no sería válida desde el punto de vista del derecho.

Tal conjunto de modalidades es al que debe sujetarse cualquier acto de autoridad, para que pueda producir cualquier afectación en la esfera del gobernado en alguno de los derechos que la conforman, traducándose en una serie de condiciones que constituyen las garantías de seguridad jurídica, en nuestro Derecho Mexicano. Consecuentemente, las garantías de seguridad jurídica implican el conjunto de requisitos y condiciones a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para poder generar una afectación válida de diversas índoles, en la esfera jurídica del gobernado, ya que sin observar esas circunstancias previas dicha actividad no sería válida bajo la luz del Derecho.

En este tenor, la seguridad jurídica en general, se manifiesta como el contenido de diversos derechos subjetivos, públicos e individuales del gobernado, oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos y observarlos. El Maestro Ignacio Burgoa refiere sobre la garantía de seguridad jurídica que:

A diferencia de la obligación estatal y autoritaria que se deriva de la relación jurídica que implican las demás garantías individuales, y que ostentan una naturaleza negativa en la mayoría de los casos, la que dimana de las garantías de seguridad jurídica, es inminentemente positiva en términos generales, ya que se traduce, no en un mero respeto o en una abstención de vulnerar, sino en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, elementos, circunstancias, etc., cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, que esté destinado a realizar.³⁴

Por lo que, la existencia de un procedimiento contencioso administrativo representa al particular una posibilidad más para defender sus intereses frente a la actuación ilegítima de la Administración Pública del Estado, pero más allá de esto, también representa para el mismo, un medio efectivo de control de legalidad. De ahí

³⁴ BURGOA O., Ignacio. Op. Cit. p. 517.

que sea innegable la relevancia que guarda el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como control de legalidad, para el respeto del Estado de Derecho en nuestro país, por lo que en el capítulo tercero abordaremos más profundamente lo relativo a su labor jurisdiccional a fin de constatar el cabal cumplimiento a la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 17 de nuestra Constitución Federal.

CAPÍTULO II

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE DEFENSA CONTRA ACTOS ARBITRARIOS DE LA AUTORIDAD

2. DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

En nuestros días la actividad administrativa ha crecido ampliamente, acentuándose el intervencionismo del Estado en las actividades de los gobernados, fomentando o restringiendo las libertades de estos, en ese sentido una de las exigencias de los tiempos modernos, ha sido el reconocimiento y respeto de ciertos derechos de los gobernados por parte del grupo en el poder, por lo que la existencia del Estado de Derecho, como lo sostiene Gil de Gallego: “necesariamente implica una especie de sometimiento del poder público a la norma jurídica, con el objetivo de lograr la justicia y la seguridad de los gobernados”.¹

En ese sentido, la actuación del Estado no puede ser caprichosa, arbitraria o ilegal, por consiguiente debe guiar su actuación en dos fundamentos rectores para legitimar frente a la sociedad su actuar: El Estado de Derecho y el Principio de Legalidad, el primero se caracteriza por el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los particulares y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos, el segundo se concibe, como

¹ GIL DE GALLEGO, Adrián. El Poder y su Legitimación. España, Editorial Marfil. 2002. p. 39.

lo sugiere Lucero Espinosa: “la columna vertebral de las funciones estatales, significando la conformidad con el derecho, que debe revestir todo acto estatal”,² es decir, las actividades derivadas de las funciones estatales deben sustentarse en normas jurídicas, observando en todo momento la jerarquía normativa que rige el sistema jurídico nacional.

En este orden de ideas, el Estado de Derecho aplicado a la Administración Pública, trae como consecuencia el principio de la legalidad, abriendo la posibilidad a los particulares de poder someter los actos de la Administración Pública a revisión por órganos jurisdiccionales especializados, que conforman la denominada *Justicia Administrativa*, donde encuentra cabida la llamada jurisdicción contencioso-administrativa.

2.1. La Justicia Administrativa

Como vemos, dentro de la concepción del Estado de Derecho se encuentra inmersa la idea de libertad como principio y de justicia como fin, a partir del reconocimiento y respeto de los derechos de los gobernados, implicando la creación de medios para que estos últimos puedan hacerlos valer, lo cual, en materia del ejercicio de la

² LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica de lo Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. México, Porrúa. 2000. p. 1.

función pública, nos ubica en el campo de la *justicia administrativa*, que ha sido definida por Sierra Rojas como: “un conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías para la defensa de los particulares”.³ Por su parte, Fix Zamudio la conceptualiza como: “el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses jurídicos de los administrados frente a la actividad administrativa”.⁴ De acuerdo con lo anterior, queda establecido que la justicia administrativa deber ser considerada con un medio y un fin en sí misma, un medio cuando nos referimos a los diferentes procedimientos de que dispone el gobernado para hacer que la Administración Pública ajuste su actuación al Derecho, y como fin cuando se le identifica con el propósito de alcanzar el correcto ejercicio del poder público en el ámbito administrativo.

De lo expuesto, encontramos que para alcanzar la justicia administrativa los gobernados deben contar, entre otros elementos, con un sistema que permita la solución de los conflictos que genera la actuación del poder público, una especie, en amplio sentido, de autotutela de la propia Administración, con el fin de que se legitimen las verdaderas razones de su actuación y de esta manera dar las justificaciones que muestren que las decisiones en cuestión aseguran la justicia de

³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México, Porrúa. 1984. p.581

⁴ FIX ZAMUDIO, Héctor, Aspectos Comparativos de la Justicia Administrativa, Tribunal Fiscal de la Federación, Serie Conmemorativa, Cuarenta y cinco años, Volumen V, p. 91.

acuerdo con el Derecho vigente. Así el instrumento fundamental para el ejercicio de la justicia administrativa lo tenemos en lo que se denomina la jurisdicción contencioso-administrativa.

2.2. Juicio Contencioso-Administrativo

La expresión contencioso-administrativo tiene su origen en el tiempo de la Revolución Francesa. Sin embargo, este concepto expresa una contradicción que sólo se justifica por los motivos que ocurrieron en su origen, pues se pretendía para la Administración funciones como la de impartición de justicia.

Al respecto, Fiorini ha notado:

La expresión contencioso administrativo une dos conceptos opuestos: contencioso y administrativo. El vocablo "contencioso" significa contienda -cuando se comenzó a utilizar en Francia se la entendía como litigio-. La palabra "administrativo", sustantivación de administración, significa dirección ejecutiva de personas y cosas - cuando comenzó a usarse en Francia representaba la materia correspondiente a esta clase de litigio-. Por ello, en su origen, la prenombrada expresión significó "litigio administrativo", pero, como

debían tramitarse ante órganos que formaban parte de la Administración Pública, se llamó a la actividad correspondiente "jurisdicción contencioso-administrativa", por consiguiente, el término originariamente comprendía litigios desenvueltos en la Administración Pública.⁵

Ahora bien, si la expresión *contencioso administrativo* había unido en una sola palabra dos conceptos opuestos, la nueva frase *jurisdicción contencioso-administrativa*, identificaba al mismo tiempo dos funciones más contradictorias: litigios jurisdiccionales resueltos por órganos de la Administración Pública. En efecto, como lo señala el autor en cita: “los vocablos que integraban la nueva frase se oponían a la teoría de la división de poderes, ya que, la referida frase reconocía funcionalmente al mismo poder que había dictado o realizado "el entuerto" la facultad de juzgarlo por sí mismo”.⁶ Es decir, que la Administración Pública juzgaba como juez sus mismos actos.

Las normas legislativas que crearon la jurisdicción contencioso-administrativa provenían del decreto francés del 22 de diciembre de 1789, que establecía lo siguiente: “Las administraciones de departamentos de distrito no podrán ser perturbadas, en el ejercicio de sus funciones administrativas, por ningún

⁵ FIORINI, Bartolomé. Qué es el contencioso. Buenos Aires, Ediciones Abeledo-Perrot, 1965. p. 65.

⁶ Idem. p. 68.

acto del poder judicial”⁷. A su vez, esta norma fue consagrada en el artículo 3° de la Constitución del año 1791, según el cual: “Los tribunales no pueden intervenir en las funciones administrativas o citar ante ellos a los agentes de la Administración, por razón de sus funciones”. Posteriormente, estos dispositivos fueron ratificados por la Ley del 16 de Fructidor del año III (2 de septiembre de 1795), donde se dispuso, que: “Se prohíbe intervenir a los tribunales de conocer los actos de la administración de cualquier especie que ellos sean”.⁸

Entonces, los litigios en los cuales la Administración estaba interesada escapaban del conocimiento de los tribunales. Alguna opinión minoritaria considera que la prohibición de inmiscusión que se impuso al Poder Judicial se debió principalmente a la aceptación del principio según el cual "juzgar a la Administración es también administrar", principio que hace a la jurisdicción administrativa partícipe de la acción administrativa.

Por otra parte, sostiene el autor Fiorini, que estas normas prohibitivas y tan excluyentes tenían su fuente en un falso concepto sobre separación de los poderes estatales que los consideraban autónomos y separados para cada función, dejando sin ninguna respuesta satisfactoria al fundamental principio de la unidad del

⁷ Idem.

⁸ Idem.

orden jurídico. Incluso, señala el referido autor, que además de este grave error de conceptos, la desviación que significaba el contencioso administrativo, tenía también su fuente ideológica en la desconfianza que los hombres de la Revolución sentían contra los Parlamentos del antiguo régimen.⁹ Por tanto, la jurisdicción contencioso-administrativa, conjuntamente con los elementos sustanciales que la integraban reconocen su causa creadora en accidentes históricos e ideológicos completamente circunstanciales.

En este sentido, esta jurisdicción contencioso-administrativa, surgida bajo supuestos tan erróneos y circunstanciales, se introduce en el Estado de Derecho. La oposición entre los conceptos contradictorios que dieron origen a la referida jurisdicción, conjuntamente con la ideología que representaba la teoría jurídica del nuevo Estado, producen una terminología que no concuerda con los principios que corresponden al Estado moderno, multiplicándose así la confusión reinante en la materia.

Por tanto, como lo menciona el doctor Cosimina Pellegrino, en torno a esta expresión *contencioso administrativo*: “existe mucha confusión doctrinal y de

⁹ Idem.

ahí que sostenga que es indefinible, lo cual se explica por su carácter complejo”¹⁰. Pero a fin de dar continuidad a la investigación que nos atañe, no debemos estancarnos en este punto para definir el contencioso administrativo desde su génesis, porque su propia denominación nos indica de qué se trata. En efecto, el contencioso administrativo es, como su nombre lo indica, una contención, una controversia con la Administración y, esa contención o controversia se produce porque se considera que un acto administrativo es ilegal o ilegítimo, o porque una actividad administrativa lesiona el derecho subjetivo de un particular.

2.2.1. Sistemas de lo Contencioso Administrativo Francés

El derecho administrativo francés ha dado materialmente origen al régimen administrativo de la mayoría de los países latinoamericanos, sin embargo, su sistema jurisdiccional administrativo ha tenido menor influencia en cuanto a su forma, ya que es el producto de una larga evolución y tradición difícilmente transportable en bloque a otro sistema jurídico.

¹⁰ COSIMINA PELLEGRINO, P. “Derecho Administrativo y Jurisdicción Contencioso-Administrativa”. 2006. <<http://www.zur2.com/fcjp/112/cosimina.htm>> 27 oct. 2006.

De ahí que del Sistema Francés, sean dos las formas más importantes de lo contencioso administrativo: 1) El Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, llamado también objetivo y el 2) El Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción o subjetivo.

El Primero, sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la Administración Pública ha actuado en contravención del marco legal instituido y con ello da origen a un acto ilegal en el que se pueden actualizar una o varias de las siguientes hipótesis:

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

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido del acto administrativo, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido del acto administrativo.

IV.- Si los hechos que motivaron al acto administrativo 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.

Son estas las causas que recoge el Contencioso Administrativo de Anulación para declarar que una resolución de la Administración Pública es ilegal y, por tanto, violatoria de garantías del gobernado.

Por su parte el Contencioso Administrativo del Plena Jurisdicción, de acuerdo al maestro Lucero Espinosa versa: “sobre derechos subjetivos, no requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular”.¹¹ De esta manera tenemos que cuando haya una cuestión de derecho subjetivo, entendiendo por éste la facultad de exigir, implica una voluntad protegida, ello conlleva al reconocimiento o no de un derecho personal o real según sea el caso.

En la legislación francesa el juicio de lo contencioso administrativo más importante es el de plena jurisdicción y se ventila ante un tribunal denominado *Consejo de Estado*, cuyas resoluciones nos dice Margain Manautou: “no pueden ser

¹¹ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit. p.68.

revisadas por el órgano judicial, en virtud de que dicho tribunal se encuentra a igual nivel constitucional de la Suprema Corte de Justicia de ese país”.¹²

En el caso de México, en donde el derecho administrativo, no se construyó con base en los criterios de distinción entre jurisdicción judicial y jurisdicción administrativa, tan extendido en el derecho administrativo francés, podemos afirmar que la evolución y la concepción de la jurisdicción contencioso-administrativa en nuestro país es distinta de la que surge en Francia, existiendo al contrario una tradición bastante larga de una competencia especializada de determinados tribunales para conocer de litigios en los cuales interviene la Administración, pero revisados en última instancia por el Poder Judicial, lo que implica querámoslo o no un sometimiento al Poder Judicial, declarando en consecuencia que decisiones del cuerpo ejecutivo, aseguran o no la justicia de acuerdo con el Derecho positivo.

En México, como órgano contencioso administrativo en el ámbito federal, contamos con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es descendiente en línea recta del sistema francés, pero como se ha hecho referencia, con sujeción al poder judicial, al revisar sus actos cuando se interpone demanda de

¹² MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. México, Porrúa. 2001. p. 1.

amparo o recurso de revisión fiscal, de ahí que consideremos importante hablar de tal órgano, que hoy por hoy es considerado pieza clave para la impartición de la Justicia Administrativa como control de legalidad en nuestro país.

2.3. Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

A mediados del siglo XIX influyó decisivamente en el avance del Derecho mexicano, y en particular en el derecho administrativo, Don Teodosio Lares, influenciado por la legislación francesa, formuló lo que se llamó en su momento “Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo”, misma Ley que se conoce como la *Ley Lares*¹³, en la que se otorgaron facultades jurisdiccionales a un Consejo de Estado, en donde la autoridad judicial no tenía competencia para conocer de cuestiones administrativas.

Una vez que fue aprobada la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, por el poder legislativo en su momento, se suscitaron una serie de controversias respecto a la constitucionalidad de dicha Ley, pero fue el pensamiento del entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Don Ignacio L. Vallarta quien sostuvo, en sus famosos *Votos*, la imposibilidad del Ejecutivo de

¹³ Ley Promulgada el 25 de mayo de 1853, la cual sólo cuenta con 14 artículos.

contar con un órgano para resolver controversias jurisdiccionales por actos de la administración que lesionaran a los gobernados, toda vez que ello implicaría la reunión de dos funciones de Estado –Ejecutiva y Judicial- en un mismo poder, lo cual iba en contra del texto constitucional de 1857, el cual sostenía en su artículo 50 lo siguiente:

Artículo 50.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio el legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

En este orden de ideas el entonces Ministro, con el argumento que antecede, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria del principio de la división de poderes que recogía la Carta Magna, pues con ello implicaba la duplicidad de funciones en un solo poder, el ejecutivo y el judicial, en el Presidente de la República, por lo que fue derogado tiempo después.

Finalmente, con la Ley de Justicia Fiscal, promulgada el 27 de agosto de 1936, en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas del Río, mediante decreto de 30 de diciembre de 1935, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31

siguiente de ese mismo año, se estableció un sistema contencioso-administrativo de corte continental europeo, inmerso en el poder ejecutivo.

La discusión principal para la creación de ésta Ley, se centró en si seguía siendo verdadera la tesis fijada por la Suprema Corte de Justicia, en el siglo XIX, basada en los Votos de Vallarta, sobre que la Justicia Administrativa no podía establecerse en México por ser contraria al artículo 50 de la Constitución de 1857, correspondiente al artículo 49 de la de 1917, según el cual “no podrán reunirse dos o más de estos poderes –el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial- en una sola persona o corporación”.

Sobre este punto, cabe destacar, considerando además la evolución de la jurisdicción contenciosa-administrativo que al respecto se manifestaba en el contexto mundial, que para la redacción de esta Ley, se adoptó el criterio de que precisamente para salvaguardar la División de Poderes, era necesario un órgano jurisdiccional que resolviera las controversias surgidas dentro de la esfera administrativa, el cual fue nombrado en sus inicios como “Tribunal Fiscal de la Federación” ahora llamado “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, evitando así que el Poder Judicial interviniera en la actividad administrativa, lo cual sí sería atentatorio al Principio de la división de Poderes, lo que representa sin duda una diversa interpretación de dicho principio. Así con esta Ley se estableció por

primera vez en nuestro país un verdadero sistema de lo contencioso administrativo inmerso en el propio Poder Ejecutivo, que resolviera las controversias entre los particulares y el Estado, a efecto de controlar la legalidad de las resoluciones que la Administración Pública dictase en contra de los gobernados, ante el órgano jurisdiccional especializado.

En sus inicios, la competencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación estaba encaminada únicamente a dirimir controversias derivadas de actos o resoluciones de las autoridades fiscales, hoy en día su competencia material a aumentado, convirtiéndolo prácticamente en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal.

En efecto, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, en las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en relación con las modificaciones a que se refiere el artículo décimo del mismo, se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese

nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Con lo anterior, se vio también aumentada la competencia del Tribunal en materia administrativa, pues más allá del ámbito tributario, se amplía dicha competencia para resolver controversias que surjan dentro de la esfera de la Administración Pública Federal.

No se entrará en más detalles respecto a la historia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que tal proceder excedería el objetivo del presente trabajo, motivo por el que solamente se analizará su naturaleza jurídica y la estructura actual del citado órgano de impartición de justicia.

2.3.1. Naturaleza Jurídica

De conformidad con el artículo 1° de su Ley Orgánica, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal Administrativo, el cual está encargado de dirimir las controversias que se susciten entre el Estado y los gobernados.

Como señalamos con anterioridad, una corriente formada por juristas defensores del Principio de la División de Poderes, se opuso enérgicamente a la

creación de un órgano jurisdiccional inmerso en el Poder Ejecutivo, el cual, supuestamente, invadía la esfera del Poder Judicial, por ser éste el encargado de dirimir las controversias.

Por el contrario, los juristas que apoyaron la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación, sostuvieron que, precisamente se creaba este órgano para evitar una posible violación a ese Principio, al impedir que el Poder Judicial cuestionara la actuación del Poder Ejecutivo analizando la legalidad de sus actos, lo cual, indudablemente, si contravendría el Principio en cuestión.

Para dilucidar mejor esta cuestión, debemos recordar que siguiendo la Teoría de la División de Poderes, cada uno de ellos -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- tiene funciones propias y distintas entre sí; sin embargo, no se trata de un Principio rígido, pues admite que un Poder ejerza funciones distintas a las comprendidas en su esfera de competencia. Por ello, para diferenciar entre Actos Administrativos, Legislativos y Jurisdiccionales, se siguen dos criterios:

I) Criterio Formal.- Atiende al órgano que realiza la función y prescinde de la naturaleza intrínseca del acto; de este modo, las funciones son formalmente legislativas, judiciales o administrativas, según el poder que las realice.

II) Criterio Material.- Toma en cuenta la naturaleza intrínseca del acto, sin importarle el órgano que realiza la función. Así, las funciones serán legislativas, judiciales o administrativas, de acuerdo con los rasgos distintivos de cada órgano, independientemente de quien sea el que realice la función.

En este orden de ideas, podemos afirmar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional, toda vez que siguiendo el criterio formal depende del Ejecutivo, y en cuanto al criterio material, ejerce funciones jurisdiccionales al resolver las controversias que se suscitan entre la Administración Pública y los particulares.

De este modo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue creado como un Órgano de Impartición de Justicia Administrativa, que fallaría de manera autónoma en representación del Poder Ejecutivo por delegación de facultades que la Ley le hace; es decir, es un Tribunal Administrativo de Justicia Delegada, no de Justicia Retenida.

Por Justicia Retenida, debemos entender aquella que se imparte por mandato y bajo los lineamientos establecidos por un superior jerárquico al que se representa; por su parte, la Justicia Delegada implica independencia en la actuación, ya que el superior jerárquico delega sus atribuciones en el inferior, el cual las ejerce

conforme a su criterio; es decir, goza de plena autonomía para fallar sin la intervención de los órganos que se la delegan.

En este orden de ideas, cabe destacar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa nació con autonomía decisoria respecto del Poder Ejecutivo y sólo depende de él presupuestalmente, que es un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al formar parte del Poder Ejecutivo y ejercer funciones jurisdiccionales, juzgando la legalidad de los actos de la Administración Pública, emitiendo en forma autónoma sus sentencias. La función jurisdiccional -resolver una controversia entre dos partes mediante la emisión de una sentencia- demuestra que estamos en presencia de un litigio; por otro lado, el carácter de contencioso administrativo lo adquiere al derivar formalmente del Poder Ejecutivo y realizar una función autónoma y materialmente jurisdiccional.

Como se ha hecho referencia, el Contencioso Administrativo Mexicano se inspira en el sistema francés, el cual hace una distinción tajante entre la anulación -contencioso administrativo objetivo-, y la plena jurisdicción -contencioso administrativo subjetivo-; el primero como se mencionó con anterioridad, se ocupa únicamente sobre si la autoridad obró dentro de sus facultades legales y para el fin por el que le fueron conferidas, y, en cambio, el contencioso administrativo

subjetivo se refiere al reconocimiento de un derecho administrativo en favor del reclamante.

Podemos decir en este punto, que la diferencia entre la anulación y la plena jurisdicción radica en las facultades del Juzgador. En la primera, sólo se declara la nulidad del acto en caso de que éste sea ilegal; mientras que en la plena jurisdicción, no sólo se declara la nulidad del acto impugnado, sino que además, se señala a la autoridad administrativa el sentido y los lineamientos dentro de los cuales debe de emitir una nueva resolución.

Así, podemos señalar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por sus características especiales, puede describirse como un tribunal de anulación que presenta ciertos matices de plena jurisdicción, en virtud de que no sólo declara nulidades lisas y llanas sino que está facultado para emitir resoluciones en las que señale los efectos de la nulidad declarada; es decir, precisa los términos a los que debe ceñirse la autoridad administrativa al dictar la nueva resolución, así como, en ciertos casos, emitir sentencias en donde sustituye a la autoridad demandada. Sin embargo, cabe indicar que dicho Tribunal no tiene facultades para emitir en todos los casos una resolución que sustituya a aquélla que ha sido impugnada y declarada nula, ni para ejecutar sus sentencias, por lo que, no siendo estrictamente un Tribunal de mera anulación, tampoco presenta las

características de la plena jurisdicción del sistema francés, sino más bien maneja un sistema ecléctico.

2.4. Estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Hoy en día, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está conformado por una Sala Superior y varias Salas Regionales, estas últimas distribuidas a lo largo del territorio nacional, permitiendo por una parte la presencia de la justicia administrativa en poblaciones donde concurren en gran medida las relaciones jurídico-económicas, bajo la bandera de descentralización que fomenta el gobierno federal, y por el otro, que los particulares puedan promover sus demandas cerca de sus ciudades de origen, lo llevaría a pensar una impartición de justicia más expedita y eficaz.

2.4.1. Sala Superior

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compone de 11 Magistrados especialmente nombrados para integrarla, uno de ellos es designado Presidente del Tribunal por un periodo de dos años y solamente tendrá

el beneficio de la reelección relativa. Dicha Sala Superior actuará en Pleno o en 2 Secciones; el Pleno podrá sesionar con la presencia de 7 de sus miembros y las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes; por su parte, cada Sección se integrará con cinco Magistrados de entre los cuales elegirán a su Presidente, siendo sólo necesaria la presencia de cuatro de sus miembros para sesionar. Cabe destacar que el Presidente del Tribunal no integra ninguna sección.

La competencia expresa del Pleno, así como la de las secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está regulada tanto por Ley Orgánica como por su Reglamento Interno, donde en términos generales destacan sus actividades administrativas, como jurisdiccionales, esto es, la propia Sala Superior tiene amplias facultades para la administración de sus recursos asignados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la implementación de políticas laborales y para decidir en asuntos que por ley le compete resolver.

2.4.2. Salas Regionales

De conformidad con el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cada una está integrada por tres Magistrados, los cuales deberán estar presentes para sesionar, bastando la mayoría

de votos para resolver el asunto. En cuanto a la competencia territorial, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada región habrá el número de Salas que acuerde el Pleno de la Sala Superior, y se ubicarán en la sede que el mismo señale. De este modo, y tal como lo establece tanto su Ley Orgánica como el Reglamento Interno de dicho Tribunal, las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad que emitió el acto impugnado, la cual se le denomina autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó el último acto de molestia con motivo de la resolución impugnada. Cuando la demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular -Juicio de Lesividad-, se atenderá al domicilio¹⁴ del particular demandado.¹⁵

¹⁴ Artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁵ Este tipo de juicio a sido instituido como un freno a la facultad revocadora de Administración Pública, pues de conformidad con el artículo 36 del Código Fiscal de Federación, las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.

2.4.3. Competencia Material

La competencia material de las Salas Regionales se encuentra regulada en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que puede ser desglosada de la siguiente manera;

COMPETENCIA MATERIAL	
MATERIA	FRACCIONES
FISCAL	I, II y IV (MATERIA ADUANERA)
MULTAS ADMINISTRATIVAS	III
PENSIONES	V y VI
CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA	VII
LA ESPECIAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL	XI y Art.- 20 de la Ley Orgánica.
RESPONSABILIDADES	VIII, X y XII
FIANZAS	IX
COMERCIO EXTERIOR	XI
RESOLUCIONES DE RECURSOS	XIII y XIV
LAS DEMÁS	XV y (NEG. FICTA)

En este orden de ideas, debemos señalar que se exceptúan del artículo supratranscrito las que corresponden resolver al Pleno o a las Secciones -de acuerdo

a su competencia expresa o bien por atracción-, ya que en esos casos solamente se encarga la Sala Regional de la instrucción del juicio.¹⁶

2.5. El Juicio Contencioso Administrativo

Al igual que José Luis Vázquez Alfaro, consideramos que el Juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido modelo, no sólo de los Tribunales Administrativos Mexicanos con jurisdicción limitada a la materia

¹⁶ De conformidad con el artículo 48 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo; el Pleno o las Secciones del Tribunal, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente, de los particulares o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.

I. Revisten características especiales los juicios en los que:

a) Por su materia, conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia.

Tratándose de la cuantía, el valor del negocio deberá exceder de tres mil quinientas veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.

b) Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general; fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.

II. Para el ejercicio de la facultad de atracción, se estará a las siguientes reglas:

a) La petición que, en su caso, formulen las Salas Regionales o las autoridades deberá presentarse hasta antes del cierre de la instrucción.

b) La Presidencia del Tribunal comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala Regional antes del cierre de la instrucción.

c) Los acuerdos de la Presidencia que admitan la petición o que de oficio decidan atraer el juicio, serán notificados personalmente a las partes en los términos de los artículos 67 y 68 de esta Ley. Al efectuar la notificación se les requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en el Distrito Federal, así como que designen persona autorizada para recibir las o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en el mismo. En caso de no hacerlo, la resolución y las actuaciones diversas que dicte la Sala Superior les serán notificadas en el domicilio que obre en autos.

d) Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, la que lo turnará al magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.

tributaria, sino el modelo de todos los procesos administrativos que se han regulado en nuestro país, ya que, en muchos aspectos, las distintas leyes procesales administrativas se han limitado a reproducir, a veces literalmente, artículos enteros de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo que regulan el procedimiento contencioso administrativo federal.¹⁷

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se rigen por las disposiciones tanto del Título VI del Código Fiscal de la Federación así como de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto por los Tratados Internacionales de que México sea parte.¹⁸ Como hemos hecho mención, a falta de disposición expresa en la legislación contenciosa Administrativa Federal, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre y cuando dicha disposición no contravenga el procedimiento contencioso del Código Tributario.¹⁹

Debemos señalar en este punto, las causales de improcedencia y sobreseimiento que se pueden dar en el procedimiento contencioso administrativo

¹⁷ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1991.

¹⁸ De acuerdo con el artículo 4° transitorio de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, los juicios que se encuentran en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor dicha Ley, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales que estuvieron vigentes en el momento de presentación de la demanda, esto es, el Título VI del Código Fiscal de la Federación, artículos del 197 al 263 del Código citado.

¹⁹ Artículo 1° de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que en caso de existir alguna, no podría iniciar, o en su caso, continuar con el procedimiento a fin de resolver la litis planteada por las partes, por lo que el Juzgador debe estudiarlas, incluso, de oficio o bien, a petición de parte, según sea el caso; éstas causales se encuentran señaladas en los artículos 8 y 9 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.5.1. Partes en el Juicio

El artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo señala como partes del juicio contencioso administrativo a las siguientes:

I.- El demandante.

II.- Los demandados; tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

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

III.- El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controvertan resoluciones de autoridades

federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación..

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

Cabe destacar que en cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un sólo escrito de demanda, siempre que en el escrito designen de entre ellas mismas un representante común, ya que en caso de no hacer la designación, el Magistrado Instructor lo hará al admitir la demanda.

2.5.2. El Escrito Inicial de Demanda

El escrito inicial de demanda es el acto de iniciación del proceso, por el que se pide al órgano jurisdiccional que se inicie juicio respecto a la pretensión, que constituirá la litis del asunto.

Respecto al tiempo y la forma en que debe presentarse la misma, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que la demanda se presentará por escrito directamente ante Oficialía de Partes Común de la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, asimismo podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo en el caso de que el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la sala respectiva. Cuando se trate de una negativa ficta, la demanda se podrá interponer en cualquier momento, después de los tres meses de plazo de que goza la autoridad para resolver las instancias y peticiones que le formulen.²⁰

Tratándose en los casos de Juicio de Lesividad, las autoridades fiscales podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, toda vez que en éste caso se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época, sin exceder de los cinco años del último efecto; sin embargo, en caso de que

²⁰ De conformidad con el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se considera que las instancias administrativas no resueltas en el término de tres meses, contados a partir de la fecha de su presentación, se deben de entender que han sido concluidas negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho término, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar que ésta se dicte.

la sentencia sea total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Por otro lado, es importante comentar los casos en los que se suspende el plazo para interponer la demanda y/o iniciar el juicio, esto es cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, éste se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda, si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos, cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

Ahora bien, en los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio de nulidad se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

Al presentar la demanda, se debe acompañar una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el Titular de la Dependencia en donde se emitió el acto impugnado, o en su caso, para el particular demandado, asimismo deberán cumplir con todos los requisitos que para tal efecto señalan los artículos 14 y 15 de Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Cabe referir que cuando el Magistrado tiene a la vista la demanda, debe revisar de oficio que el escrito esté firmado, ya que en caso contrario la misma se deberá de tener por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, pues en este caso bastará con que imprima su huella digital y que firme otra persona a su ruego.

Una vez que se han revisado todos y cada uno de los requisitos señalados en los artículos 14 y 15 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el Magistrado Instructor emitirá auto por el cual se admite a trámite la demanda ante el Tribunal, el cual podrá ser notificado personalmente o por correo certificado, según sea el caso, al actor y por oficio a la autoridad demandada, en el domicilio que obre en autos, emplazándolo para que la conteste en los 45 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación.

2.5.3. Contestación de la Demanda

El oficio de Contestación de Demanda deberá de dirigirse a la Sala que conozca del juicio; de igual modo, el tercero podrá apersonarse dentro del plazo para contestar la demanda mediante escrito que debe contener los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en juicio.

Son los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, los que nos indican los elementos que el demandado debe señalar en su contestación, haciendo la aclaración que para los efectos del último artículo en cita, será aplicable en lo conducente el artículo 15 del mismo ordenamiento legal, referente al apercibimiento en caso de omisiones.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma y se correrá traslado a fin de que el actor pueda ampliar su demanda de acuerdo a lo previsto en el artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, supuesto que analizaremos más adelante. De igual modo, en la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

Por último, cabe señalar que cuando haya contradicciones entre los fundamentos de hecho y de derecho dados en la contestación de la autoridad que dictó la resolución impugnada y la formulada por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado de que dependa aquélla, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por éstos últimos.

En el caso de que se aporten elementos que el actor desconozca se señalará en el acuerdo la posibilidad de que el actor amplíe su demanda en términos del referido artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.5.4. Ampliación de la Demanda y su Contestación

Dentro del Proceso Contencioso Administrativo, se establece la posibilidad para que el demandante en el Juicio de Nulidad amplíe su demanda, una vez que la Sala del Tribunal emita acuerdo por el que admita la contestación realizada por la o las Autoridades Demandadas, concediendo para tal efecto el término de 20 días, el cual correrá a partir de aquel en que surta efectos la notificación del referido acuerdo.

Ahora bien, debemos establecer que la Ampliación se origina precisamente por la peculiaridad de los actos que se impugnan, previstos por las cuatro fracciones del artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Dicho escrito de ampliación de demanda le será aplicable todo lo dispuesto por el artículo 15 de la propia Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo que respecta, a la contestación de la ampliación de demanda, una vez que el actor produce su ampliación, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a las Autoridades Demandadas, para que éstas, a su vez, den contestación dentro de un plazo de 20 días, siguiéndose las mismas disposiciones concernientes a la Contestación de Demanda, pero sobre todo, con respecto a lo establecido por el artículo 22 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que de ningún modo se podrán variar los fundamentos y motivos de la resolución impugnada en el oficio de la referida contestación a la ampliación.

2.5.5. Alegatos y Cierre de Instrucción

Al igual que en las materias Civil, Penal, Familiar, etc., los Alegatos en el juicio que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es aquella fase de la Instrucción donde las partes establecen los razonamientos lógico-jurídicos, por virtud de los cuales fortalecen el valor de las pruebas que se ofrecieron durante la substanciación de la fase procedimental a fin de desvirtuar las de la contraparte, reforzando así los argumentos o agravios que se hayan vertido en la demanda, contestación, ampliación a la demanda y contestación a la ampliación, según sea el caso.

Sin embargo, se debe distinguir que en el juicio los alegatos únicamente podrán hacerse de manera escrita, ya que en el mismo no se establece Audiencia alguna para el desahogo de las pruebas y se oigan los alegatos de las partes, tal como lo señala el artículo 47 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Una vez que hayan transcurrido 10 días de concluida la substanciación del Juicio entendida ésta precisamente como la Instrucción, periodo durante el cual se producen las pruebas y se oyen alegatos de las partes a fin de poner el Proceso en estado de citación para sentencia; el Magistrado Instructor notificará a las partes a

fin de que las mismas ofrezcan sus Alegatos en el término de 5 días, los cuales ya sean ofrecidos o no, y siempre que no exista cuestión pendiente ni pruebas por desahogar, quedará cerrada la Instrucción, lo anterior con manifestación expresa, estando así el Tribunal en la posibilidad de emitir sentencia.

Por último, debemos señalar que si bien lo anterior es la regla general establecida por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo para el cierre de instrucción, el artículo 49 de la Ley invocada establece que para dictar resolución en los casos de sobreseimiento contemplados en el diverso artículo 9 de la propia Ley, no será necesario que se haya cerrado la Instrucción; lo anterior en virtud de que estimamos que el propio Juicio queda sin materia con respecto a la litis planteada, por lo que queda justificado este argumento.

2.5.6. La Sentencia

La sentencia debe ser entendida como el acto del órgano juzgador de mayor trascendencia dentro del juicio contencioso administrativo, pues en ella se resuelve el litigio planteado, para ello la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo exige el estudio completo sobre cada concepto de impugnación, así como la obligación de expresar los artículos legales en los cuales se apoya la

decisión, como también los razonamientos lógico-jurídicos que llevaron a la aplicación de los mismos, debiendo en consecuencia exponer sucintamente las argumentaciones con base en las cuales se llegó a la conclusión de los hechos son o no ciertos.²¹

La Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece que la Sentencia debe pronunciarse por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, dentro de los 60 días siguientes al cierre de instrucción, estando dentro de dicho plazo el de los 45 días a que está obligado el Magistrado Instructor para formular proyecto de sentencia.

El artículo 51 de la multicitada Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, describe la manera en como el cuerpo Colegiado se puede pronuncia con relación al fondo de la litis; declarando la nulidad lisa y llana o para ciertos efectos o bien declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, y en caso contrario cuando no haya ningún vicio de ilegalidad dentro de la resolución controvertida, reconocer la validez de la resolución.

²¹ Artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Una vez que la sentencia que resolvió el asunto se encuentre firme, la misma deberá ser cumplimentada en un plazo máximo de cuatro meses, dicho cumplimiento no deberá ser emitido o tener un alcance diverso al que fuera materia de la litis resulta por la sentencia.

2.5.7. Recursos en el Juicio Contencioso Administrativo

La Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo prevé medios de impugnación que pueden promover las partes en contra de resoluciones jurisdiccionales dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro del proceso contencioso administrativo. Los medios impugnativos, según el autor Manuel Lucero Espinosa, son instancias a favor de los contendientes para impugnar las resoluciones de los Tribunales, cuando éstas no se encuentre apegadas a derecho.

En efecto, la actividad jurisdiccional, al ser ejercida por seres humanos, se encuentra sujeta a la imperfección, de ahí que los sistemas jurídicos tengan que establecer diferentes medios impugnativos con el objeto de sean revisados, por el propio juzgador o por otros Tribunales, los diversos actos que se emiten durante la fase procesal, incluyendo la sentencia definitiva, a fin de que de no haberse emitido

conforme a derecho sean revocados o modificados, o en su caso, de no comprobarse su ilegalidad, se confirmen.

2.5.7.1. Recurso de Reclamación

Conforme al artículo 59 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. Asimismo, el auto que decrete o niegue la suspensión provisional, así como a las sentencias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, también podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación, tal y como lo señalan los artículos 28 y 62 de la Ley de mérito. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Una vez interpuesto el recurso de reclamación, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la Sala o Sección correspondiente

para que resuelva en el término de cinco días. El Magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse. Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte. Por lo que se refiere al recurso de reclamación en contra el auto que decreta o niegue la suspensión provisional, así como a las sentencias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, la Sala Regional correspondiente ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido dicho plazo, la Sala Regional remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda, dentro de las veinticuatro horas siguientes, copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora de recibido. Una vez remitido el recurso de reclamación en los términos antes señalados, se dará cuenta a la Sala Superior que por turno corresponda para que resuelva en el término de cinco días.

2.5.7.2. Medios de Defensa contra la Sentencia Definitiva

Una vez que la Sala emitió su sentencia y realizó las notificaciones correspondientes, ésta puede ser recurrida por las Partes mediante Juicio de Amparo

Directo para el particular, y Recurso de Revisión Fiscal para las Autoridades Demandadas, los cuales se deben de interponer directamente ante la Sala, y el Magistrado Presidente de Sala será quien realice el Informe Justificado a fin de remitir los autos originales, junto con la Demanda de Amparo o el Recurso de Revisión Fiscal, al Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa; en el supuesto de que el Colegiado otorgue el Amparo y la Protección de la Justicia de la Unión, o en el caso de Revisión Fiscal se considere procedente, deberá regresar el expediente con su fallo al Tribunal, a fin de que la Sala que conoció del asunto vuelva a emitir sentencia siguiendo los lineamientos establecidos por el Colegiado.

No es óbice señalar que en caso de promoverse Demanda de Amparo contra la Resolución o Sentencia que haya sido impugnada a su vez a través de Recurso de Revisión Fiscal, la Sala realizará lo descrito con anterioridad, con la salvedad de que remitirá los autos al Colegiado que esté conociendo de dicho Recurso a fin de que resuelva ambos en la misma sesión, de conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.5.7.3. Otros Medios Impugnativos

Aunque no están señalados como recursos, están previstos tres procedimientos especiales de impugnación, relacionados con la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: la queja por incumplimiento de sentencia firme; la aclaración de sentencia y la excitativa de justicia, que prevén los artículos 58, fracción II, 54 y 55 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, respectivamente.

2.5.7.3.1. La Queja

La instancia de Queja a la que se refiere la fracción II, del artículo 58 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, procede si la autoridad responsable o como menciona Margaín Manautou: “la que la sustituya por cambios de la administración”,²² vuelve a citar o realizar el mismo acto anulado, cuando se incurre en exceso o defecto en su cumplimiento, así también cuando haya omisión total, para lo cual deberá pasar el término de cuatro meses, y por último cuando la autoridad responsable omita dar cumplimiento a la orden de suspensión definitiva del acto controvertido.

²² MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. Op. Cit. p.356.

La Queja se presentará por escrito ante el Magistrado Instructor dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del nuevo acto que la provoca o en cualquier tiempo si aún no prescribe su derecho.

Por su naturaleza jurídica, se entiende que es una instancia por virtud de la cual el quejoso denuncia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el desacato a su sentencia, por parte de una autoridad administrativa, siendo su finalidad ordenar a la autoridad responsable se abstenga de realizar la conducta denunciada, procediendo en algunos casos a la imposición de alguna multa como sanción, así como poner en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos para los efectos legales a los que haya lugar, y en su caso a la revocación del acto que la provocó.

2.5.7.3.2. Aclaración de la Sentencia

La aclaración de la sentencia puede ser promovida, por una sola vez, por la parte que la estime contradictoria, ambigua y oscura la sentencia definitiva de alguna de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esta instancia se promoverá por escrito, ante la Sala o Sección del Pleno que dictó la sentencia, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación, señalando la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita. La interposición de la aclaración de sentencia interrumpe el término para su impugnación. Una vez interpuesta esta instancia, la Sala o Sección deberá resolverlo dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su recepción, sin que pueda variarse la sustancia de la sentencia. La resolución que resuelva la aclaración de sentencia, por sí sola no puede ser impugnada, sino debe tenerse como parte integrante de la sentencia definitiva.

2.5.7.3.3. Excitativa de Justicia

La excitativa de justicia, de acuerdo a lo señalado por el artículo 55 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, procede por la inactividad del Magistrado Instructor o de la Sala, por no formular, dentro del término de ley, su proyecto de sentencia o por no emitirla.

Se formulará mediante escrito presentado directamente ante el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien una vez admitida, requerirá un informe al Magistrado Ponente, Sala o Sección responsable.

De considerarse fundada la excitativa, se concederá un plazo de diez días a la Sala o Sección para que dicte la sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de sección. Cuando un Magistrado, en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme al citado artículo 55 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el Presidente del Tribunal podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

CAPÍTULO III

EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

3. LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Un sistema constitucionalista, como el que impera en México, tiene entre otros objetivos, el de la certidumbre de los derechos reconocidos y garantizados por la norma suprema. Dicha certidumbre, nos indica el Dr. Diego Valadés: “se traduce en que las normas aprobadas de acuerdo con la propia Constitución se aplicarán sin excepción tantas veces como se produzcan los supuestos que ellas mismas prevean”.¹ En este sentido todo acto que se aleje del cumplimiento puntual de lo preceptuado por la norma deberá ser considerado como contrario a derecho.²

En este orden de ideas, en la vida social, el individuo necesita, por una parte, tener la seguridad de que los demás respetarán sus derechos y, por otra, el

¹ VALADÉS, Diego. “La no Aplicación de las Normas y el Estado de Derecho”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, núm.103, enero-abril de 2002. p 220.

² Debe tenerse en cuenta que el ordenamiento jurídico constituye en sí un sistema, en donde se admite que en algunos casos se podrá afirmar que la no aplicación de una norma puede explicarse en función de la aplicación de otra, sin que esto constituya una antinomia, pues en este caso se trataría de un sistema deficiente porque incluye normas contradictorias entre sí, tal y como sucede en nuestro marco legal.

saber cómo ha de comportarse respecto de los derechos de los demás. Por tanto, la seguridad jurídica es uno de los bienes más preciados que el Estado debe garantizar, ya que como se mencionó en el primer capítulo, la justificación de la existencia del Estado ha sido precisamente que, mediante el monopolio de la violencia, se asegure la existencia de la sociedad y su paz interior, además de vigilar la observancia general de las normas jurídicas y mandatos de autoridad que permitan a los individuos moverse dentro de un marco legal con igual libertad y relativa autonomía que les permita realizar sus planes de vida. De ahí la pretensión de obligatoriedad inexorable que caracteriza a un ordenamiento jurídico.

Así, como se ha manifestado con anterioridad, el advenimiento de una sociedad igualitaria encuentra en la administración de la justicia su manifestación más generosa, pues la norma suprema, consagra los principios que rigen y orientan dicha administración, garantizando la seguridad de los ciudadanos en conflicto. La justicia es entonces el valor supremo, tanto de la convivencia social, como del propio Derecho. De este modo el individuo, goza de seguridad frente a sus congéneres, así como frente a la actividad del Estado.

De lo anterior podemos inferir que el Estado de Derecho, entre otros aspectos, demanda Instituciones que aseguren la garantía de acceso a la justicia o el derecho a la tutela jurisdiccional, prevista en nuestra Constitución, ello cuando el

individuo, con la actuación o actividad del Estado, se sienta transgredido en su esfera jurídica, pues tal garantía de acceso a la justicia junto con la seguridad jurídica son condiciones imprescindibles para la estabilidad y la paz en la sociedad.

Ahora bien, es innegable la relevancia que guarda el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como control de legalidad, para el respeto del Estado de Derecho en nuestro país, por lo que en este capítulo analizaremos su labor jurisdiccional a fin de constatar el cabal cumplimiento a la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 17 de nuestra Constitución Federal.

3.1. El cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hasta diciembre de 2005

Se dice y con razón que el punto más relevante del acto jurisdiccional de un tribunal lo constituye, sin duda, la emisión de la sentencia. Con ella no sólo se refleja la actuación de las partes en el proceso, sino que se soluciona el conflicto jurídico que constituyó la controversia y, por tanto, es el acto más importante en todo un sistema de impartición de justicia. La sentencia es en sí misma una operación de carácter crítico, y con ella, el juzgador imparte justicia .

A efecto de solucionar la cuestión planteada en la demanda, como lo sugiere Dehesa Dávila:

Se realiza un juicio lógico por el juzgador, regularmente, mediante un silogismo entre la premisa mayor, la premisa menor y su conclusión; de donde obtenemos que la primera se encuentra constituida por la norma general y abstracta, y la segunda corresponde al caso concreto planteado ante el órgano jurisdiccional; la conclusión es la consecuencia obtenida por el juzgador al emitir su sentencia resolviendo la controversia existente.³

Por tanto, al emitir la sentencia confluyen tanto las reglas de la lógica, de la experiencia y los sentimientos morales y de justicia que imperan en el juzgador.

Al elaborar la sentencia, el juzgador debe observar principios fundamentales suficientemente explorados por la doctrina como son la motivación, fundamentación, congruencia y exhaustividad, los cuales implican que el contenido de la sentencia debe apoyarse de manera expresa en los hechos probados que obren en autos; el señalamiento e interpretación de las normas jurídicas aplicables en la

³ DEHESA DÁVILA Gerardo. “Introducción a la Retórica y a la Argumentación”. Elementos de la retórica y la argumentación para perfeccionar y optimizar el ejercicio de la función jurisdiccional. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005. p. 77.

solución del conflicto; en resolver de acuerdo a lo solicitado y probado; que exista identidad entre lo resuelto y lo controvertido; que se resuelvan todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate y, por tanto, de pronunciarse sobre todas y cada una de las cuestiones planteadas.

En este sentido, si bien es cierto, como se dijo anteriormente, la emisión de la sentencia es el punto más relevante de la actividad jurisdiccional, también lo es que con el dictado de la sentencia no se agota dicha función ni cumple plenamente con su cometido, ya que además nace a favor de quien ganó la contienda, es decir, de quien se ve favorecido con el fallo, el derecho a su cumplimiento.

Así pues, la actividad jurisdiccional también trasciende a actos posteriores a la emisión de la sentencia, tendientes a lograr que el mandato concreto contenido en ella sea puntualmente observado y, de ser necesario, se haga el uso de la fuerza para cumplir con la determinación.

En este contexto, entre las diversas garantías contenidas en nuestra Constitución, es el artículo 17 el que contiene una de las más relevantes para la seguridad jurídica de las personas, la garantía de acceso a la justicia o de tutela judicial efectiva; a través de la cual, el gobernado encuentra protección a los diversos bienes que integran su esfera de derecho.

En efecto, el artículo 17 de la Constitución Política del país, respecto a la citada garantía de acceso a la justicia, textualmente establece:

Art. 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 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.

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.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Del texto Constitucional transcrito se desprenden las siguientes garantías de seguridad jurídica:

- I. Consagra la gratuidad en el desempeño de la función jurisdiccional, esto es, ninguna autoridad jurisdiccional puede cobrar a las partes remuneración económica alguna por el servicio que presta, lo que se traduce en la prohibición constitucional de las costas judiciales.
- II. Asimismo, el mencionado artículo otorga la facultad e impone la obligación a los Tribunales para que sean éstos los que realicen la impartición de justicia, estableciendo para tal efecto los lineamientos y

características que dicha justicia debe tener: a) **Pronta**, con tal concepto se indica que el proceso jurisdiccional debe de substanciarse y resolverse en los plazos y términos que para tal efecto marque la ley adjetiva respectiva; b) **Completa**, refiriéndose a que la sentencia efectivamente resuelva la controversia planteada por las partes, estudiando cada uno de los argumentos vertidos por ellas en el juicio y restituyendo al afectado en el goce del derecho transgredido y; c) **Imparcial**, refiriéndose a un actuar neutral e imparcial del Tribunal dentro del procedimiento, a efecto de no favorecer o beneficiar de forma alguna a cualesquiera de las partes.

Con el único fin de sintetizar la propuesta que en este trabajo se hace, sólo nos referiremos a la parte del texto constitucional en que se establece el imperativo de que la justicia sea completa.

En ese sentido, las diversas interpretaciones del Poder Judicial Federal en relación a que el enunciado de la justicia completa, implica el análisis de todos los puntos del acto en controversia y el derecho a obtener una sentencia jurídicamente fundada, cuyos motivos y razones encuentren plena concordancia con los preceptos que se citan, tal enunciado se satisface cuando la actividad jurisdiccional se encamina a tutelar el efectivo cumplimiento de las sentencias, pues como lo infiere Ibarra Gil: “a través del proceso de ejecución es como se restituye al

gobernado en el pleno goce de sus derechos”.⁴ Esto es, no basta con que exista la posibilidad de acceso a los tribunales y que éstos emitan sentencias en las que se resuelva la controversia planteada, sino que además para considerar colmada la garantía de acceso a la justicia, es preciso, además que el fallo emitido se cumpla y que la parte que obtuvo sentencia favorable sea puesta, de nuevo, en ejercicio de su derecho conculcado, pues suponer lo contrario nos llevaría al absurdo de considerar que las decisiones de los tribunales y, por tanto, su resoluciones son meras declaraciones de intenciones y que los derechos públicos subjetivos contenidos en las garantías individuales no pasan de ser textos que recogen principios teóricos o mandamientos éticos, sin fuerza vinculatoria, dando paso a aquella frase que cita Ponce Orozco: “sentencia que no se cumple es justicia que no se imparte”.⁵

Ahora bien, en cuanto al cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hasta diciembre de 2005, el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en la parte que nos interesa, establecía lo siguiente;

Artículo 239.- La sentencia definitiva podrá:

...

⁴ IBARRA GIL, Rafael. “Ejecución de Sentencias”, VIII Reunión Nacional de Magistrados. México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. RTFJFA. 2004, p. 325.

⁵ Citado por la Magistrada Ponce Orozco, Georgina, en su ensayo “Ejecución de Sentencias”, en la XIII Reunión Nacional de Magistrados, editado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en 2004, páginas 525.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

...

Del artículo antes transcrito, se desprende que la intención del legislador fue que las sentencias firmes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se cumplieran dentro de un plazo máximo de cuatro meses, sin que existiera posibilidad de invocar algún argumento para que se omitiera su cumplimiento, con la finalidad de evitar que las sentencias que se emitieran tuvieran un alcance diverso al que fue materia de la litis en aquella controversia en que se dictó, con lo cual era factible llegar a la convicción de que el legislador, con el artículo antes apuntado, pretendió otorgar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa plena jurisdicción y con ello garantizar la seguridad jurídica de los particulares.

No obstante, tal garantía no se vio realmente protegida, frente al incumplimiento de la autoridad, toda vez que dicho precepto no consignaba ninguna consecuencia jurídica en relación con el mencionado incumplimiento⁶, lo que se traduce en un claro y manifiesto estado de incertidumbre para el particular. Ello es

⁶ La doctrina define a este tipo de normas como imperfectas (*leges imperfectae*), que, aún prescribiendo una conducta, no ligan sin embargo consecuencia alguna a su trasgresión.

así, toda vez que, en opinión del postulante, no fue suficiente lo establecido por los artículos 239 y 239-B, correspondientes al Título VI, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1º, 2º y 4º transitorios de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2005, para cumplir con el fin último de la sentencia, por ello es menester también hablar de la Queja, a la que se refería el último artículo mencionado, por esto, sin más formalidad me permito pasar al siguiente apartado.

3.1.1. Eficacia de la Instancia de Queja en el juicio llevado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hasta el año 2005

De la lectura integral que se haga del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta diciembre de 2005, se advierte que la Queja se puede definir como la denuncia contra determinadas conductas que se consideran indebidas, con relación al cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en *lato sensu*, se considera esta figura jurídica como medio de ejecución de los fallos emitidos por dicho Tribunal.

Resulta conveniente resaltar que mediante decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del entonces Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1988, se introdujo a la legislación contenciosa esta figura, regulando los casos de incumplimiento por parte de las autoridades a una sentencia emitida por el Tribunal Fiscal, pero fue hasta el 15 y 31 de diciembre de los años 1996 y 2000, respectivamente, que fue reformada para quedar como sigue:

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

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan

resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio.

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

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

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

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

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

La Queja a la que se refiere el artículo transcrito, por su naturaleza jurídica, puede ser considerada una instancia, por virtud de la cual el quejoso denunciaba ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el desacato

a su sentencia por parte de una autoridad administrativa, siendo su finalidad ordenar a la autoridad responsable se abstuviera de realizar la conducta denunciada, procediendo en algunos casos, a la imposición de alguna multa como sanción y la revocación del acto que la provocó.

Con lo anterior queda de manifiesto que lo que se pretendía con la Queja era declarar nulo el acto que la provocó, instando al debido cumplimiento del fallo y, en su caso, sancionar la indebida actuación de la autoridad, de ahí que la instancia antes citada, se conciba como un instrumento para el cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales, respecto de quienes tienen la obligación de cumplirlas, tratando este artículo de consolidar la plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.1.1.1.- Actos en los que procede la interposición de la Queja

Como lo establecía el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en los casos de incumplimiento de sentencia sea firme o interlocutoria, que haya otorgado la suspensión definitiva, era procedente acudir en Queja, por una sola vez, ante la Sala que instruyó el juicio de nulidad en los siguientes casos;

I) La resolución que repetía indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dictó en cumplimiento a una sentencia.

II) Cuando la autoridad omitiera dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual debería haber transcurrido el plazo previsto en ley.

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

Como se observa, la queja procedía: si la autoridad responsable o la que la sustituya por cambios de la administración, volvía a citar o realizar el mismo acto anulado, cuando se incurre en exceso o defecto en su cumplimiento, así también cuando hubiera omisión total, para lo cual debería pasar el término de cuatro meses, y por último cuando la autoridad responsable omitiera dar cumplimiento a la orden de suspensión definitiva del acto controvertido, procedía acudir en Queja ante la Sala Regional correspondiente, para que en uso de las facultades que la ley le confería iniciara el procedimiento para determinar si hubo o no incumplimiento en cualquiera de sus formas antes mencionadas.

La Queja se presentaba por escrito ante el Magistrado Instructor dentro de los quince días siguientes a aquel en que surtía efectos la notificación del nuevo acto que la provoca o en cualquier tiempo si aún no prescribía su derecho.

En dicho escrito se deberían expresar las razones por las cuales el promovente estimaba que hubo repetición del acto nulificado o bien exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia.

3.1.1.2.- Efectos y alcances

Una vez presentada la Queja, expuestos los motivos que la provocaban, el Magistrado Instructor, mediante oficio que se giraba a la autoridad responsable, solicitaba un informe, que debía ser presentado por la autoridad dentro del plazo de cinco días justificando su acto u omisión. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el Magistrado Instructor daba cuenta a la Sala que resolvería la Queja planteada en un plazo también de cinco días. De confirmarse que hubo repetición del acto, se notificaría de ello al funcionario responsable de la repetición y a su superior jerárquico, ordenando se abstuviera de incurrir en nuevas repeticiones, pudiendo la Sala imponer a la autoridad responsable una multa de treinta hasta noventa veces de su salario normal, tomando en cuenta su nivel jerárquico la reincidencia y la gravedad del incumplimiento. Tratándose de la suspensión definitiva, si hubo omisión en la misma, podría en este caso imponerse multa de quince a cuarenta y cinco días de salario del funcionario responsable o renuente.

Si se resolvió que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, se dejaba sin efectos la resolución que provocó la Queja y se concedía al funcionario responsable el plazo de veinte días para que diera debido cumplimiento a la sentencia, señalándose la forma y términos precisados en ella, conforme a los cuales debería cumplir; por lo que respecta al incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, era aplicable del mismo modo este procedimiento.

Durante el trámite de la Queja se suspendía el Procedimiento Administrativo de Ejecución, siempre y cuando se solicitara ante la oficina ejecutora y se garantizara el interés fiscal en términos del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

A quien promoviera una Queja notoriamente improcedente, entendiendo por ésta la que se interpusiera contra actos que no constituyeran resolución definitiva, se podía imponer una multa que iba de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el área correspondiente al Distrito Federal, con la salvedad de que si la Sala o Sección, esto en caso de Sala Superior, consideraba que la Queja era improcedente, se ordenaría instruir la como nuevo juicio, enviándola a la oficialía de partes común correspondiente, para todos los efectos legales a que hubiera lugar.

3.1.1.3.- Ineficacia de la Queja

Como se ha mencionado en este capítulo, en contra del incumplimiento de una sentencia firme o interlocutoria del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hasta diciembre de 2005, era procedente la Queja, la cual sólo podía interponerse por una vez, ello representaba, en palabras de Hallivis Pelayo: “una limitante para la completa administración de justicia,”⁷ que debía correr a cargo del Tribunal, puesto que si frente a la resolución recaída a la queja, la autoridad era renuente al cumplimiento cabal de la sentencia, el propio Tribunal no estaba ya facultado para ejercer acto alguno en contra de la autoridad responsable, resultando con ello un estado de incertidumbre para el particular.

Efectivamente, al estar limitado dicho medio de ejecución a presentarse una sola vez, la autoridad responsable podía no cumplir con los efectos que se determinaran en la resolución de Queja, sin que existiera alguna consecuencia para tal autoridad, que pudiera ser determinada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en específico de la Sala que conoció de la causa y nulificó el

⁷ HALLIVIS PELAYO, Manuel Luciano y QUIJANO MÉNDEZ, Manuel. “Cumplimiento de la Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación”, IX Reunión Nacional de Magistrados. México, Tribunal Fiscal de la Federación. 2000, p. 405.

acto administrativo que originó el juicio contencioso administrativo. Por eso estimo que el mencionado Tribunal, hasta diciembre de 2005, todavía no podía ser considerado como Tribunal de Plena Jurisdicción, aún cuando existían los presupuestos necesarios para considerarlo como tal, pues aún existiendo en el caso de omisión o repetición del acto anulado, las sanciones contempladas en el artículo 239-B del Código Fiscal, si después de aplicada ésta persistía la rebeldía o renuencia de la autoridad responsable, el Tribunal debía desatender el asunto y el actor del juicio tenía que recurrir a la autoridad judicial para ver, en último extremo, satisfecha su pretensión, lo cual, según el maestro Emilio Margaín⁸ y opinión que comparto, no tenía justificación, ya que implica un serio cuestionamiento a la labor jurisdiccional de dicho órgano de impartición de justicia.

3.2. El Cumplimiento de las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo Vigente.

Una vez que se ha hablado de la ineficacia de la instancia de Queja, prevista en el Título VI, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta diciembre de 2005, resulta conveniente hablar de los dispositivos legales que lo sustituyeron y, por ende, derogaron, dando paso a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso

⁸ MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. Op. Cit.

Administrativo, la cual, de acuerdo con su exposición de motivos, da al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el carácter de Tribunal de Plena Jurisdicción, por lo que se refiere al cumplimiento de las sentencias que emite dicho Tribunal, por lo que resulta atractivo evaluar dicha afirmación.

3.2.1 El Cumplimiento de las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a partir de enero de 2006

Fue el 1° de diciembre de 2005, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual entró en vigor a partir del 1° de enero de 2006. Esta Ley, derogó el Título VI del Código Federal de la Federación, y los artículos 197 al 263 del citado ordenamiento legal, quedando sin efectos las disposiciones legales que contravinieran lo preceptuado por dicha Ley.

Los aspectos más relevantes de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, principalmente son los siguientes:

- 1.-** El fortalecimiento para el contencioso administrativo de la instancia de “litis abierta”, lo que conlleva a que las partes en controversia están sujetas a una jurisdicción de igualdad.

2.- Se establece que los particulares puedan impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo actos administrativos de carácter individual dentro del ámbito de competencia del Tribunal, sino también las diversas resoluciones administrativas de carácter general que expidan las autoridades en ejercicio de sus facultades, cuando éstas sean contrarias a la Ley de la materia, siempre y cuando sean autoaplicativas o cuando el interesado las controvierta en unión del primer acto de aplicación. Se excluye de la competencia del Tribunal a los Reglamentos.

3.- Se incorpora la condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, entendiéndose por ello cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de una resolución, la parte actora se beneficie económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación sean notoriamente improcedentes o infundados.

4.- Asimismo, la autoridad demandada deberá indemnizar al particular por el importe de los daños y perjuicios que se hayan causado, cuando la propia autoridad cometa una falta grave⁹ al dictar la resolución

⁹ Se entiende como falta grave, cuando la resolución impugnada se anule por ausencia de fundamentación o de motivación; sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia de Legalidad o Constitucionalidad de Leyes o cuando se anule en caso de que la resolución dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate¹⁰.

5.- Respecto a la suspensión, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo incorpora un marco jurídico ambiguo para lograr la suspensión de la ejecución de cualquier acto administrativo, incluso incorpora la suspensión con efectos restitutorios bajo el criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6.- En cuanto a las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sala Superior.

7.- Se trata de dotar al Tribunal de dispositivos legales para dar cumplimiento a las resoluciones que emiten.

De lo anterior, se observa que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa Federal, logra un paso más para alcanzar una auténtica justicia administrativa, y de esta manera avanzar también en el tan anhelado camino de la optimización de la administración de justicia en nuestro país. Ahora bien, por lo que respecta al Capítulo IX, del Cumplimiento de la Sentencia, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

¹⁰ La condenación en costas y la indemnización a que se refieren los puntos 3 y 4, se deberán tramitar en vía incidental.

Administrativa, en opinión del postulante, sigue sin estar dotado de plenas facultades para hacer cumplir sus determinaciones, pues sólo se contempla, tíbicamente, la posibilidad de imponer sanciones de carácter económico al funcionario responsable, así como a su superior jerárquico que, en contumacia, incumplen con las sentencias del Tribunal.

Al respecto, el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para el cumplimiento de los fallos del Tribunal Federal de Procedimiento Contencioso y Administrativo, textualmente establece:

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 esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.¹¹

Concluido el término anterior con informe o sin él, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:

a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil 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, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de

¹¹ Lo señalado en negrillas en este párrafo es añadido nuestro.

renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.

De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por el inciso a).

c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.

Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decreta, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.

d) Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:¹²

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

1.- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

2.- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

3.- Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.

¹² Lo señalado en negrillas en esta fracción es añadido nuestro.

4.- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

b) Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.

El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción I, inciso a) de este artículo.

d) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días

para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

e) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

f) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

g) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.

III. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor.

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

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

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

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

IV. A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, se le impondrá una multa en monto equivalente a entre doscientas cincuenta y seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y, en caso de haberse suspendido la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.

Existiendo resolución administrativa definitiva, si la Sala Regional, la Sección o el Pleno consideran que la queja es improcedente, prevendrán al promovente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los requisitos previstos por los artículos 14 y 15 de esta Ley, ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado Instructor de la queja.

Del artículo antes transcrito, se desprenden las reglas para el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo anterior a través de dos mecanismos; el primero mediante la actuación de oficio de dicho Tribunal, para la solicitud de informes a la autoridad demandada, respecto al cumplimiento dado a su sentencia, pudiendo en su caso sancionar económicamente a los servidores públicos renuentes en el acatamiento de aquélla, o bien, poner en conocimiento de la Contraloría Interna respectiva la conducta del funcionario responsable del incumplimiento, a fin de determinar su responsabilidad, y segundo mediante la interposición de la instancia de Queja, la cual, como se puede observar, en lo general, conserva la misma esencia del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta diciembre de 2005, el cual fue transcrito en líneas que preceden.

Ahora bien, en aras de cumplir cabalmente con la garantía de acceso a la justicia y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, de conformidad con el artículo 17 de nuestra Constitución, resulta necesario para enriquecer el Capítulo IX, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el que se incorpore a él los dispositivos legales que permitan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa obligar a las autoridades a cumplir plenamente con sus fallos, esto es, no sólo basta que se sancionen severamente a los funcionarios reuentes en el acatamiento de las sentencias, sino además debería contar con mecanismos efectivos para cumplir dicho objetivo.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debería de contar con la facultad de iniciar el procedimiento para destituir al funcionario responsable del incumplimiento, tal y como sucede en materia de amparo; asimismo, debiera tipificarse tal conducta como un delito, lo que derivaría en una sanción privativa de libertad. Por otro lado, con base en la competencia por materia del Tribunal, éste debiera contar con la autoridad necesaria para que otros organismos, cumplan con la determinación del fallo, por ejemplo, el levantar una clausura u ordenar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que instruya la desafectación de cuentas bancarias embargadas, o bien girar oficios a la tesorería de la Federación para que se afecte la partida presupuestal correspondiente y se devuelvan las

cantidades a que condenó el Tribunal, sin que medie la voluntad de la autoridad demandada.

En este sentido, sólo en esa medida sería posible el cabal respeto a la garantía de acceso a la justicia, pues no debemos perder de vista que a las personas que tienen la necesidad de acudir a los tribunales, cualesquiera que estos sean, no les importa tanto el que una autoridad sea o no sancionada por el desacato de una sentencia, lo que realmente les interesa y de ello también está deseosa la sociedad, es que el fallo se cumpla y se restituya al afectado en su derecho mancillado, evitando la perturbación de los actos impunes y la trasgresión del Estado de Derecho.

No debemos olvidar que el acceso a la justicia no sólo es un derecho inalienable del individuo para el ejercicio de sus prerrogativas e intereses legítimos sino también, para obtener una tutela efectiva por parte de los tribunales, es decir, el que se establezcan normas procesales que garanticen la efectividad del cumplimiento de sentencias por condena, con el objeto de lograr la restitución de las cosas a la situación preexistente a la violación y, además reparar los daños y perjuicios ocasionados con el acto irregular de la autoridad, mediante indemnización justa.

La anterior pretensión no desborda, en lo absoluto, las facultades competenciales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues al ser un Tribunal que conoce de asuntos federales en materia fiscal, multas administrativas, pensiones, contratos de obra pública, responsabilidades de servidores públicos, finanzas, comercio exterior, lo antepuesto en líneas que preceden, lo fortalecería como un Tribunal de plena jurisdicción.

Retomando lo señalado en el punto 2.3.1 de este trabajo, respecto de la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuanto que éste es considerado como un órgano jurisdiccional de justicia delegada, existen ya algunos ejemplos que pudieran servir de antecedente para proponer al legislador federal, un texto que lleve al Tribunal en cita a la tan anhelada plena jurisdicción en el cumplimiento de sus sentencias. Como muestra de ello tenemos las legislaciones locales en materia de lo contencioso administrativo, tanto del Estado de Jalisco, así como del Estado de México, correspondientes al ámbito estatal,¹³ las cuales a continuación se señalan en lo conducente:

¹³De conformidad con nuestra norma suprema, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, así los ámbitos de gobierno que existen en nuestro país son: Federal, Estatal y Municipal, por lo que las cuestiones administrativas que se deriven de dichos ámbitos, serán atribuidas específicamente a cada autoridad que las emitió, consecuentemente, su impugnación corresponderá ya sea al Tribunal Contencioso Administrativo Local o al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según disponga la ley que al caso específico corresponda.

LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO

Capítulo XIV. De la Ejecución de las Sentencias

Art.- 85. La ejecución de las sentencias es competencia del órgano jurisdiccional que las hubiese dictado en primera instancia.

Una vez que la sentencia definitiva que hubiese declarado procedente la pretensión del particular actor, haya quedado firme, el magistrado, de oficio o a petición de parte, dictará auto concediendo a la autoridad el término de quince días para cumplir voluntariamente con la sentencia e informar sobre dicho cumplimiento.

Transcurrido el término a que alude el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere dado cumplimiento a la sentencia, se decretará la ejecución forzosa de la misma. **Si existe algún acto material que ejecutar, lo podrá hacer la Sala por sus propios medios. Si se trata de dictar una nueva resolución y en la sentencia se hubiese definido el sentido de la misma, el magistrado procederá a dictarla en rebeldía de la autoridad, dentro de un término que no excederá de cinco días.** Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades en que pueda incurrir la autoridad demandada.

Sí en la sentencia no se hubiere señalado el sentido de la resolución que debe dictarse, o para la ejecución del acto o el dictado de la resolución requieren mayores elementos técnicos de aquellos con los que ordinariamente cuenta el tribunal, o cuando por alguna otra causa no sea posible que el tribunal ejecute directamente el acto material a que se refiere el párrafo anterior, se hará uso de las medidas de apremio previstas en la ley; si la autoridad tuviese superior jerárquico se le requerirá su cumplimiento por tal conducto; **si no obstante los anteriores requerimientos y el uso de medios de apremio, por dos ocasiones, no se cumplimenta la resolución y se trata de una autoridad que no haya sido electa en forma popular, será separada del cargo.** Cuando se trate de autoridades electas popularmente, a petición de parte, se expedirán copias certificadas de las actuaciones, para que la parte perjudicada por el incumplimiento promueva las responsabilidades que resulten.¹⁴

¹⁴ Lo señalado en negrillas en este artículo es añadido nuestro.

Art.- 86. Dentro del término concedido a la autoridad para cumplir voluntariamente con la sentencia, si existieran causas que imposibiliten material o jurídicamente su cumplimiento, la autoridad o el tercero perjudicado lo manifestaran así al órgano jurisdiccional, con exposición de los hechos y alegaciones, así como con el ofrecimiento de las pruebas necesarias para demostrar el impedimento. Recibido el escrito por el órgano jurisdiccional, se notificara al actor para que dentro del término de cinco días alegue lo que a su interés convenga y ofrezca las pruebas necesarias.

Dentro de los quince días siguientes al vencimiento del término concedido al actor en los términos del párrafo anterior **se dictará la sentencia interlocutoria que corresponda salvo que hubiere necesidad de audiencia para el desahogo de pruebas, en tal caso dentro del mismo término se llevara a cabo la audiencia y una vez desahogada la misma se dictara la sentencia en un término no mayor de diez días.**¹⁵

Art.- 87. Si se encuentra procedente la incidencia planteada conforme al artículo inmediato anterior, la Sala adoptará las medidas que aseguren la mayor efectividad de la sentencia definitiva y, **en su caso condenará a la autoridad, a la indemnización por daños y perjuicios que deberán regularse conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles.**

La condena dictada al pago de daños y perjuicios en los términos del presente artículo no concede al actor más que el derecho a obtener una suma de dinero que corresponda al valor económico de las prestaciones de dar, hacer o no hacer que la sentencia imponga a la autoridad demandada o a la encargada de la ejecución, como si esta se hubiera realizado puntualmente, sin que incluya conceptos o prestaciones distintas de las comprendidas en la sentencia, como sería el pago de las ganancias lícitas que el actor dejó de percibir con motivo del acto reclamado

Procede igualmente decretar el cumplimiento sustituto en los términos del presente artículo en aquellos casos en los cuales, una vez agotados

¹⁵ Lo señalado en negrillas en este artículo es añadido nuestro.

los medios de apremio en los términos del artículo 85, la autoridad persistiere en la negativa expresa o tácita a ejecutar la sentencia.¹⁶

Art.- 88. Cuando por efecto del cumplimiento sustituto de la sentencia se condene a la autoridad al pago de cantidad líquida, se requerirá a la autoridad, a su superior jerárquico, así como a la dependencia competente para el ejercicio del presupuesto de la entidad pública de que se trate, con el fin de que en un término de quince días realicen las gestiones necesarias para la realización del pago con cargo a la partida presupuestal correspondiente.

En caso de que no existiera partida presupuestal correspondiente o estuviere agotada la misma, en un término de treinta días, las autoridades a que se refiere el párrafo anterior deberán efectuar las gestiones necesarias para la creación o ampliación de la partida en su caso.

En todo caso, **la cantidad fijada como indemnización en los casos de cumplimiento sustituto causará el interés legal** a partir del vencimiento del término a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, si no se encontrare pagada.

Si la cantidad fijada como indemnización para el cumplimiento sustituto de la sentencia pudiera producir trastorno grave al presupuesto de la entidad pública obligada al pago, ésta lo hará del conocimiento de la sala, justificando los motivos y acompañando una propuesta de cumplimiento. La Sala, con audiencia de las partes, resolverá si procede o no la proposición y, en su caso, fijará la manera en que la autoridad deberá cumplir de modo que se eviten trastornos graves al presupuesto.¹⁷

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

Título Tercero del Proceso Administrativo
Capítulo III. Del Juicio Contencioso Administrativo
Sección Novena. Del Cumplimiento de la Sentencia

¹⁶ Lo señalado en negrillas en este artículo es añadido nuestro.

¹⁷ Lo señalado en negrillas en este artículo es añadido nuestro.

Art.- 279. Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la Sala Regional competente la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento.

En el propio oficio en que se haga la notificación a los demandados, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva.¹⁸

Art.- 280. Si dentro de los tres días siguientes a la notificación a los demandados, la sentencia no quedare cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento, la Sala Regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Se formulará la misma vista, cuando el actor manifieste que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado.

La Sala Regional resolverá si el demandado ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado; de lo contrario, la requerirá para que cumpla la decisión respectiva en un plazo de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Magistrado comisionara al Secretario de Acuerdos o Actuario para que de cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo.

En los casos en que por la naturaleza del asunto no sea materialmente posible dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento dentro del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, el Magistrado podrá ampliarlo hasta por diez días, contados a partir del día siguiente al en que se notifique a los demandados el requerimiento correspondiente.

¹⁸ Lo señalado en negrillas en este artículo es añadido nuestro.

Art.- 281. En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, **la Sección de la Sala Superior resolverá a instancia de la Sala Regional, solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, conmine al servidor publico responsable para que de cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta.** Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas.

Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la Sección de la Sala superior podrá decretar la destitución del servidor publico responsable, excepto que goce de fuero constitucional.

En caso de que el servidor publico administrativo goce de fuero constitucional, **la Sección de la Sala Superior formular ante la legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero,** en cuya tramitación y resolución se aplicaran en lo conducente las disposiciones del Título Segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurren en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades demandadas.¹⁹

Art.- 282. Tratándose de actos de privación de la propiedad de bienes inmuebles, la Sección de la Sala Superior podrá determinar, de oficio o a petición de cualquiera de las partes, el cumplimiento sustituto de las ejecutorias, mediante el pago del valor comercial de los inmuebles, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el actor.

Art.- 283. **No podrá archivarse ningún juicio contencioso administrativo sin que se haya cumplido enteramente la sentencia**

¹⁹ Lo señalado en negrillas en este artículo es añadido nuestro.

ejecutoria en que se haya declarado la invalidez del acto o la disposición general impugnada.²⁰

Art.- 284. Las disposiciones anteriores se aplicarán en lo conducente cuando no se de cumplimiento, se viole o exista exceso o defecto en la ejecución del acuerdo de suspensión que se hubiere decretado respecto del acto impugnado.

Los textos de los artículos reproducidos deben ser ejemplo que aliente al legislador federal a dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de fuerza vinculatoria para que sus fallos sean plenamente acatados y así evitar que las autoridades inobserven el Estado de Derecho. La positivización de tal pretensión apenas implicaría que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no quede rezagado respecto de las facultades que, en materia del cumplimiento de sentencias, ya tienen algunos tribunales de las entidades federativas, ya que no debemos olvidar que es el más antiguo de nuestro país y que ha servido de inspiración para todos los demás Tribunales contenciosos locales.

²⁰ Lo señalado en negrillas en este artículo es añadido nuestro.

3.2.2 La Falta de la Garantía de Audiencia en el Cumplimiento de las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Por otra parte, cabe abundar que el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuya regulación, como se mencionó con anterioridad, sustituyó al artículo 239-Bis del Código Fiscal de la Federación, prevé en su fracción II para el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo siguiente:

ARTÍCULO 58.- ...

II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

1.- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

2.- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

3.- Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.

4.- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

b) Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.

El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción I, inciso a) de este artículo.

d) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

e) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se

emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

f) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

g) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.

De lo transcrito, se observa que el procedimiento para tramitar la instancia de Queja, al igual que en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta diciembre de 2005, a nuestro juicio no satisface las formalidades esenciales del procedimiento, al no establecer expresamente a favor del gobernado o quejoso el derecho de alegar lo que a su derecho convenga así como el derecho de ofrecer pruebas, en su caso, una vez que la autoridad rinda su informe y con anterioridad a la emisión del acto privativo, esto es, antes de que se dicte sentencia que resuelva la instancia de queja o si el fallo se encuentra debidamente cumplido, cuando oficiosamente se haya iniciado el procedimiento sobre el cumplimiento, circunstancias que evidentemente dejan al contribuyente en un absoluto estado de indefensión e inseguridad jurídica.

Lo anterior es así, tanto en el procedimiento oficioso para verificar el cumplimiento de los fallos como en la Queja, al tratarse de instancias diferentes a la etapa ordinaria del juicio fiscal que concluye con la emisión de la sentencia definitiva o resolución que pone fin al juicio fiscal, ya que sus fines y momentos procesales son distintos, se debe de cumplir con sus específicas etapas procesales y contemplar la garantía de audiencia en la que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento; pues, tanto en el pasado como en el presente, no acontece en la especie, ya que el procedimiento de queja, establece que una vez iniciado el procedimiento para asegurar el cumplimiento de la sentencia, sea oficiosamente o mediante el planteamiento de la Queja, se pida a la autoridad a la que se le impute el incumplimiento de la sentencia un informe dentro del plazo de cinco días y una vez transcurrido dicho término, con informe o sin él, la Sala emitirá su fallo, lo que implica que no existe norma que permita que se le dé vista al quejoso con el informe de la autoridad para que, en su caso, el promovente de la Queja ejerza su garantía de audiencia y defensa expresando lo que a su derecho convenga, respetando de esa manera las formalidades esenciales del procedimiento, mismas que ya han sido referidas con antelación.

Ahora bien, todo lo anterior es de la mayor relevancia, pues, en el supuesto caso, cuando un gobernado cuenta con una sentencia firme del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declara nulo el acto impugnado y

condena a la autoridad a devolver una cierta cantidad de dinero, por concepto de pago de lo indebido, y al resultar que no ha obtenido de la autoridad demandada el cumplimiento del fallo, a pesar de haber transcurrido en exceso el plazo de cuatro meses para que la autoridad le haya dado cumplimiento, el gobernado se ve en la necesidad de interponer Queja y con copia de ella se corre traslado a la autoridad para que rinda su informe respectivo dentro del plazo de cinco días. Al rendir dicho informe, la autoridad acompaña una constancia de notificación en la que, a decir de la propia autoridad, consta la notificación de la resolución que dio cumplimiento al fallo de la Sala respectiva dentro de los cuatro meses que la Ley concede para hacerlo. En este sentido, la Sala Regional, la Sección o el Pleno, según corresponda, resolverá la instancia dentro de los cinco días siguientes, sin haber corrido traslado previamente a la quejosa del informe, ni de la constancias de notificación, (pues el procedimiento de la Queja no lo prevé) para que, en su caso lo impugne y desvirtúe su legalidad. Esta circunstancia deja en completo estado de indefensión al quejoso al no posibilitar que argumente y pruebe lo que a su derecho convenga respecto al informe rendido, lo que trae como consecuencia que, sin ser oído sobre el particular, se considere cumplida la sentencia al haberse notificado dentro del plazo de cuatro meses, dejando al quejoso, inclusive, sin la posibilidad de plantear Queja por exceso, defecto o repetición, si es que la autoridad, en el cumplimiento hubiese incurrido en alguno de estos supuestos. Esto es, se considera válida la notificación, sin que el gobernado haya tenido oportunidad de desvirtuarla, y por otro lado el

plazo de quince días para interponer la Queja, habría transcurrido en exceso, por lo que se estaría fuera de oportunidad para hacerlo.

Lo mismo sucedería, por ejemplo, en el caso de que la Sala Regional, la Sección o el Pleno, según corresponda, oficiosamente requieran a la autoridad para que rinda su informe sobre una sentencia que declaró nula una sanción de destitución de un servidor público y condenara a la reinstalación de su empleo, cargo o comisión, con el pago de sueldos caídos; si la autoridad rindiera informe en el que acompañara los documentos en los que consta la reinstalación y pago de sueldos y la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, sin correr traslado de ese informe y los documentos, (pues como se observa el procedimiento no lo prevé) dentro de los cinco días siguientes, resolverá que el fallo está debidamente cumplido, no obstante que pudiera darse el caso de que no se le estén calculando correctamente, en el sueldo, todos los incrementos a que el servidor público tenía derecho. En estos casos sería necesario que se corriera traslado y se diera a las partes la posibilidad de desahogar, en su caso, hasta una prueba pericial.

En aras del respeto de la garantía de audiencia, así como de la garantía de seguridad jurídica de las personas, se propone incluir en el Capítulo IX, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el señalamiento expreso donde se contemple que una vez que la autoridad rinda su informe respecto al

cumplimiento de la sentencia, se corra traslado al quejoso con dicho informe y anexos que le acompañen, para que en un plazo no mayor de cinco días exprese lo que a su derecho convenga y, en su caso, ofrezca y aporte pruebas, a fin de no dejarlo en estado de indefensión. De esta manera se cubrirían las formalidades esenciales del procedimiento para garantizar una adecuada y oportuna defensa previa a la emisión de la sentencia que resuelva la Queja, o bien, el auto que tenga por cumplimentada la sentencia definitiva, cuando se actúe oficiosamente.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como institución especializada que tiene a su cargo oír en juicio a los particulares inconformes, ha demostrado en los 70 años de su existencia, derivada de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, ser un muy demandado medio de control de legalidad de la actividad de la administración pública federal, por lo que ha prevalecido en todo ese tiempo, de ahí que deba perfeccionar sus funciones y evolucionar su estructura y competencia, teniendo siempre como finalidad, la impartición de justicia fiscal y administrativa de calidad, en forma pronta y expedita.

3.2.2.1. Cuadro comparativo de las normas tendientes a la ejecución de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Con el objeto de que la información anterior pueda ser apreciada esquemáticamente, a continuación se establecen las diferencias que registra el Procedimiento Contencioso Administrativo, a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, así como las observaciones pertinentes.²¹

<p>LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PUBLICADA EN EL D.O.F. EL 1° DE DICIEMBRE DE 2005, VIGENTE A PARTIR DEL 1° DE ENERO DE 2006.</p>	<p>CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE AL TÍTULO VI, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE LA LFPCA.</p>	<p>OBSERVACIONES</p>
<p><i>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 esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:</i></p>	<p><i>Artículo 239-B.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:</i></p>	<p>La LFPCA, a diferencia del CFF, contempla ya un capítulo especial para el cumplimiento de las sentencias del TFJFA.</p>
<p><i>I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al</i></p>	<p><i>No existe correlativo</i></p>	<p>En este sentido se puede observar un avance más para el cumplimiento de las sentencias del Tribunal, pues como se desprende del artículo 58 de la LFPCA, el seguimiento para dicho cumplimiento podrá ser mediante dos mecanismos; la petición de informes que de oficio realice la Sala que emitió la sentencia, así</p>

²¹ Si se desea ver de forma general las novedades relevantes de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, así como sus diferencias con el derogado Título VI del Código Fiscal de la Federación, remítase al anexo número I que se encuentra al final del presente trabajo.

<p>establecido por el inciso a).</p> <p><i>c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.</i></p> <p><i>Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decreta, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.</i></p> <p><i>d) Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>No existe correlativo</i></p>	<p>funcionario jurisdiccional correspondiente puede dar cumplimiento a la sentencia de la Sala.</p> <p>Una vez transcurridos los plazos señalados por el referido artículo 58 de la LFPCA, sin que la sentencia se haya cumplimentado o no esté en vías de ser cumplida, la Sala, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, podrá sancionar económicamente al funcionario renuente, o bien, poner en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento, lo que sin duda representa un avance más para el cumplimiento de las sentencias del TFJFA, pero como se ha expuesto, no sólo basta que se sancionen severamente a los funcionarios renuentes en el acatamiento de las sentencias, sino además debería contar el Tribunal con mecanismos efectivos para cumplir lo sentenciado.</p>
<p>II. <i>A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:</i></p>	<p><i>En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas</i></p>	<p>Se mantiene una redacción similar sin modificación relevante, en donde la Queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de que se trate de la omisión de la autoridad en dar cumplimiento a la sentencia, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.</p>
<p>a) <i>Procederá en contra de los siguientes actos:</i></p> <p>1.- <i>La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.</i></p>	<p>I. <i>Procederá en contra de los siguientes actos:</i></p> <p>a). <i>La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.</i></p>	<p>Se mantiene una redacción similar sin modificación relevante.</p>
<p>2.- <i>La resolución definitiva emitida y notificada después</i></p>		

<p><i>de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.</i></p>	<p><i>No existe correlativo</i></p>	<p>Procede la Queja en contra de la resolución que, en cumplimiento a lo sentenciado, fue emitida y notificada fuera del plazo de cuatro meses, lo que sin duda podría traer como consecuencia su nulidad por la caducidad especial que la LFPCA ya contempla.</p>
<p>3.- Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia.</p> <p>4.- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.</p> <p><i>La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.</i></p>	<p><i>b). Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.</i></p> <p><i>c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.</i></p>	<p>Se mantiene una redacción similar sin modificación relevante.</p>
<p><i>b) Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.</i></p> <p><i>En dicho escrito se expresarán las razones por las que se</i></p>	<p><i>II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.</i></p> <p><i>En dicho escrito se expresarán las razones por las que se</i></p>	<p>Interpuesta la instancia de Queja, la Sala, pedirá a la autoridad demandada un informe, que deberá rendir en cinco días, en el cual la autoridad justificará el acto o la omisión que provocó la Queja, sin que se corra traslado a la parte actora de dicho informe para que en su caso, manifieste lo que a su derecho convenga.</p> <p>Asimismo, como se ha hecho referencia con anterioridad, las figuras de petición de informes, así como la instancia de Queja, si bien, representan un avance para el cumplimiento de las sentencia, en aras al respeto de la garantía de audiencia, así como de la garantía de seguridad jurídica de las personas, se propone incluir en el Capítulo IX, de</p>

<p><i>considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.</i></p> <p><i>El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.</i></p>	<p><i>considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.</i></p> <p><i>El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.</i></p>	<p>la LFPCA, el señalamiento expreso donde se contemple que una vez que la autoridad rinda su informe respecto al cumplimiento de la sentencia, se corra traslado al quejoso con dicho informe, para que en un plazo no mayor de 5 días exprese lo que a su derecho convenga y, en su caso, ofrezca y aporte pruebas, a fin de no dejarlo en estado de indefensión.</p>
<p><i>c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.</i></p> <p><i>Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción I, inciso a) de este artículo.</i></p>	<p><i>III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.</i></p> <p><i>La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.</i></p>	<p>Se mantiene una redacción similar sin modificación relevante.</p>

<p><i>d) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.</i></p>	<p><i>IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.</i></p>	<p>Se mantiene una redacción similar sin modificación relevante.</p>
<p><i>e) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comuniquen esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.</i></p>	<p>No hay correlativo</p>	<p>El efecto que el legislador le otorga a este inciso, es precisamente la nulidad de la resolución que fue emitida en cumplimiento a lo sentenciado, cuando fue suscrita fuera del término de cuatro meses que señala la ley, y que en la doctrina contenciosa administrativa se le denomina <i>caducidad especial</i>.</p>
<p><i>f) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.</i></p>	<p>No hay correlativo</p>	<p>En tratándose del caso de la procedencia del cumplimiento sustituto, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles, me parece buena adición en cuanto al cumplimiento de las sentencias, pues se otorga a la autoridad o al actor, en juicio de lescividad, una posibilidad más para el pleno cumplimiento a lo sentenciado por el Tribunal.</p>
<p><i>g) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.</i></p>	<p><i>VI. Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.</i></p>	<p>Se mantiene una redacción similar sin modificación relevante.</p>
<p>III. <i>Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor.</i></p>	<p>VII. <i>Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier</i></p>	

<p><i>IV. A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, se le impondrá una multa en monto equivalente a entre doscientas cincuenta y seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y, en caso de haberse suspendido la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.</i></p>	<p><i>A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio.</i></p>	<p>Se mantiene una redacción similar sin modificación relevante, con excepción al monto de la multa impuesta pues pasa del rango de 20 a 120 al de 250 a 600 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.</p>
<p><i>Existiendo resolución administrativa definitiva, si la Sala Regional, la Sección o el Pleno consideran que la queja es improcedente, prevendrán al promovente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los requisitos previstos por los artículos 14 y 15 de esta Ley, ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado Instructor de la queja.</i></p>	<p><i>No hay correlativo</i></p>	<p>En mi opinión, fue acertada la adición realizada por el legislador, en cuanto a que el Magistrado que en principio conoció de la instancia de Queja, conozca también del juicio nuevo que llegare a derivar como consecuencia de la improcedencia de aquélla, favoreciendo, en este sentido, la economía procesal que debe procurar todo procedimiento.</p>

3.3. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ¿Un Tribunal de Plena Jurisdicción?

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano, el vocablo Jurisdicción proviene de la raíz latina *jurisdictio-onis*, que expresa poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes o para aplicarlas en juicio, o bien, si se atiende a sus

voces latinas *jus*, derecho, recto y *dicere*, proclamar, declarar, significa proclamar el derecho. Por su parte, la Ovalle Favela define a la jurisdicción como:

La función que ejercen órganos del Estado independientes o autónomos, a través del proceso, para conocer de los litigios o las controversias que les planteen las partes y emitir su decisión sobre ellos; así como para, en su caso, ordenar la ejecución de dicha decisión o sentencia.²²

Para que los órganos del Estado puedan desempeñar la función jurisdiccional, es indispensable que posean independencia o al menos autonomía funcional, entendiendo por ésta la situación institucional que permite a los Juzgadores emitir sus decisiones conforme a su propia certeza de los hechos, obtenida con base en las pruebas desahogadas en el proceso, y de acuerdo con el derecho que estimen aplicable al caso concreto, sin tener que acatar o someterse a indicaciones o sugerencias provenientes de órganos de los otros poderes o de los superiores jerárquicos.

En este orden de ideas, al hablar entonces de Plena Jurisdicción, nos referimos precisamente a la facultad del órgano Juzgador para dirimir litigios de una

²² OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso. México, Oxford. 2001. p. 117.

forma autónoma, determinando la legalidad o no de un acto, poseyendo también el Juzgador el poder de reformarlo y de sustituirlo con su propia decisión, además de contar con los elementos para hacer efectiva dicha decisión una vez que la parte vencida no cumpla voluntariamente con lo sentenciado, pues la actividad del Juez no sólo debe considerarse como declarativa, sino también ejecutiva, ya que tal función no se agota únicamente en dar la razón al que la tenga, sino que se extiende a hacer efectivo el mandato contenido en la sentencia cuando el vencido no la cumple de manera voluntaria. Partiendo de esta premisa, son dos los elementos para considerar a un órgano del Estado con plena jurisdicción; autonomía funcional para conocer y resolver el litigio planteado y la ejecución forzosa de la sentencia emitida, en caso de que la parte condenada no cumpla, de manera voluntaria, el mandato contenido en aquélla. Ahora bien, para dar respuesta a la pregunta que nos formulamos en este apartado, es menester responder si el referido Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta con autonomía funcional para emitir sus fallos y si posee los mecanismos necesarios para hacer cumplir sus fallos.

Dentro de la legislación contenciosa administrativa federal, el elemento de libertad del Juzgador para resolver la litis sometida a su conocimiento de forma completa y plena, lo encontramos consignado de manera expresa en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como

en los artículos 1° y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a la letra señala:

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

El artículo 1° de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, establece lo siguiente:

Artículo 1°.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la

resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.²³

Por su parte, el artículo 50 del mismo ordenamiento, consignó en su cuarto párrafo:

Artículo 50.- Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

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

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.²⁴

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

²³ Lo señalado en negrillas en este artículo es añadido nuestro.

²⁴ Lo señalado en negrillas en este párrafo es añadido nuestro.

De lo antepuesto, se puede inferir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuenta con plena jurisdicción funcional, en primer lugar al tener independencia para emitir sus fallos, esto es, no tiene que someterse o acatar indicaciones o sugerencias provenientes de otros órganos de poder, y en segundo lugar al tener la posibilidad el recurrente, ante una resolución administrativa que continúe afectándolo en su esfera jurídica, de aportar nuevos argumentos, así como pruebas diversas a las ofrecidas en la instancia administrativa, e incluso dicho Tribunal ahora cuenta con el poder de reformar y/o sustituir el acto controvertido conforme a su propia certeza de los hechos, a efecto de resolver la cuestión planteada, pues se interpreta que la intención del legislador de acuerdo con la exposición de motivos de la referida Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, fue el apartarse de los principios tradicionales que rigen en materia procesal en otros ordenamientos adjetivos (como en el Juicio de Amparo) e instruyó y perfeccionó para el contencioso administrativo la instancia de “litis abierta”, lo que conlleva a que las partes en controversia están sujetas a una jurisdicción de plena igualdad.

Ahora bien, por lo que se refiere al cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, considerando lo señalado en el apartado **3.2.1**, sigue sin estar dotado de plenas facultades para hacer cumplir sus

determinaciones, pues sólo se contempla la posibilidad de imponer sanciones de carácter económico al funcionario responsable, así como a su superior jerárquico que, en rebeldía, incumplan con las sentencias del Tribunal, y en todo caso hacer del conocimiento del Órgano Interno de Control de la dependencia de que se trate, tal conducta omisa. Resulta, en consecuencia, necesario para enriquecer el Capítulo IX, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la incorporación de dispositivos legales que permitan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa obligar a las autoridades a cumplir plenamente con sus fallos, esto es, no sólo basta que se sancionen severamente a los funcionarios renuentes en el acatamiento de las sentencias, sino además debería contar con dispositivos efectivos para cumplir dicho objetivo, tal y como se observa ya en otras legislaciones locales, mismas que se han referido con anterioridad.

De lo anterior, se infiere que si bien es cierto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta con autonomía funcional, también lo es que no tiene los elementos necesarios para hacer cumplir sus fallos de manera plena, pues depende en buena medida de la voluntad de las autoridades para cumplir con ese fin, por lo que hoy día no se puede aún hablar del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como un Tribunal de Plena Jurisdicción, implicando con ello un serio cuestionamiento a la labor jurisdiccional de dicho órgano de impartición de justicia.

Por ello y por todo lo hasta aquí expuesto, es de concluirse que la plena funcionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no basta para considerarlo como un Tribunal de Plena Jurisdicción, sino que debe contar con los medios para hacer cumplir sus fallos de manera eficiente y completa, tal y como lo señala nuestra norma máxima, pues el contencioso-administrativo, no debe ser concebido como un cauce de jurisdicción por la sola legalidad objetiva del acto, sino, fundamentalmente como una vía jurisdiccional para la efectiva tutela de los derechos e intereses legítimos de los gobernados.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Derecho exige el reconocimiento de una esfera bien definida de poder, dentro de la cual el individuo esté libre de las invasiones arbitrarias. Requiere además el reconocimiento de ciertas prerrogativas, en este caso son los derechos individuales, los derechos contractuales, los derechos de propiedad y de familia, los medios que permiten una amplia distribución del poder entre los ciudadanos, son por esta razón instrumentos importantes del Derecho. Por otro lado, sólo un Estado que controle todos o al menos la mayoría de los recursos económicos del país puede estar en condiciones de asegurar la satisfacción plena de tales derechos.

SEGUNDA.- Mediante las garantías individuales la población hace valer sus derechos frente al poder del Estado, éstas son los límites de la actuación del Estado frente a los particulares.

TERCERA.- El debido proceso legal, como concepto tiene una connotación muy amplia; y ha sido establecido como uno de los principios del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, así como de la Convención Americana de los Derechos del Hombre; involucra a su vez otros principios esenciales como son: la prohibición de tribunales especiales, de leyes privativas, así como la restricción de la jurisdicción militar, entre otros. Por lo que, se define como

el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico instrumental que establece el cauce legal por el que habrá de llevarse la actuación de la autoridad, esencialmente judicial o administrativa, para afectar legalmente los derechos de los particulares.

CUARTA.- La existencia de un procedimiento contencioso administrativo representa al particular una posibilidad más para defender sus intereses frente a la actuación ilegítima de la Administración Pública del Estado, pero más allá de esto, representa para el mismo, un medio efectivo de control de legalidad. De ahí que sea innegable la relevancia que guarda el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano de control de legalidad, para el respeto del Estado de Derecho en nuestro país

QUINTA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa nació con autonomía decisoria respecto del Poder Ejecutivo, y sólo depende de él presupuestalmente, es un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al formar parte del Poder Ejecutivo y ejercer funciones jurisdiccionales, juzgando la legalidad de los actos de la Administración Pública, emitiendo en forma autónoma sus sentencias. La función jurisdiccional -resolver una controversia entre dos partes mediante la emisión de una sentencia- demuestra que estamos en presencia de un litigio; por otro

lado, el carácter de contencioso administrativo lo adquiere al derivar formalmente del Poder Ejecutivo y realizar una función autónoma y materialmente jurisdiccional.

SEXTA.- Aunque no están señalados como recursos, el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, prevé tres procedimientos especiales de impugnación, relacionados con la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: la queja por incumplimiento de sentencia firme; la aclaración de sentencia y la excitativa de justicia, mismos que se prevén en los artículos 58, fracción II, 54 y 55 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, respectivamente.

SÉPTIMA.- La instancia de Queja a la que se refiere la fracción II, del artículo 58 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, procede si la autoridad responsable o la que la sustituya por cambios de la administración, vuelve a citar o realizar el mismo acto anulado, cuando se incurre en exceso o defecto en su cumplimiento, así también cuando haya omisión total, para lo cual deberá pasar el término de cuatro meses, y por último cuando la autoridad responsable omita dar cumplimiento a la orden de suspensión definitiva del acto controvertido.

OCTAVA.- En contra del incumplimiento de una sentencia firme o interlocutoria del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hasta diciembre de 2005,

era procedente la Queja, la cual sólo podía interponerse por una vez, ello representaba una limitante para la completa administración de justicia que debía correr a cargo del Tribunal, puesto que si frente a la resolución recaída a la queja, la autoridad era renuente al cumplimiento cabal de la sentencia, el propio Tribunal no estaba ya facultado para ejercer acto alguno en contra de la autoridad responsable, resultando con ello un estado de incertidumbre para el particular.

NOVENA.- Fue el 1° de diciembre de 2005, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual entró en vigor a partir del 1° de enero de 2006. Esta Ley, derogó el Título VI del Código Federal de la Federación, y los artículos 197 al 263 del citado ordenamiento legal, quedando sin efectos las disposiciones legales que contravinieran lo preceptuado por dicha Ley.

DÉCIMA.- La Jurisdicción Contenciosa Administrativa Federal con la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo logra un paso más para alcanzar una auténtica justicia administrativa, y de esta manera avanza también en el tan anhelado camino de la optimización de la administración de justicia en nuestro país. Por lo que respecta al Capítulo IX, del Cumplimiento de la Sentencia, de la Ley en cita, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sigue sin estar dotado de plenas facultades para hacer cumplir sus determinaciones, pues sólo se contempla,

tibiamente, la posibilidad de imponer sanciones de carácter económico al funcionario responsable, así como a su superior jerárquico que, en contumacia, incumplen con las sentencias del Tribunal.

DÉCIMA PRIMERA.- El legislador federal debe dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de fuerza vinculatoria para que sus fallos sean plenamente acatados y así evitar que las autoridades inobserven el Estado de Derecho. La positivización de tal pretensión apenas implicaría que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no quede rezagado respecto de las facultades que, en materia del cumplimiento de sentencias, ya tienen algunos tribunales de las entidades federativas, pues no debemos olvidar que es el más antiguo de nuestro país y que ha servido de inspiración para todos los demás Tribunales contenciosos locales.

DÉCIMA SEGUNDA.- El procedimiento para tramitar la instancia de Queja, al igual que en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta diciembre de 2005, no satisface las formalidades esenciales del procedimiento, al no establecer expresamente, a favor del gobernado o quejoso, el derecho de alegar lo que a su derecho convenga, así como el derecho de ofrecer pruebas, en su caso, una vez que la autoridad rinda su informe y con anterioridad a la emisión del acto privativo, esto es, antes de que se dicte sentencia que resuelva la instancia de queja o

si el fallo se encuentra debidamente cumplido, cuando oficiosamente se haya iniciado el procedimiento sobre el cumplimiento, circunstancias que evidentemente dejan al contribuyente en un absoluto estado de indefensión e inseguridad jurídica.

DÉCIMA TERCERA.- El gobernado que se ve en la necesidad de interponer instancia de Queja, presenta su promoción y con copia de ella se corre traslado a la autoridad para que rinda su informe respectivo dentro del plazo de cinco días. Al rendir dicho informe, la autoridad acompaña una constancia de notificación en la que, a decir de la propia autoridad, consta la notificación de la resolución que dio cumplimiento al fallo de la Sala respectiva dentro de los cuatro meses que la Ley concede para hacerlo. En este sentido, la Sala Regional, la Sección o el Pleno, según corresponda, resolverá la instancia dentro de los cinco días siguientes, sin haber corrido traslado previamente a la quejosa del informe, ni de la constancias de notificación, (pues el procedimiento de la Queja no lo prevé) para que, en su caso, impugne y desvirtúe su legalidad. Esta circunstancia deja en completo estado de indefensión al quejoso al no posibilitar que argumente y pruebe lo que a su derecho convenga respecto al informe rendido, lo que trae como consecuencia que, sin ser oído sobre el particular, se considere cumplida la sentencia al haberse notificado dentro del plazo de cuatro meses, dejando al quejoso, inclusive, sin la posibilidad de plantear Queja por exceso, defecto o repetición, si es que la autoridad, en el cumplimiento hubiese incurrido en alguno de estos supuestos. Esto es, se considera

válida la notificación, sin que el gobernado haya tenido oportunidad de desvirtuarla, y por otro lado el plazo de quince días para interponer la Queja habría transcurrido en exceso, por lo que se estaría fuera de oportunidad para hacerlo. Lo mismo sucede, por ejemplo, en el caso de que la Sala Regional, la Sección o el Pleno según corresponda, oficiosamente requiera a la autoridad para que rinda su informe sobre una sentencia que declaró nula una sanción de destitución de un servidor público y condenó a la reinstalación de su empleo, cargo o comisión, con el pago de sueldos caídos; si la autoridad rindiera informe en el que acompañara los documentos en los que consta la reinstalación y pago de sueldos y la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, sin correr traslado de ese informe y los documentos (pues como se observa el procedimiento no lo prevé) dentro de los cinco días siguientes, resolverá que el fallo está debidamente cumplido, no obstante que pudiera darse el caso de que no se le estén calculando correctamente, en el sueldo, todos los incrementos a que el servidor público tenía derecho. En estos casos sería necesario que se corriera traslado y se diera a las partes la posibilidad de desahogar, en su caso, hasta una prueba pericial.

DÉCIMA CUARTA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sigue sin estar dotado de plenas facultades para hacer cumplir sus determinaciones, pues sólo se contempla la posibilidad de imponer sanciones de carácter económico al funcionario responsable, así como a su superior jerárquico que, en rebeldía,

incumplan con las sentencias del Tribunal. En todo caso, la acción extrema que podría realizar sería hacer del conocimiento del Órgano Interno de Control de la dependencia de que se trate, tal conducta omisa.

DÉCIMA QUINTA.- Es de concluirse que la plena funcionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no basta para considerarlo como un Tribunal de Plena Jurisdicción, sino que debe contar con los medios para hacer cumplir sus fallos de manera eficiente y completa, tal y como lo señala nuestra norma máxima, pues el contencioso-administrativo, no debe ser concebido como un cauce de jurisdicción por la sola legalidad objetiva del acto, sino, fundamentalmente como una vía jurisdiccional para la efectiva tutela de los derechos e intereses legítimos de los gobernados.

Propuestas

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe de contar con la facultad de iniciar el procedimiento para destituir al funcionario responsable del incumplimiento de la ejecución de la sentencia, tal y como sucede en materia de amparo, asimismo debe tipificarse tal conducta como un delito, lo que derivaría en una sanción privativa de libertad. Por otro lado, con base en la competencia por materia del Tribunal, éste debe contar con la autoridad necesaria para que otros organismos, cumplan con la determinación del fallo, por ejemplo, levantar una clausura u ordenar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que instruya la desafectación de cuentas bancarias embargadas, o bien girar oficios a la tesorería de la Federación para que se afecte la partida presupuestal correspondiente y se devuelvan las cantidades a que condenó el Tribunal, sin que medie la voluntad de la autoridad demandada.

Sólo en esa medida será posible el cabal respeto a la garantía de acceso a la justicia, pues no debemos perder de vista que a las personas que tienen la necesidad de acudir a los tribunales, cualesquiera que éstos sean, no les importa tanto el que una autoridad sea o no sancionada por el desacato de una sentencia, lo que realmente les interesa y de ello también está deseosa la sociedad, es que el fallo

se cumpla y se restituya al afectado en su derecho mancillado, evitando la perturbación de los actos impunes y la trasgresión del Estado de Derecho.

En aras del respeto de la garantía de audiencia, así como de la garantía de seguridad jurídica de las personas, se propone incluir en el Capítulo IX, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el señalamiento expreso donde se contemple que una vez que la autoridad rinda su informe respecto al cumplimiento de la sentencia, se corra traslado al quejoso con dicho informe y anexos que le acompañen, para que en un plazo no mayor de cinco días exprese lo que a su derecho convenga y, en su caso, ofrezca y aporte pruebas, a fin de no dejarlo en estado de indefensión. De esta manera se cubrirían las formalidades esenciales del procedimiento para garantizar una adecuada y oportuna defensa previa a la emisión de la sentencia que resuelva la Queja, o bien, el auto que tenga por cumplimentada la sentencia definitiva, cuando se actúe oficiosamente.

OBRAS CONSULTADAS

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Porrúa. 2001.

Aristoteles. Ética Nicomaquea. Libro V. “Sepan cuantos...” No. 70. México, Porrúa. 2000.

Arnaiz Amigo, Aurora. Estructura del Estado. México. México, Miguel Ángel Porrúa. 1997.

Auby J.M. et Drago R. Traité de Contentieux Administratif. Tomo I, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. 1962.

Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. México, Porrúa. 1990.

Bodenheimer, Edgar. Teoría del Derecho. México, FCE. 2001.

Burgoa O., Ignacio. Las Garantías Individuales. México, Porrúa. 2002.

Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. México, Cárdenas Editor y Distribuidor. 2001.

Cárdenas Gracia, Jaime F. Redefinición Institucional y Estado de Derecho. Quinto Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México. UNAM. 1998.

Carrillo Flores, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1990.

De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. México, Porrúa. 2000.

Dehesa Dávila Gerardo. Introducción a la Retórica y a la Argumentación. Elementos de la retórica y la argumentación para perfeccionar y optimizar el ejercicio de la función jurisdiccional. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005.

Espinosa Gómez, Magdalena. Qué es y para qué sirve el Derecho. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrinal Jurídica número 244. México, UNAM. 2005.

Esquivel Vázquez, Gustavo A. “Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa”, Especialización en Materia Procesal Fiscal, Guía de Estudio, Módulos I, II y III. Tomo I. México, Tribunal Fiscal de la Federación. 2000.

Fernández, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Argentina, Editorial Astrea. 1981

Fernández Santillán, José F. Locke y Kant. Serie de Ensayos de Filosofía Política. México, FCE. 1992.

----- Hobbes y Rousseau. Serie de Ensayos de Filosofía Política. México, FCE. 1988.

Fiorini, Bartolomé. Qué es el contencioso. Buenos Aires, Ediciones Abeledo-Perrot. 1965.

Fix Fierro, Héctor. Tribunales, Justicia y Eficiencia. México, UNAM. 2006.

Fix Zamudio, Héctor. Aspectos Comparativos de la Justicia Administrativa, Tribunal Fiscal de la Federación, Serie Conmemorativa, Cuarenta y cinco años, Volumen V.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa. 1978.

García Cáceres, Jorge Alberto. Evolución de la Justicia Fiscal y Administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación. México, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Año II, número 3.

García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, Porrúa, 1975.

García Padilla, Miguel Ángel. Debido Proceso Legal. IV Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. México, R.T.F.F. 1995.

Gil de Gallego, Adrián. El Poder y su Legitimación. España, Editorial Marfil. 2002.

Hallivis Pelayo, Manuel Luciano y Quijano Méndez, Manuel. Cumplimiento de la Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación. IX Reunión Nacional de Magistrados. México, Tribunal Fiscal de la Federación, RTFF. 2000

Heller, Hermann. Teoría del Estado. México, FCE. 1997.

Hobbes, Tomas. Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil. México, FCE. 1994.

Ibarra Gil, Rafael. Ejecución de Sentencias. VIII Reunión Nacional de Magistrados. México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. RTFJFA. 2004

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autonomía de México. Diccionario Jurídico Mexicano. México, Porrúa. 2001.

Kelsen, Hans. ¿Qué es la Justicia? México. Distribuciones Fontamara. 2006.

Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica de lo Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. México, Porrúa. 2000.

Mancilla Ovando, Jorge Alberto. Las Garantías Individuales y su aplicación en el Proceso Penal. México, Porrúa. 1998.

Margáin Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. México, Porrúa. 2001.

Montiel y Duarte, Isidro. Estudio sobre Garantías Individuales. Edición Facsimilar. México, Porrúa. 1991.

Nawiasky, Hans. Teoría General del Derecho. trad. De José Zafra Valverde. México. Editora Nacional. 1980.

Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. México, Oxford. 2001.

Ponce Orozco, Georgina. Ejecución de Sentencias. XIII Reunión Nacional de Magistrados. México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, RTFJFA. 2004

Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. México, Porrúa. 1994.

Rousseau, Jean Jacques. El Contrato Social. Madrid, Sarpe. 1985.

Sánchez Sandoval, Augusto. Sistemas Ideológicos y Control Social. México, UNAM. 2005.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I. México, Porrúa. 1984.

Toussaint Alcaraz, Florence. Teodosio Lares. Serie los Senadores. México, Senado de la Republica. 1987.

Vázquez Alfaro, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1991.

Valadés, Diego. “La no Aplicación de las Normas y el Estado de Derecho”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Núm.103, enero-abril. México UNAM. 2002.

Villalobos Ortiz, María del Consuelo. Eficacia de la Jurisdicción Contenciosa, El Contencioso Administrativo México-Francia, Memoria del Seminario Internacional

1999. México, Tribunal Fiscal de la Federación, Instituto Nacional de Administración Pública, Conseil D'État. 1999.

Villoro Toranzo, Miguel. Teoría General del Derecho. México, Porrúa. 2005.

Wenceslao Barquera, Juan. Lecciones de Política y Derecho Público para la Instrucción del Pueblo Mexicano. México, UNAM. 1991.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Amparo, Reglamentaría de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

FUENTES ELECTRONICAS

- Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. “Legislación y Jurisprudencia”.2007. <<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/legmexes.htm>> 18 feb. 2007.
- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 2006. <<http://www.tfjfa.gob.mx>> 13 dic. 2006.

Anexo I

Relación Normativa de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y el Título VI del Código Fiscal de la Federación.¹

Abreviaturas utilizadas: **C.** = Comentario; **D.** = Diferencia y **N.** = Novedad.

Artículo de la LFPCA	Equivalente en el derogado Título VI del CFF	Novedades relevantes de la LFPCA, algunas observaciones y diferencias con el derogado Título VI del Código Fiscal de la Federación
1	197	N. Se faculta al TFJFA para resolver en cuanto al fondo en juicios que versen sobre resoluciones que hubiesen declarado no interpuesto o desechado un recurso en sede administrativa. D. Se suprime lo relativo a la representación común de dos o más personas en juicio.
2	No existe correlativo	N. Se declara procedente el juicio contra actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos. C. Presenta íntima relación con los artículos 11 de la Ley Orgánica del tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA) Y 36 del CFF.
3	198	D. Se suprime lo relativo a la impugnación de resoluciones conexas y la representación común de los interesados.
4	199	C. Se precisa cuándo y cómo podrán promover dos o más personas en una sola demanda con elección de representante común.
5	200	C. Se precisa a quién corresponde la representación de los menores, otros incapaces, del ausente y de las sucesiones.
6	201	N. Se especifican casos de condenación de costas a favor de las autoridades y de indemnización a los particulares por daños y perjuicios.
7	No existe correlativo	N. Se especifican los casos en que incurrirán en responsabilidad los miembros del TFJFA. C. Para las consecuencias de declaratoria de responsabilidad de miembros del TFJFA remitirse a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).
8	202	N. En la fracción IV se precisa que no habrá consentimiento cuando la resolución no impugnada derive o sea el fruto o consecuencia de diversa que sí lo hubiere sido. N. En la fracción IX se precisa como improcedente el juicio en contra de reglamentos. C. En el segundo párrafo de la fracción XV se regula la posibilidad de impugnar en juicio por vicios propios de los actos de cobro y recaudación de contribuciones determinadas por autoridades extranjeras siempre y cuando sean llevados al cabo por autoridades fiscales mexicanas.

¹ Para la presentación del cuadro se tomó como referencia el trabajo del Licenciado Sergio Omar Ezquerra Lupio, publicado en el Prontuario de Actualización Fiscal del 2006.

9	203	<p>N. En la última parte de la fracción IV se exige para el sobreseimiento el que la declaratoria quede sin efectos del acto impugnado y satisfaga todas las pretensiones del particular, lo que otorga una verdadera seguridad jurídica de que el juicio no será sobreseído en los casos en los que la autoridad con tal proceder únicamente pretenda evitar un pronunciamiento del fondo del asunto.</p> <p>N. En la fracción V se incluye como causal de sobreseimiento que el juicio quede sin materia; lo que aunque novedad, ya se encontraba regulado en el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC) supletorio al CFF.</p>
10	204	Sin novedad o diferencia relevante.
11	205	Sin novedad o diferencia relevante.
12	206	Sin novedad o diferencia relevante.
13	207	N. Se precisa lo relativo al plazo de presentación de demanda en contra de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos, así como en el caso de resolución en queja que ordene instruir como juicio.
14	208	<p>N. Señalamiento de domicilio para recibir notificaciones de los particulares en cualesquier lugar del territorio nacional; aunque novedad, ya se encontraba regulado en la Ley Federal de Derechos del Contribuyente (LFDC).</p> <p>N. Se requiere el señalamiento en la demanda de la fecha de publicación del acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general impugnado.</p> <p>N. Se admite como prueba el expediente administrativo de la autoridad; aunque novedad, ya se encontraba regulado en la LFDC.</p> <p>N. Se regula lo relativo a la impugnación de resoluciones conexas y la representación común de los interesados.</p>
15	209	N. Se amplía de cinco a veinte días el plazo para impugnar las constancias de notificación negadas en la demanda en lo individual, esto es, habiéndose desconocido o manifestado su no entrega, pero exhibiendo la resolución llevada a juicio.
16	209-Bis	Sin novedad o diferencia relevante.
17	210	N. Se incluye en la fracción V la posibilidad de ampliar la demanda cuando la autoridad enjuiciada plantee el sobreseimiento por extemporaneidad.
18	211	Sin novedad o diferencia relevante.
19	212	Sin novedad o diferencia relevante.
20	213	N. En la fracción V se incluye como parte de la contestación de demanda y de la contestación a la ampliación los argumentos por medio de los cuales la autoridad desvirtúe el derecho del particular a la indemnización por daños y perjuicios.
21	214	Sin novedad o diferencia relevante.
22	215	Sin novedad o diferencia relevante.
23	216	Sin novedad o diferencia relevante.
24	No existe	N. Se estatuye la posibilidad de decretar medidas cautelares para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la

		resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.
25	No existe correlativo	N. Se regula el incidente de petición de medidas cautelares y sus efectos, así como las consecuencias del incumplimiento de la que sea ordenada.
26	No existe correlativo	N. Se prevé la posibilidad de que las Salas Regionales decreten medidas cautelares positivas en casos específicos.
27	No existe correlativo	N. Se precisan los supuestos en que se requerirá garantía dentro del incidente de petición de medidas cautelares, y a su vez la posibilidad de la contra garantía, amén de la opción de la autoridad a obligarse a resarcir los daños y perjuicios que se pudieran causar al particular con la indemnización administrativa correspondiente en caso de sentencia que no le sea favorable.
28	208-Bis, 227 y 228	N. Incidente de suspensión por cuerda separada al juicio principal. Facultad para el Tribunal de reducir el monto de la garantía del interés fiscal. Posibilidad de recurrirse el acuerdo que decrete o niegue la suspensión provisional, por parte de la autoridad.
29	217	N. Fracción V incidente de reposición de autos.
30	218	Sin novedad o diferencia relevante.
31	219	Sin novedad o diferencia relevante.
32	221	N. Término de seis días para que el magistrado instructor del juicio más antiguo solicite el envío de los autos de aquél con el que se pretenda la acumulación, y plazo de cinco días para la formulación del proyecto de resolución del incidente. C. No se especifica el procedimiento a agotarse una vez acordada la acumulación ni efecto alguno para cuando ello no sea posible, como anteriormente lo era la suspensión procesal del o los juicios que no se hubiesen podido acumular,. Tampoco se señala consecuencia procesal de la promoción de un incidente de acumulación notoriamente improcedente.
33	223	Sin novedad o diferencia relevante.
34	225	Sin novedad o diferencia relevante.
35	226	Sin novedad o diferencia relevante.
36	229	Sin novedad o diferencia relevante.
37	No existe correlativo	N. Incidente de reposición de autos, su forma de agotamiento y resolución.
38	224	Sin novedad o diferencia relevante.
39	228-Bis	Sin novedad o diferencia relevante.
40	230	N. Carga probatoria: En los juicios que se tramiten ante este Tribunal, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado dé sus excepciones.
41	230 último párrafo	N. Facultad del magistrado ponente para solicitar al Pleno o a la Sección se reabra la instrucción a efectos de proveerse el desahogo de cualesquier diligencia o probanza necesaria para la correcta

		composición y resolución del juicio.
42	No existe correlativo	C. Íntima relación con el artículo 68 del CFF.
43	231	N. Plazo de 15 días para que el perito tercero en discordia rinda su dictamen.
44	232	Sin novedad o diferencia relevante.
45	233	N. El monto de la multa, en casos de que la autoridad requerida de cierto documento necesario en el juicio no cumpla, será por el monto equivalente de entre 90 y 150 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. Posibilidad de comisionarse al secretario o actuario para la compulsión de los documentos exhibidos por las partes en el lugar donde obren sus originales.
46	234	N. Lo relativo a la valoración de los documentos digitales acorde a lo dispuesto en el artículo 210-A del CFPC.
47	235	Sin novedad o diferencia relevante.
48	239-A	N. Se considera que reviste de características especiales un juicio para efectos de la facultad de atracción por parte del Pleno o de alguna de las Secciones del Tribunal cuando sea necesario establecer por primera vez la interpretación directa de un reglamento o disposición administrativa de carácter general.
49	236	N. Precisión de que el plazo de 45 días para que el magistrado ponente formule su proyecto correrá a partir de que tenga en su poder el expediente debidamente integrado.
50	237	Sin novedad o diferencia relevante.
51	238	N. Se precisa que aun cuando configuran ilegalidades, no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes: <ul style="list-style-type: none"> a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden. b) <i>Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.</i> c) <i>Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia revista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.</i> d) <i>Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.</i> e) <i>Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros; si la resolución</i>

		<p><i>impugnada no se sustenta en dichos resultados.</i></p> <p>f) <i>Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos</i></p>
52	239	<p>C. Se precian efectos diversos de la sentencias del tribunal que no contemplaba el CFF pero que ya se venían dando en la práctica.</p> <p>N. Se otorga el derecho a los particulares para reclamar vía incidental una indemnización por cumplimiento extemporáneo de sentencia por parte de las autoridades cuando ésta entrañe el ejercicio o el goce de un derecho de los primeros.</p> <p>N. En aras de una verdadera justicia fiscal y administrativa se establece como consecuencia del no cumplimiento del fallo en el plazo de cuatro meses a partir de que quede firme, la preclusión del derecho de las autoridades para hacerlo, excepto en los casos en que con motivo de aquél se le confiera a los particulares un derecho o una prestación, o se abra la posibilidad para ello. Asimismo, se reconoce la suspensión de los efectos de la sentencia que sea recurrida hasta en tanto no se resuelva lo conducente.</p> <p>N. Acorde con el artículo 6 de la propia LFPCA se prevé la posibilidad del dictado de sentencia condenatoria con indemnización o costas según sea el caso.</p>
53	No existe correlativo	N. Se precisa cuándo y en qué casos quedará firme una sentencia definitiva
54	239-C	Sin novedad o diferencia relevante
55	240	Sin novedad o diferencia relevante
56	241	Sin novedad o diferencia relevante
57	No existe correlativo	N. Formas de dar cumplimiento a sentencias y a la suspensión.
58	239-B	<p>N. En la fracción I se precisan las formas en que actuará el Tribunal de oficio o a petición de parte cuando no se cumplimenten en tiempo y forma sus sentencias y declaratorias de suspensión.</p> <p>C. La fracción II prevé -con algunas variantes que se encontraban ya en el CFPC- el instancia de queja que se contemplaban en el 239-B del CFF.</p>
59	242	Sin novedad o diferencia relevante
60	243	Sin novedad o diferencia relevante
61	244	Sin novedad o diferencia relevante
62	No existe correlativo	N. Recurso de reclamación en contra de la sentencia interlocutoria que decreta o niegue la suspensión definitiva.
63	248	N. Se precisan las reglas de promoción y agotamiento de la adhesión a la revisión.
64	249	Sin novedad o diferencia relevante
65	251	<p>N. Se incluye el aviso por correo personal electrónico como forma de notificación personal.</p> <p>N. Se hace la precisión de que las notificaciones que se realicen a las autoridades o personas morales por conducto de su oficialía de partes u oficina de recepción se entenderán legalmente efectuadas</p>

		cuando en el documento correspondiente obre el sello de recibido por dichas oficinas.
66	252	N Se incluye el aviso por correo personal electrónico.
67	253	N. Se regula el correo personal electrónico como medio para la notificación de proveídos en el juicio. N. Inclusión de las listas del Tribunal en su página web para su consulta por las partes. N. Tratándose del auto que corra traslado a la demanda o del que mande citar a testigos que no deban ser presentados por la parte oferente, la notificación a los particulares o a quien los represente, se hará personalmente o por correo certificado con acuse de recibo en el domicilio que se haya hecho del conocimiento de la Sala Regional de que se trate, siempre que dicho domicilio se encuentre dentro del territorio nacional
68	254	N. Se incluye el correo electrónico como medio para la notificación de proveídos en el juicio a los particulares.
69	No existe correlativo	N. Una vez emplazada la autoridad se le permite señalar domicilio en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente, en cuyo caso, el indicado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala Regional competente, en el que se le harán las notificaciones de los autos y resoluciones posteriores y, para el caso de incumplimiento a lo anterior, las notificaciones se le harán por medio de lista autorizada.
70	255	Sin novedad o diferencia relevante
71	256	Sin novedad o diferencia relevante
72	257	Sin novedad o diferencia relevante
73	258-A	N. Se prevé que los exhortos podrán hacerse tanto por alguna Sala del propio Tribunal como por algún juez o magistrado del Poder Judicial de la Federación o de la localidad, o de algún Tribunal Administrativo federal o de algún otro tribunal del fuero común. N. Las diligencias de notificación o, en su caso, de desahogo de alguna prueba, que deban practicarse en el extranjero, deberán encomendarse al consulado mexicano más próximo a la ciudad en la que deba desahogarse.
74	258	Sin novedad o diferencia relevante
75	259	Sin novedad o diferencia relevante
76	260	Sin novedad o diferencia relevante
77	26	Sin novedad o diferencia relevante
78	262	Sin novedad o diferencia relevante
79	263	Sin novedad o diferencia relevante