



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL.

**“LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LAS
REGLAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS
SENTENCIAS DEL T.F.J.F.A. POR PARTE DE
LAS AUTORIDADES DEMANDADAS”.**

T E S I S

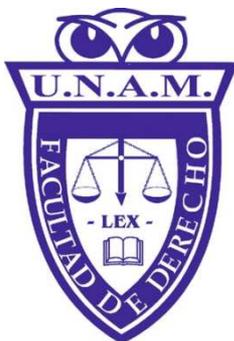
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

RICARDO VALDÉS HERNÁNDEZ

ASESOR DE TESIS:

**DOCTORA MARGARITA PALOMINO
GUERRERO.**



CIUDAD UNIVERSITARIA, FEBRERO 2008



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.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, gracias por darme la oportunidad de ingresar a esta casa de estudios, porque en ella pude conocer a nuestros distinguidos Maestros, a mis compañeros de carrera y amigos

A la Facultad de Derecho, porque durante el tiempo que estuve como alumno pude constatar, que efectivamente es la mejor de América Latina.

A mis Maestros de la Facultad de Derecho, porque gracias a todos ustedes, tuve una formación adecuada y maravillosa, si no fuera por sus consejos, su inteligencia, su tiempo y esencialmente por todo lo que representan como seres humanos, mi desarrollo profesional, definitivamente no sería el mismo, gracias a todos Ustedes.

Dr. Carlos Pérez Gonzáles

Lic. Raúl Efraín Cardoso Miranda

Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles

Lic. Margarita Palomino Guerrero

Lic. Alfredo Ramírez Cortes

Lic. Patricia López López

Lic. Ana Isabel Flores Solano

A mis padres, Yolanda Hernández y Carlos Valdés porque gracias a ustedes pude continuar con mis estudios de nivel bachillerato y licenciatura, porque siempre recibí su apoyo, su comprensión en mis actividades, porque siempre han respetado mi tiempo y mi espacio, a pesar de que no siempre fui obediente, ¡y no es justificación!, pero todos los hijos nos portamos mal de vez en cuando.

A mis hermanos, Carlos, Clara y Karla de igual forma les agradezco cada uno de ustedes:

A Carlos Valdés, mi hermano, gracias por soportarme un poco, por entenderme cuando intento hablar con tigo, gracias hermano, por ser una persona tranquila, estudioso, responsable, inteligente, aunque en ocasiones tu también te irritas con facilidad por las cosas que te digo, solo quiero que sepas que te admiro, y que estoy seguro que serás el mejor ejemplo a seguir de esta familia.

A mi hermana Clara Erica, a quién reconozco el gran esfuerzo a que ha venido realizando en estos últimos años, en primer lugar, porque se ha convertido, en el apoyo más importante, para con mis padres, en segundo lugar, tengo que reconocer que ella siempre ha sido en la familia, la más centrada y la más afectuosa y tal vez, la más rencorosa, te lo digo porque sé que tu no olvidas fácilmente las cosas que te desagradan, también sé, que cada una de las decisiones que has tomado, han sido las correctas, por esa razón no hay lugar a duda, que eres una persona inteligente, y especial, a pesar que a ti, te ha costado un poco más de trabajo el nivel bachillerato, yo confío en ti y te quiero.

A mi hermana Karla y familia, Hermana mía, de ti y de José Alberto, siempre he tenido gratos recuerdos de nuestra infancia y ahora que veo a tus pequeños hijos, me acuerdo que éramos como unas ardillitas, tan pequeñitos y a veces tan solos, pero siempre estábamos juntos, tu me has dado siempre las mejores noticias de mi vida, tu fuiste quién regularmente tuvo los mejores reconocimientos y premios por tu desempeño escolar; tu fuiste la inspectora H2O ¡y te ganaste una tasa!, tu fuiste la que siempre obtuvo buenas calificaciones, a la que otorgaban diplomas, ¡bueno de eso es de lo que yo me acuerdo!, eras la que peleaba hasta con las uñas para defender a la choris. Te extraño y te quiero.

A mi cuñado Manuel Martínez y a mis sobrinos Leonardo, Saúl y a Joselinne, les dedico este trabajo con mucho cariño.

A Cecilia Morales Zúñiga, quiero agradecerte todo el cariño y la ayuda que recibo de tu parte desde hace más de cinco años, a ti mi pequeña suri, especialmente te agradezco, porque este momento es gracias a tu comprensión, apoyo y a tus regaños, te quiero y te admiro porque eres una mujer especial, inteligente y maravillosa, eres realmente excepcional.

Clara Luna Gutiérrez, porque de usted siempre he recibido su comprensión, su atención, su tiempo, sus consejos, sus anécdotas, porque usted me ha demostrado que ¡el trabajo es lo primero! y que debemos demostrar el respeto hacia los demás, y sobre todo a nuestros padres, porque usted en todo este tiempo me ha enseñado ¡que con poquito, se puede hacer maravillas!

A la familia Hernández de la Cruz, Manuel Hernández y Juana de la Cruz, a Gerardo, a Beatriz, Martha, Manuel, a Dolores, a Guadalupe, a Amalia y alejandrino y al pequeño de la familia Reinaldo, a todos ustedes quiero dedicarles éste trabajo de con mucho afecto, por todo el tiempo que hemos compartido con juntos como familia, espero dentro de la misma, exista siempre una unidad fraternal colmada de respeto y de cariño.

A la familia Aparicio Valdez, a mi tía Rocío y Sebastián, gracias por su apoyo, A mis primos, Sergio, Luis y Fernando, gracias también por ser siempre de las personas mas cercanas y solidarias con mis padres y hermanos. Por estar siempre pendientes de nuestra salud y por estar siempre cuando los he necesitado, muchas gracias.

A mi primo Alejandro, porque eres una de las personas que más aprecio, y por que siempre has sido como mí hermano; Te agradezco que en todo este tiempo hayas estado conmigo y con mis compañeros del C.C.H. y de la Universidad. Gracias Alejandro por acompañarme a todos los exámenes profesionales previos al mío.

A la familia López Hernández, mi tía Lupe, a David, a Juan Manuel y al mono, con mucho cariño y respeto, por ser las personas que siempre he tenido a mi lado, porque se que siempre estaremos juntos para apoyarnos.

A José Alberto y familia, Primo pepino, quiero que sepas que tu familia y tu son muy importantes en mi vida y a pesar de que en estos últimos cinco años, casi no, nos frecuentamos; ustedes son de las personas con las que más disfruto convivir, por ello, en esta pequeña dedicatoria quiero asentar lo mucho que los aprecio.

A la familia Meneces Valdez, a mi tío Manuel Meneces, a mi querida tía Graciela Valdez, a mi prima Graciela y a sus tres hijos Diana, Bernardo y Leonardo, a todos ustedes quiero agradecer la ayuda que nos han brindado a mi familia y a mi durante todos estos años; Tío Manuel a Usted quiero expresarle mi afecto y mi respeto, le agradezco sus concejos, sus pláticas sus cuentos sobre todo su tiempo y la atención que me brinda cuando lo necesito, a usted tía Graciela, quiero que sepa ¡que la quiero mucho! y que le dedico este trabajo con mucho cariño.

A la familia Hernández Valdez, a mi tía Estela Valdez a mi tío David Hernández y a mis primos Juan David, Lizbeth y Carlos quiero dedicarles éste trabajo de con mucho afecto, por todo el tiempo que hemos compartido con juntos como familia, espero dentro de la misma, exista siempre una unidad fraternal colmada de respeto y de cariño.

A la familia Luna Sandoval, a mi querido tío Rubén, por el gran respeto y admiración a la persona que fue, con dedicatoria especial en su memoria, y con cariño, para toda su familia, a mi tía Rosa, a Nancy, y a mi primo Enrique, quiero expresarles mi agradecimiento y respeto.

A primo Rubén Luna Sandoval y familia, simple y sencillamente con Usted es diferente estimado señor Luna, Usted sabe que siempre lo he tenido en un concepto muy especial, que espero que continúe así por muchos años; y más aún, si consideramos que su profesión es de vital interés y respaldo para nosotros los abogados, usted debe estar consiente, que la responsabilidad que tiene es mayor cuando se adquiere un poco más de conocimiento, y que cada día debemos crecer y ayudar a crecer a los nuestros.

Por esa razón, me permito realizar una dedicatoria especial para usted y su familia, en la que manifiesto mi admiración y respeto; asimismo, quiero extender un reconocimiento, al esfuerzo que ha venido realizando académicamente, para logra un cambio radical y positivo, del cual espero, en un futuro, le de la satisfacción personal y bienestar que Usted merece.

A mis compañeros de la Universidad, Cesar, Joanna y Erick,

A Cesar Molina, Gracias por ser un verdadero amigo, sincero, confiable, inteligente y respetable; quiero agradecerte todo el apoyo que siempre he recibido de tu parte, en todos estos años, creo que eres un excelente abogado y un buen amigo, espero que nunca te apartes de nosotros, tus amigos de la facultad.

A Joanna Hilda González, admiro muchas cosa de ti, tu entusiasmo, tu valor, tu energía, tu alegría, tus ideales, tu locura, tu necedad, tu bondad; eres tan impredecible, que a veces, no se, si estas de buenas o de malas, sin embargo ¡me caes bien!. Quiero que sepas que te considero mi mejor amiga y que confié mucho en ti, también quiero agradecerte todo lo que has hecho por mi, sobre todo por tu amistad y comprensión.

A Erick Rangel, gracias por lo años de confianza y de amistad a pesar de que en este momento no residas en el Distrito Federal, sabes que somos amigos, que te queremos y esperamos que en un futuro regreses para formar un equipo.

ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN	I
--------------------	---

Capítulo 1. Substanciación del juicio de nulidad.

1. Juicio de nulidad ante el T.F.J.F.A.....	1
1.1 Partes en el Juicio Contencioso Administrativo.....	11
1.2 Procedencia y Sobreseimiento.....	15
1.3 Substanciación del juicio.....	27
1.3.1 De la demanda.....	30
1.3.2 Formalidades de la demanda.....	32
1.3.3 Contestación de la demanda.....	43
1.3.4 Requisitos formales de la contestación de la demanda.....	46
1.4. Ampliación a la demanda.....	50
1.4.1 Contestación a la ampliación de la demanda.....	55
1.5 Medidas cautelares.....	59
1.5.1 De la suspensión del acto administrativo.....	74
1.6 Incidentes en el juicio.....	80
1.7 De las pruebas.....	95
1.7.1 Presunción de legalidad de resoluciones y actos administrativos.....	100
1.7.2 Reglas para la valoración de pruebas.....	104
1.8 Cierre de la instrucción.....	108
1.9 La sentencia.....	112

Capítulo 2. Pronunciamiento de la sentencia.

2.1 Fundamentación en la sentencia.....	116
2.2 Pretensión del actor.....	122
2.3 Sentidos de la sentencia.....	131
2.3.1 Nulidad lisa y llana.....	137
2.3.2 Nulidad para efectos.....	140
2.3.3 Confirmación del acto impugnado.....	142
2.3.4 Otorgamiento o restitución al actor de sus derechos afectados.....	144
2.3.5 Sentencia que obliga a la autoridad a realizar un determinado acto.....	147

2.3.6	Sentencia que obliga a la autoridad a realizar un determinado procedimiento.	151
2.4	Casos en que la sentencia definitiva queda firme.....	153

Capítulo 3. El cumplimiento de la sentencia.

3.1	Obligación de cumplir la sentencia dictada por el T.F.J.F.A	157
3.2	Plazos para el cumplimiento... ..	158
3.3	Reglas para la actuación de oficio del T.F.J.F.A. en el cumplimiento de la resolución.....	164
3.4	Sanciones y medidas de apremio.....	167
3.4.1	Sanciones para la autoridad que no da cumplimiento a una Sentencia.....	182
3.4.2	La queja como presupuesto para la imposición de una sanción a una autoridad demandada por incumplimiento a la sentencia.....	188
3.4.3	Sanción por incumplimiento a la suspensión definitiva.....	204
3.4.4	Multas impuestas a una autoridad por el no cumplimiento de una sentencia.....	208
3.4.5	Responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.....	211
3.4.6	Exigibilidad en medidas de apremio impuestas por el T.F.J.F.A	229
3.4.7	Falta de coercitividad para el pago de multas impuestas a autoridades fiscales ante el no cumplimiento de una sentencia.....	249
	Conclusiones	263
	Bibliografía.....	269

INTRODUCCIÓN

El 1º de enero de 2006, entró en vigor la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que en su artículo Segundo Transitorio, deroga el Título VI, del Código Fiscal de la Federación y los artículos del 197 al 263 del citado ordenamiento legal.

En la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Capítulo IX, regula el cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión por lo que hace a los artículos 57 y 58

En esta nueva ley, se prevén reformas a las disposiciones derogadas, algunas sin mayor trascendencia, *pero es el caso que tratándose del cumplimiento de las sentencias por parte de las autoridades demandadas, se introduce en esta nueva ley, reglas para que el tribunal pueda actuar de oficio, a fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones. Y dentro de las cuales se establece que se faculta al tribunal para imponer multas de apremio por el incumplimiento a sus resoluciones. A este respecto es importante destacar que es algo novedoso, que no estaba contemplado en la ley anterior.*

*Sin embargo, resulta interesante preguntarnos ¿qué tanta eficacia existe en la ejecución de estas multas de apremio? ¿**existe en la norma procesal el elemento de coercitivo** que obligue a la autoridad demandada a cumplir con una resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa? o ¿Qué medios tienen el tribunal para constatar la efectividad material, respecto de las multas de apremio impuestas a las autoridades por el incumplimiento de las sentencias?*

Nuestra inquietud sobre el presente tema surge a partir de que en la práctica profesional, se observa que las autoridades fiscales, tienen a su alcance un cúmulo de facultades establecidas en ley, que permiten realizar actos de fiscalización, determinación, liquidaciones y cobros-coactivos de créditos fiscales; sin embargo, lamentablemente, la autoridad viola constantemente los derechos de

los particulares, y los deja en un estado de indefensión, incluso, *cuando se trata de hacer efectiva una multa de apremio a una autoridad demandada por el incumplimiento a una sentencia de un juicio de nulidad, resulta que en la ley que regula el procedimiento contencioso, no existe disposición clara y congruente que permita su real eficacia y coercitividad de las resoluciones que emite el tribunal.*

Motivo por el cual, en el capítulo primero, del presente trabajo, consideramos de vital importancia el estudio doctrinario de conceptos *preliminares tales como proceso, procedimiento, juicio, y sobre qué se debe entender por lo contencioso administrativo*; así como la sustanciación del juicio de nulidad en sus tres fases procesales, *postulatoria, probatoria y resolutive*. En el capítulo segundo, tratamos aspectos esenciales de la sentencia, tales como *la fundamentación y motivación, la pretensión del actor, los sentidos de la sentencia, y los casos en que esta queda firme*. En el capítulo tercero, abordamos el cumplimiento de la sentencia, sobre los plazos para el cumplimiento de las mismas, así también, enfatizamos en las reglas para la actuación de oficio; en las sanciones y medidas de apremio, en este capítulo también se aborda la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento y finalmente realizamos un estudio sistemático de *la exigibilidad de las medidas de apremio impuestas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para culminar con la falta de coercitividad para el pago de las multas impuestas a autoridades fiscales ante el no cumplimiento de una sentencia.*

Todo lo anterior para llegar al conclusión de que tenemos una Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece facultades limitadas para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueda hacer cumplir sus resoluciones y que la redacción del artículo 58, resulta insuficiente.

Capítulo 1.

El juicio contencioso administrativo.

El estudio del juicio contencioso administrativo necesariamente implica diferenciar los conceptos de juicio, de proceso, de procedimiento, así como identificar, qué es lo contencioso administrativo y cuales son los antecedentes en México por lo que iniciaremos refiriendo el Concepto de juicio:

De manera muy concreta el maestro Rafael de Pina da una primera definición, *juicio* es "sinónimo de proceso"¹.

"Por juicio se entiende que es un proceso jurisdiccional, es el conjunto de actos que se siguen ante los funcionarios y órganos del Estado en cargados de impartir justicia, con la finalidad de resolver conforme a derecho, una controversia entre dos o más sujetos que tienen intereses opuestos"².

En relación al concepto de *juicio* se debe entender que se trata de una actividad que se sigue ante una autoridad juzgadora, que emite su sentir respecto de un conflicto de intereses o causas opuestas, y desde éste momento es importante precisar que las partes que intervienen son las que contienden en el proceso.

Cuando la doctrina se refiere al juicio, comúnmente se habla de una trilogía procesal, ésta se refiere, en cuanto al número de personas que intervienen, es decir, las partes con intereses opuestos y la autoridad que resuelve la controversia que es evidentemente que una es la juzgadora, que cuenta con

¹ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho .Editorial Porrúa, 26ª edición, México 1998, Pág.458.

² López Ugalde, Antonio. El Poder Judicial de la Federación para jóvenes. Editorial. Mc Graw Hill, 1ª edición, México 2004, Pág.15.

facultades jurisdiccionales, mientras que las otras son partes contendientes (la parte actora y la parte demandada).

Respecto del concepto de proceso, éste es considerado como sinónimo de juicio.

Bajo este contexto, el concepto proceso es importante por su finalidad, ya que en términos generales se llama proceso a "toda instancia seguida ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada".³

En relación al concepto procedimiento, al respecto al respecto Francisco López Nieto, ofrece la siguiente definición de procedimiento administrativo: "El procedimiento administrativo es el cause legal que los órganos de la administración se ven obligados a seguir a la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva para producir los actos administrativos".⁴

Así tenemos que hay una clara distinción entre proceso y procedimiento.

Para el maestro Alfonso Nava Negrete. El procedimiento administrativo es "el medio o vía legal de realización de actos que de forma directa o indirecta concurren a la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración... En la doctrina, en las leyes y en la práctica judicial se habla de proceso para significar el procedimiento que siguen ante los tribunales quienes desean obtener justicia en un litigio o controversia, cumpliéndose la función jurisdiccional...la diferencia que existe entre procedimiento administrativo y proceso administrativo. El primero es el cause legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa; en cambio el segundo

³ Guasp, Jaime. Derecho procesal civil, segunda edición, ed., Ep. Madrid. 1961, pág. 95

⁴ López Nieto. Francisco. El proceso administrativo. Porrúa México 1946 pág. 13.

es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal, en suma el procedimiento tiene como finalidad producir un acto administrativo; en cambio el proceso administrativo una sentencia el primero se regula por una ley administrativa y el segundo por una ley procesal”.⁵

Hablar de procedimiento es considerar un camino, un cause, una vía, por lo que coincidimos con lo que afirman López Nieto y Nava Negrete, en el sentido de considerarlo como un camino legal que busca llegar a un fin (la emisión de un acto administrativo) pero cada paso o acto administrativo deber ser emitido por *autoridad competente* para que con motivo de sus funciones emita un nuevo acto.

El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional, razón por la cuál se puede afirmar que todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento o cause legal y por el contrario, no todo procedimiento es un proceso porque no se tiene la misma finalidad.

Las diferencias que existen entre proceso y procedimiento administrativo, atienden al fin que persiguen cada uno.

Es decir, por una parte el procedimiento es todo el conjunto de actos previstos en la ley consecutivos y encaminados a lograr un fin, en la materia administrativa, lo que se busca es el nacimiento o emisión de un acto administrativo y el proceso es un conjunto de actos que integran una forma de solución de controversias donde participan cada uno de los sujetos de la trilogía procesal donde se sigue una norma que indica como se debe dar seguimiento para que se resuelva la controversia planteada.

⁵ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Ed., Fondo de cultura económica, Segunda edición México 2001 pág.360 y 362.

Una vez que hemos referido la distinción entre los anteriores conceptos se puede comentar que existe un procedimiento llamado “contencioso administrativo” que prevé un conflicto de intereses entre los particulares y el Estado que normalmente es la administración, de ahí que el juicio se llame contencioso administrativo, porque el conflicto de intereses implica una contienda entre la administración y los particulares.

El juicio contencioso administrativo comprende una actividad jurisdiccional realizada por un órgano formalmente administrativo y para entender la naturaleza del juicio contencioso administrativo, se debe analizar las actividades que realizan los órganos juzgadores, así como el fin que se persigue en esta materia, (sentencia), tomando en cuenta la función jurisdiccional que tiene la autoridad que resuelve la controversia y con base en los conceptos antes apuntados de proceso y procedimiento, se puede adelantar, que la naturaleza del juicio contencioso es la de un proceso a través de un procedimiento jurisdiccional, que tiene como fin solucionar las controversias que se susciten entre los particulares y la administración a través de una sentencia.

En México el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el órgano competente para conocer del Procedimiento Contencioso, por el cual se resuelve la controversia en materia administrativa, el tribunal juzga respecto de la legalidad o ilegalidad de actos de la Administración Pública, tal afirmación se desprende del artículo primero de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al establecer que “los juicios que se promuevan ante el tribunal se regirán por las disposiciones de esta ley”, misma que en su artículo Segundo Transitorio deroga el Título VI, del Código Fiscal de la Federación y los artículos del 197 al 263 del citado ordenamiento legal. Esta nueva ley entró en vigor el 1º de enero de 2006 y es la que regula el procedimiento a seguir para dar solución a una controversia entre particulares y la administración.

Este procedimiento ha recibido diferentes nombres a saber como “juicio de nulidad” o de anulación, también llamado “procedimiento contencioso”. Cabe precisar como ya se hizo mención anteriormente, La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, emplea la palabra *procedimiento*, y se entiende que está integrado por un conjunto de actos para lograr un fin, a los que deben de someterse las partes y el órgano juzgador, la ley indica el camino a seguir, el procedimiento es contencioso, porque se crea como consecuencia de la controversia planteada entre los particulares y la administración respecto de la legalidad de un acto administrativo emitido por una autoridad del mismo carácter.

Por lo anterior, se puede considerar que la naturaleza del juicio contencioso, es de naturaleza administrativa, porque los actos que en él se controvierten son emitidos por autoridad que depende del ejecutivo, tal y como se advierte de la exposición de motivos de ley de justicia fiscal que a la letra dice:

“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa”⁶.

⁶ Diario Oficial de de la Federación del 31 de agosto de 1936, Pág. 2.

Esto significa, que al principio el entonces Tribunal Fiscal de la Federación se encontraba enclavado dentro del poder ejecutivo, por tal razón su naturaleza era formalmente administrativa.

Para entender realmente la naturaleza del juicio contencioso, consideramos que se tiene que comprender qué es (**lo contencioso administrativo**) y para tal efecto se presentan las siguientes definiciones.

Nava Negrete lo define como “Un proceso administrativo promovido por los administrados o por la administración pública, o contra actos de esta última ante órganos jurisdiccionales”.⁷

Dolores Herduán Virués opina “Lo contencioso administrativo implica atribuir un tribunal situado fuera del poder judicial verdadera jurisdicción para dirimir conflictos surgidos entre los particulares y los órganos del poder ejecutivo a fin de que los actos de éste queden sometidos al juzgamiento de ese tribunal; implica también la independencia de éste frente a los demás órganos del propio poder ejecutivo y requieren los juzgadores el conocimiento especializado de la actuación de esos órganos ...constituye así una de la dos vías de auto control de la legalidad de los actos administrativo... en ejercicio de la cual el tribunal puede sentenciar libremente”⁸

De esta manera, la naturaleza procesal del contencioso administrativo es una forma de control de legalidad de los actos administrativos y por medio del juicio contencioso, se impugnan los actos administrativos. Así, **El contencioso administrativo**, es un control jurisdiccional “Se puede considerar conflicto jurídico

⁷ Nava Negrete, Alfonso. Derecho procesal administrativo, Porrúa, México, 1959 pág. 78.

⁸ Herduán Virués, Dolores. Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación, Academia Mexicana de Derecho Fiscal México, 1977. Pág. 55.

que crea el acto de autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agraviar los intereses legítimos de algún particular...”⁹

Vale la pena recordar que históricamente, el contencioso administrativo nace en Francia con la creación de la teoría de la división de poderes de Montesquieu, entendiéndose como “litigio administrativo”¹⁰ tramitado ante órganos de la administración por lo que la denominación completa en aquel tiempo fue *jurisdicción contenciosa administrativa*; la administración pública era juez de sus propios actos. Esto a razón de que ni el Poder Judicial ni el Poder Legislativo debían intervenir en los actos del Poder Ejecutivo, lo que se determinó por el siguiente argumento: “...las administraciones de departamentos de distrito no podrán ser perturbadas, en el ejercicio de sus funciones administrativas, por ningún acto del Poder Judicial...,”¹¹ puesto que el poder a quien se encargaba la función de impartición de justicia era el Poder Judicial; sin embargo, esta doctrina influyó en la mayoría de los países que adecuándolo a sus principios la adoptaron; por lo que, el juicio contencioso administrativo puede plantearse ante distintos órganos jurisdiccionales y en diversas formas, esto depende de cada sistema jurídico.

En algunos casos como el angloamericano o judicial, el contencioso administrativo se interpone ante órganos formalmente judiciales, éste sistema jurídico deja el control de legalidad de todo acto, incluyendo los administrativos en manos del poder judicial toda vez que considera la función jurisdiccional corresponde a éste, dado que en caso contrario estaríamos en presencia de una duplicidad de funciones.

⁹ Argañaraz, Manuel J. citado por Delgadillo, Luis Humberto Principios de Derecho Tributario 9ª Reimpresión a la 3ª Editorial. Limusa Editores. México, 2001. Pág. 199.

¹⁰ Fiorini, Bartolomé A. ¿Que es el Contencioso?. Editorial. Abeledo-Perrot. Buenos Aires Argentina, 1997. Pág. 66.

¹¹ Ibidem. Pág. 67.

Lo anterior es fundamental porque prácticamente lo que se intentó en México fue copiar el modelo francés, sin que se pudiera pensar que podía existir una invasión competencial entre los poderes de la unión.

En México hubo discusión a éste respecto, mucho se dijo sobre que “el poder ejecutivo no tenía facultades para juzgar, pues era una atribución reservada al poder judicial, por lo que se veía una invasión a la competencia de éste al decirse que el Tribunal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión”¹².

Las objeciones se calmaron cuando se consideró que el “Estado creó un Tribunal Administrativo para fallar las controversias entre el fisco y los causantes siempre que éstos pudieran defenderse al presentar en el juicio pruebas y alegaciones y que los fallos del Tribunal Fiscal quedaran bajo el control del Poder Judicial en cuanto a las violaciones que pudieran cometerse a las garantías consignadas en la propia constitución.

Ignacio I Vallarta Ministro de La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostenía, que era anticonstitucional la existencia de tribunales administrativos, pues se violaba la división de poderes que recogía la constitución de 1857 ya que al haber tribunales administrativos se reunían dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial en la materia administrativa en una sola persona, el Presidente de la República”¹³.

Finalmente por decreto de 16 de diciembre de 1946, la fracción I, del artículo 104 constitucional, fue adicionado con un segundo párrafo, en el que se dispuso que en los juicios en los cuales la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las

¹² Ponce Castillo, Rodolfo, Ponce Gómez Francisco. Derecho Fiscal. Editorial Banca y Comercio. México, 2004. Págs. 289

¹³ Ibidem. Págs. 289 y 290

sentencias de segunda instancia o contra las sentencias de los tribunales administrativos que estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, a partir de éste decreto ya no hubo problema alguno.

Cabe señalar que en la doctrina francesa se distinguen dos formas del contencioso administrativo.

Contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación.

En él sólo se conoce sobre la afectación de un interés legítimo, lo que se persigue es el restablecimiento de la legalidad violada, se alega la violación a una ley; *no existen medios para que los jueces hagan cumplir sus fallos*; los efectos de éstos se producen en contra de autoridades que no fueron señaladas como partes.

Contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo.

Se ventilan controversias que versan sobre derechos públicos subjetivos, no requiere de causas de anulación; *existen instrumentos indispensables para que el juzgador ejecute sus resoluciones (las haga cumplir)*, cuyos efectos se producen entre las partes (autoridades señaladas como responsables y el particular) pudiendo incluso, indicar en que forma se debe de cumplir la sentencia.

Aquí la litis se centra en la valoración y reconocimiento de una situación legal que es reclamada, lo que se satisface cuando se dicta el fallo condenatorio, ordenando a la autoridad que cumpla con la prestación de determinados servicios o a desarrollar determinada conducta, es decir, se declara la nulidad del acto y se modifica o se sustituye por otro.

En nuestro país, existe discrepancia al reconocer si nuestro órgano jurisdiccional administrativo tiene características de tribunal de anulación o de

plena jurisdicción, ya que no es totalmente de plena jurisdicción, pero tampoco de anulación. Esta afirmación deriva de lo expuesto en la doctrina francesa, aunque en el caso de México, no se puede afirmar que con el novedoso capítulo IX que se incorpora Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se garantice la plena jurisdicción del tribunal.

En la exposición de motivos de la ley en cuestión, se plantea el objetivo de la misma y expresa textualmente que “la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo será un mecanismo determinante para la consolidación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como una instancia que garantice la seguridad jurídica y una eficaz impartición de justicia”. También el mismo documento expresa en el inciso F) que “se incorpora un nuevo procedimiento para garantizar la efectividad en el cumplimiento de las resoluciones que emita el propio tribunal por ello, las que dictaminan consideran de vital importancia aprobar la iniciativa que nos ocupa, toda vez que con ello se incorporan nuevas disposiciones jurídicas tendientes a mejorar el procedimiento administrativo y se fortalece la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, garantizando la plena jurisdicción del mismo y sentando las bases contar con una verdadera instancia contenciosa administrativa”, es decir, que de acuerdo a la exposición de motivos de esta ley, con el capítulo IX referido, se pretende garantizar la plena jurisdicción del tribunal.

Contrario a lo anterior, considero que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es en esencia un órgano de anulación, por no poder ejecutar sus propias sentencias, es decir, carece de medios para hacer efectivas sus resoluciones, y se puntualiza que a pesar de la creación de éste nuevo capítulo, que faculta al tribunal para actuar de oficio o a instancia de parte, para hacer efectivas sus resoluciones, es insuficiente la disposición, toda vez que de la lectura de los 57 y 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y de acuerdo a la exposición de motivos de esta ley, aun falta agregar disposición clara y congruente que efectivamente garantice la plena

jurisdicción del tribunal, por ésta razón se reafirma que se trata de un tribunal de anulación.

1.1 Partes en el Juicio Contencioso Administrativo.

La doctrina procesal se ha pronunciado en relación a éste tema y se ha considerado que las partes en el juicio son extremadamente necesarias para que éste se desarrolle; sobre este punto, Arturo Iturbe Rivas expresa que “El proceso, si bien es dirigido por el órgano jurisdiccional, se desarrolla entre dos personas que contienden entre sí a quines la terminología procesal denomina partes”¹⁴ lo anterior coincide totalmente en que durante el proceso necesariamente se involucran por lo menos dos partes que contienden entre sí.

En el proceso contencioso administrativo participan el actor o el demandante (quien pretende) y el demandado (quien se resiste), este último está representado por las autoridades administrativas o fiscales.

Existen otras personas (terceros) que tienen un derecho incompatible con la pretensión o bien son coadyuvantes de las autoridades demandas, cuyo interés se concretiza en que se declare la legalidad de la resolución impugnada, se modifique o anule aquella resolución que resulta favorable para el particular (actor).

De conformidad con el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son partes en el juicio de nulidad:

I. El demandante, comúnmente conocido como actor (pretensor), en este caso, es el particular contribuyente, aunque en casos excepcionales como en el juicio de (lesividad) el actor es la autoridad administrativa. “En términos generales el demandante o actor en el contencioso administrativo es quien promueve el

¹⁴ Iturbe Rivas, Arturo. Elementos de derecho Procesal Administrativo. Editorial. Porrúa. México 2004. Pág. 123.

juicio y dicho carácter lo podrá tener el particular sea persona física o moral o la autoridad administrativa”.¹⁵

Respecto al actor, podemos decir que éste deberá acreditar su interés jurídico en el juicio y debe expresar que se le causa un agravio, debe contar con legitimación (*ad causam*) para no dar pauta a una causal de improcedencia y es lógico, pues quién pretenda instar a la autoridad jurisdiccional, debe contar con un interés y éste se debe acreditar; con relación a éste punto, es conveniente mencionar que la nueva ley, en su artículo 5º, establece que cuando el demandante no promueva a nombre propio no podrá el actor o demandante ser representado por un gestor, toda vez que no procede la gestión de negocios, debiendo comprobar, quien promueva a nombre de otro, la personalidad (*ad processum*) con que se ostente a más tardar el día de la presentación de la demanda o de la contestación en su caso. Asimismo, es conveniente mencionar que en éste mismo artículo, se toma en cuenta la representación de los menores de edad, los incapaces, de la sucesión y del ausente, lo cual pone en relieve el interés de mejorar la ley, con este fin de mejora, se puntualizó determinadamente que “los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba las notificaciones...y que las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines”¹⁶. Tal disposición es muy clara y se considera un avance positivo, puesto que los intereses de los particulares, tratándose de algún asunto jurídico debe estar en manos de licenciados en derecho lo cual no debe implicar trabas en el ejercicio de otras profesiones, aunque en estricto sentido, sí limita a quienes cuentan con carta de pasante en derecho, ya que no se contempla de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

¹⁵ Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal, Editorial Porrúa, Séptima edición, México 2002. Pág. 83.

¹⁶ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 3.

Para Manuel Lucero Espinosa “El demandado es la persona contra la cual se endereza una demanda jurisdiccional, es a quién se le exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada... El demandado podrá ser el particular o la autoridad tratándose de el particular se requiere que sea el titular de los derechos contenidos en una resolución administrativa que le es favorable.”¹⁷ Lo cual concuerda con la nueva ley procesal, que en su fracción segunda del artículo tercero, que establece:

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 (Juicio de Lesividad), c) 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 controviertan 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. Sobre este inciso c) llama la atención, que la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cambia ésta disposición porque se incorpora al Jefe del Servicio de Administración Tributaria en lugar de titular de la Secretaría de Estado, ya no son consideradas como parte en el juicio, ni Procuraduría General de la Republica, ni la del Distrito Federal, lo anterior se considera un cambio positivo en razón de que es el SAT quien finalmente puede ser considerado como parte en el juicio contencioso ya que es un organismo que cuenta con los medios de defensa para representar los intereses de la Hacienda Pública Federal.

Dentro del mismo plazo establece el último párrafo del este inciso c) “que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación”.esto en razón de que la secretaria pertenece al Administración Pública Federal encargada del cobro de los impuestos derechos,

¹⁷ Lucero Espinosa, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal Op cit. Págs. 95 y 96

productos y aprovechamientos federales, es indiscutible que cuando se controvertan resoluciones que versen sobre tales conceptos, tendrá interés en que subsista la providencia impugnada a pesar que no sea ésta autoridad quien haya emitido el acto.

III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, es aquella persona que esté de acuerdo con la resolución de la autoridad administrativa, es decir, que su derecho o interés no es compatible con la pretensión del actor.

El artículo 18 de la nueva ley establece que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos. Son aplicables en lo conducente los cuatro últimos párrafos del artículo 15.

Por último, es necesario comentar sobre la intervención del tercero, en el juicio contencioso administrativo, ya que si se apersona, implica su colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas; a este tercero también se le puede denominar coadyuvante adhesivo. En tal sentido se puede afirmar que el escrito mediante el cual el tercero pretenda apersonarse deberá contener los requisitos de la contestación porque los intereses del tercero van en contra del actor.

Todo lo referido nos permite afirmar:

- 1.- Es necesaria la participación de las partes en el proceso.
- 2.- Cada una de ellas debe acreditar su interés jurídico.

3.-En el juicio contencioso, normalmente (la parte actora) son los particulares y excepcionalmente la administración como ya se apunto anteriormente con el llamado juicio de (lesividad).

4.- La (parte demandada) que en la mayoría de los casos es la administración de conformidad con el artículo 3, fracción II, de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

5.- El tercero, es aquella persona que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, es quien defiende la legalidad del acto de autoridad que acredita un interés jurídico y es considerado como parte en el juicio.

6.- Se considera que esencialmente, solo son partes en el juicio las personas que actúan en el proceso por si o por conducto de su representante como titulares de una prestación, así como aquellas otras personas que la ley legítima, otorgándoles la posibilidad de intervenir en el proceso aún cuando no actúen materialmente.

1.2 Procedencia y Sobreseimiento.

Antes de determinar cuando es procedente el juicio y de señalar cuales son las causas de sobreseimiento, es importante establecer qué se entiende por procedencia y qué por sobreseimiento.

Ponce Castillo hace un una breve referencia sobre estos conceptos al tratar el juicio contencioso y expone lo siguiente “Se entiende por *improcedencia* del juicio, a la imposibilidad jurídica para realizar el objeto de la acción que se intenta...Por *sobreseimiento* del juicio se entiende el acto procesal que concluye el juicio sin el estudio del asunto en cuanto al fondo”¹⁸.

De los anteriores conceptos que refiere de manera muy clara Ponce Castillo, se interpreta y se agrega lo siguiente:

¹⁸ Ponce Castillo, Rodolfo, Ponce Gómez Francisco. Derecho Fiscal. Editorial Banca y Comercio. México, 2004. Págs. 296 y 297.

Si por *improcedencia* del juicio se entiende la imposibilidad de actuar, entonces, la procedencia del juicio es una posibilidad concreta y jurídica que se establece en una ley para realizar el objeto de la acción que se intenta, es decir, que existen presupuestos normativos en los cuales se considera posible proceder en la vía contenciosa, éstos presupuestos normativos dan el margen de los casos en que procede el juicio contencioso administrativo y en cuanto al sobreseimiento se manifiesta simple y sencillamente que sobreseer es no entrar al fondo del asunto, implica que la juzgadora emita un auto en el que determine que no se realizará el estudio del asunto en cuanto al fondo.

La procedencia del juicio contencioso se desprende de la competencia del tribunal, que se encuentra prevista en su ley orgánica, así mismo, la ley procesal prevé un capítulo destinado a regular las hipótesis en las que no procede el juicio de nulidad es decir, los casos en que se impide continuar su tramitación del juicio. La nueva ley procesal que regula el juicio contencioso, en su artículo segundo primer párrafo precisa que, “El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley nueva Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, tal disposición como ya se dijo, se encuentra íntimamente vinculada con la competencia del tribunal razón por la cual se considera oportuno y de vital interés conocer, lo que establece la ley orgánica.

La nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece en su Artículo 14, la competencia material del tribunal.

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la

existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

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

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

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

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

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

determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

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

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

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

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

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

XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

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

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

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

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

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

Estas quince fracciones son las que constituyen resoluciones administrativas definitivas por las que de conformidad con el artículo 2, de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es procedente el juicio contencioso, en razón de que estas fracciones están definidas por la Ley Orgánica como resoluciones definitivas.

Por otra parte, es necesario hacer referencia al segundo párrafo, del artículo 2, de la ley procesal que establece, “procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación” ésta nueva disposición parece contradecirse a sí misma, porque considera a los decretos y los acuerdos, como actos administrativos de carácter general excluyendo a los reglamentos, se considera equivocada ésta exclusión en virtud de que los reglamentos por si constituyen un acto administrativo y la aplicación de los reglamentos necesariamente involucra una autoridad administrativa que los aplique, bajo el supuesto de que con la aplicación del reglamento, de una autoridad administrativa a un particular cause un agravio y el particular acredite su interés jurídico, se considera procedente el juicio contra el reglamento, por ser de carácter general y

al ser un acto de autoridad, requiere de un acto de aplicación, en consecuencia, se concluye que en nuestra opinión, si procede juicio de nulidad contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general y no debe excluirse a los reglamentos.

Así, en relación a la *procedencia del juicio contencioso*, es necesario comentar que el citado artículo segundo de la ley procesal en su párrafo tercero establece que “Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley” tal afirmación puntualiza que el Estado tendrá derecho de promover una demanda ante el tribunal como parte actora.

Por lo anterior y en relación al concepto de la procedencia del juicio se resume que el artículo segundo de la ley en cita establece en sus tres fracciones en que casos procede el juicio contencioso.

Respecto a la improcedencia del juicio contencioso, podemos retomar la idea de que *la improcedencia* engloba una serie de hipótesis igualmente normativas que en las que no procede el juicio de nulidad, es decir, los casos en que se impide continuar su tramitación del juicio, dicho lo anterior, es necesario observar que en capítulo segundo del título primero en su artículo octavo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establecen las causales de improcedencia del juicio.

“Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

- I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- II. Que no le competa conocer a dicho Tribunal.
- III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate

del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

IV. Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley.

Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

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

VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta Ley.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX. Contra reglamentos.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.

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

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

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

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

No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

XVI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de una ley fiscal o administrativa.

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio”.

Así, la improcedencia del juicio contencioso, se debe entender que es la imposibilidad de continuar con la tramitación del juicio, motivo por el cual la autoridad jurisdiccional esta obligada, a examinar de oficio de las causas legales por las cuales pueda decretarse su improcedencia.

En relación al **sobreseimiento del juicio contencioso**, Rafael de Pina expone lo siguiente, “*Sobreseimiento*, acto en virtud del cual una autoridad judicial o administrativa da por terminado un proceso (civil o penal) o un expediente gubernativo con anterioridad al momento en que se deba considerarse cerrado el ciclo de las actividades correspondientes al procedimiento que se trate... en el proceso penal el auto de sobreseimiento produce los mismos efectos que la sentencia absolutoria”¹⁹.

El anterior concepto de sobreseimiento, de Ponce Castillo y el concepto que da el maestro Rafael de Pina, se puede observar que existe cierta similitud, para Ponce Castillo, es un acto procesal y para el maestro Rafael de Pina sobreseer es una actividad, es un acto de una autoridad judicial o administrativa, pero en ambos casos es una forma anticipada de terminar un procedimiento.

El sobreseimiento es un acto procesal emitido por la autoridad jurisdiccional en un proceso, en el cual se determina que de forma anticipada se da por terminado el juicio sin entrar al estudio de fondo, por existir una causa legalmente establecida que impide que el juicio siga su curso.

Aunado a lo anterior se puede observar que en el Capítulo Segundo, de ésta nueva ley en su artículo noveno, establece los casos en que procede el sobreseimiento del juicio:

I. Por desistimiento del demandante.

¹⁹ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho .Editorial Porrúa, 26ª edición, México 1998, Pág.458.

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

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

IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.

V. Si el juicio queda sin materia.

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

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

Así, el sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo, se debe entender que es una forma anticipada de terminar el juicio, por existir una causal normativa que autorice no entrar al fondo del asunto, razón por la cual el Tribunal debe examinar de oficio, todas las causas legales por las cuales pueda decretarse el sobreseimiento, a éste respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a emitido la siguiente Tesis aislada

No. Registro: 181.714

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIX, Abril de 2004

Tesis: I.6o.A.46 A

Página: 1431

JUICIO DE NULIDAD. LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA PUEDEN HACERSE VALER EN CUALQUIER TIEMPO HASTA ANTES DE QUE SE DICTE LA SENTENCIA, POR SER DE ORDEN PÚBLICO.

En el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación se establecen las causales por virtud de las cuales el juicio de nulidad es improcedente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señalándose en la parte final del precepto aludido que la procedencia del juicio será examinada, aun de oficio; en tanto que en la fracción II del artículo 203 del ordenamiento jurídico invocado se dispone que procede el sobreseimiento cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el citado artículo 202; de lo que se colige que las causales de improcedencia pueden hacerse valer en cualquier tiempo hasta antes del dictado de la sentencia, por ser una cuestión de orden público, cuyo estudio es preferente a cualquier otra cuestión, pues de actualizarse alguna ello impide al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa examinar el fondo del juicio de nulidad respectivo.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 319/2003. Titular de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública. 18 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretaria: Ana Rosa Granados Guerrero.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo I, junio de 1995, página 452, tesis III.2o.A.3 A, de rubro: "FISCAL. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. PUEDEN HACERSE VALER EN CUALQUIER ESTADO DEL JUICIO."

Dicho lo anterior es conveniente comentar que los anteriores artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, citados en ésta tesis actualmente corresponden a los artículos 8 y 9 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que se refieren a las causales de improcedencia y

sobreseimiento respectivamente y que cuyo estudio como ya se apuntó es preferente a cualquier otra cuestión, pues de actualizarse alguna causal, ello impide al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa examinar el fondo del juicio de nulidad. En otras palabras de actualizarse una causal de improcedencia contenida en el artículo 8, de la ley en cita y de conformidad con la fracción segunda del artículo 9, procede el sobreseimiento, obligando con ello al Tribunal a realizar un análisis de oficio de estas causales por tratarse de una disposición de orden público.

1.3 Substanciación del juicio.

El procedimiento o substanciación se encuentra contemplado en el Título Segundo de la ley procesal, en nueve capítulos que van de los artículos 13 al 58 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a este respecto se pueda afirmar que la substanciación de todo proceso se inicia con la (fase postulatoria) en la cual debe ser presentada demanda de anulación, dentro del término legal que en éste caso es, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquel en que haya surtido sus efectos la notificación del acto impugnado, esto de acuerdo a las fracciones primera y segunda del artículo 13 de la ley en cita, asimismo, se establece en la ley un término de cinco años en la fracción tercera del mismo artículo, para las autoridades que demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular. Estos términos son de vital importancia dado que, cuando se interpone una demanda fuera de término legal, se considera causal de sobreseimiento de conformidad con la fracción IV, del artículo 8, de la ley procesal.

Presentada la demanda y la contestación se puede tramitar incidentes que requieran un previo y especial pronunciamiento, tal es el caso de la tramitación de incidentes como el de suspensión de la ejecución del acto reclamado y en su caso presentar los documentos necesarios a fin obtener este beneficio y continuar con la fase probatoria (ofrecimiento admisión y desahogo de pruebas) y la fase preclusiva (en la que se formulan alegatos).

La substanciación del juicio contencioso consiste en la continuidad y observancia de cada una de estas fases para que, en el cierre de la instrucción la autoridad jurisdiccional tenga sustento para emitir su sentencia que en derecho proceda en términos de los artículos 49 al 56 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sobre éste aspecto ha considerado que es necesario se encuentre debidamente integrado el procedimiento para que el magistrado instructor declare cerrada la instrucción, es decir, que en caso de existan defectos en la sustanciación debe reponerse el procedimiento; criterio que a continuación incluimos:

“JUICIO DE NULIDAD ATRAÍDO.- DEVOLUCIÓN DE LOS AUTOS A LA SALA INSTRUCTORA SI NO ESTÁN DEBIDAMENTE INTEGRADOS.- El Código Fiscal de la Federación en su artículo 235 señala que concluida la sustanciación del juicio, si no existe cuestión que impida su resolución, se citara para los alegatos, transcurrido el plazo, quedará cerrada la instrucción; y el artículo 239 bis del propio Código ordena que los juicios de características especiales que deba resolver la Sala Superior le serán remitidos una vez que se cierre la instrucción. En consecuencia si la Sala Regional Instructora no envía el expediente debidamente integrado por existir defecto en la sustanciación del procedimiento, el mismo deberá de devolverse para que se provea lo conducente.

Juicio de Competencia atrayente N° 52/90.- resuelto en sesión de 13 de junio de 1991, por mayoría de 5 votos y 2 en contra.- Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretaria: Lic. Dora Luz Campos Castañeda”²⁰.

Del anterior criterio de la Sala Superior consideramos oportuno mencionar que los artículos 235 y 239 bis del Código Fiscal de la Federación citados en ésta tesis corresponden actualmente a sus correlativos 47 y 48 respectivamente de la nueva

²⁰ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, número 42, junio de 1991 Pág.32.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, asimismo se infiere que el actual artículo 47 de la ley en cita, establece en qué momento se concluye la sustanciación.

Aunado a lo anterior, consideramos que la Sala Superior fue acertada al considerar que, hay violación sustancial del procedimiento, cuando el Magistrado Instructor declara cerrada la Instrucción y existe una cuestión pendiente que impida su resolución, razón por la cual presentamos la siguiente tesis.

“VIOLACIÓN SUSTANCIAL DEL PROCEDIMIENTO CUANDO NO SE INSTRUYE EL RECURSO DE RECLAMACIÓN HECHO VALER EN EL MISMO ESCRITO EN EL QUE SE FORMULAN ALEGATOS. Se incurre en una violación sustancial del procedimiento, cuando el magistrado instructor cierra la instrucción del juicio y no provee respecto de recurso de reclamación hecho valer en el mismo escrito en el que se formulan los alegatos, toda vez que ha concluido la sustanciación del juicio en términos de lo dispuesto por el artículo 235 del Tribunal Fiscal de la Federación, en tales circunstancias, lo conducente es devolver los autos respectivos a la Sala de origen ordenándose la reposición del procedimiento, a fin de que se subsane la violación cometida, y una vez debidamente cerrada la instrucción, remitan nuevamente el expediente a la Sala Superior, para que se formule el fallo correspondiente; pues de no hacerlo así, se dejaría en estado de indefensión máxime que las secciones de la Sala Superior, carecen de facultades para resolver dicho recurso, pues la fracción VI, del artículo 22 de la ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, únicamente autoriza a dictar acuerdos o providencias de trámite necesarios que reabran la instrucción cuando a juicio de la Sección se beneficie la rapidez del proceso pero nunca para resolver los recursos interpuestos por las partes.²¹”

Tal y como se refirió y de conformidad con las tesis expuestas podemos resumir que la sustanciación consiste en la continuidad y observancia de cada una de las fases procesales contempladas en el Título Segundo, en nueve

²¹ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Época, número 11, junio de 1999. Pág.98.

capítulos que van de los artículos 13 al 58 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y que si existe una cuestión pendiente que impida su resolución, el Magistrado Instructor no debe declarar el cierre de la instrucción puesto que, de no ser así, se consumirían violaciones sustanciales en el procedimiento.

1.3.1 De la demanda.

La demanda ha sido definida por Carlos Arellano García como un “acto jurídico procesal, verbal o escrito, por el cual persona física o moral, denominada actor acude ante un órgano jurisdiccional a ejercitar su derecho de acción en contra de otra persona física o moral, denominada demandado o reo con el objeto de reclamar las prestaciones que se enuncian”²² José Becerra Bautista, la define como “el escrito inicial con el que el actor, basado en un interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la actuación de una norma substantiva a un caso concreto”²³ por su parte José Ovalle Favela, opina que “La demanda es el acto procesal por el cual una persona se constituye por el mismo en parte actora o demandante, inicia el ejercicio de la acción y formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional...es acto procesal porque precisamente con ella se va a iniciar la constitución de la relación jurídica; con ella el proceso...también con la demanda se va iniciar el ejercicio de la acción, ejercicio que continua a lo largo del proceso. En ejercicio de la acción el actor presenta su demanda; pero también en ejercicio de la acción el actor ofrece y aporta sus pruebas, formula sus alegatos, interpone medios de impugnación etc... en la demanda la parte actora formula su pretensión, es decir, su reclamación concreta frente a la parte demandada, que puede consistir en un dar, hacer o no hacer en relación con un determinado bien jurídico”²⁴.

²² Arellano García, Carlos Derecho procesal civil, Editorial Porrúa, 4ª edición, México 1997, Págs. 129 y 130.

²³ Becerra Bautista, José. El proceso civil en México. Editorial Porrúa, 15ª edición, México 1996, Pág. 30.

²⁴ Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil, Editorial Oxfor, Octava edición año México Pág. 50

En el presente estudio, se puede concebir que la demanda sea una figura procesal, que no debe ser confundida con otras figuras procesales por ejemplo con la acción y la pretensión, y en éste caso, es pertinente realizar las siguientes distinciones tomando en cuenta las anteriores definiciones.

La demanda, es el primer acto procesal del actor, ésta tiene que ser presentada ante la autoridad jurisdiccional, para solicitar algo de alguien, basado en un derecho sustantivo, el cual, constituye un derecho que el actor tiene previsto en una ley como tal, la demanda es el primer acto procesal encaminado a la resolución del tribunal, y el objeto de la demanda es iniciar el proceso.

La acción, es un derecho subjetivo, por el cual se reconoce la facultad de los particulares de instar a la autoridad, para que conozca de un determinado asunto, éste derecho de invocar a la autoridad del Estado para la defensa de un derecho, se encuentra plasmado en una norma adjetiva procesal, que deriva de una violación a los derechos sustantivos del actor, lo cual quiere decir que, es necesario que el actor resienta un agravio para que proceda su acción.

La pretensión, consiste en la exigencia de que un interés ajeno se subordine al propio, en el artículo 14, fracción VIII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece a la pretensión como un elemento que la demanda y se establece que en la misma se debe indicar, “lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda” y tomando en consideración lo anterior, se entiende que la pretensión es lo que concretamente se pide el actor y la demanda es el medio para pedir.

La demanda es la actividad de las partes hacia el juez y la pretensión es la actividad hacia la parte contraria. “La pretensión es la aspiración concreta de que esta se haga efectiva”²⁵.

²⁵ Idem

Así, en el juicio contencioso administrativo, la demanda constituye efectivamente un acto jurídico procesal, que se debe presentar por escrito, en virtud del cual el actor pide al tribunal, que resuelva con base en las pruebas y argumentos ofrecidas y sobre un derecho sustantivo, en el cual, el actor resiente un agravio.

La demanda, como acto jurídico trae consecuencias de derecho y en el juicio contencioso, es un acto procesal, porque se desarrolla en un proceso contencioso y como un acto inicial que implica pedir algo concreto, (nuestras prestaciones) con base en un derecho subjetivo de acción y a la autoridad jurisdiccional es quién resuelve; la demanda es el medio a través del cual se ejercita el derecho de acción, la demanda es el medio idóneo para ejercitar la acción.

1.3.2 Formalidades de la demanda.

Ahora bien, en el juicio contencioso es necesario presentar la demanda, de acuerdo a las formalidades que en la ley se establecen y la primera de ellas es, presentar la demanda por escrito, directamente ante la sala regional competente esto es, ante la autoridad jurisdiccional competente en cuanto a una demarcación territorial, otra formalidad, es que se debe interponer dentro de los plazos que se indican en el artículo 13, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En la fracción primera del artículo en cita, se establece, que el término es de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.

En la fracción segunda, del artículo 13, de la ley en comento establece que el término será de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido de una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga el carácter definitivo.

En cambio la fracción tercera del mismo artículo otorga un término de cinco años para la interposición de la demanda a las autoridades y esto sucederá cuando éstas demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse por el Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

Lo anterior pone en conocimiento a las partes sobre, los términos en que deberán interponer su demanda y además en el mismo artículo 13 de la ley procesal, se establecen casos de excepción para la interposición de la demanda en los cuales éste término para interponer la demanda se suspenderá a saber:

1.- Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.

2.- 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.

3.- Asimismo, la ley procesal en su artículo 13, párrafo último, establece que en los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal 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.

4.- Se puede considerar otra excepción para la interposición de la demanda, el caso de la fracción primera del artículo 17, de la nueva ley procesal que contempla la negativa ficta, en relación a los artículos 37 y 131 del Código Fiscal, a este respecto Jesús Quintana Valtierra, señala que “en los casos de negativa ficta el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término a que se refiere el citado artículo; puede presentarla en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo señalado en los artículos 37 y 131”²⁶.

El argumento anterior, lo consideramos válido, por eso es que puede incluirse una cuarta excepción para la interposición de la demanda, a pesar de no

²⁶ Quintana Valtierra, Jesús. Derecho Tributario Mexicano, Editorial. Trillas, 4ª edición, México. 1999 Pág. 335.

estar incluida en éste artículo 13 de la ley procesal, que como bien se apunta la negativa ficta, tiene su fundamento en el artículo 37 del Código Fiscal vigente, mismo que establece “las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución o bien, esperar a que ésta se dicte”

Con base en las anteriores consideraciones, se apunta lo siguiente:

- Se tiene derecho a formular una petición.
- A quien se le formula la petición, es a una autoridad fiscal.
- La autoridad tiene una obligación plasmada en la constitución y en el Código Fiscal Federal de contestar.
- Se establece un plazo para que conteste.
- Sí no lo hace, podemos considerar que nos lo esta negando.
- Teniendo el derecho de interponer los medios de defensa en cualquier tiempo, pero éste tiempo debe ser posterior a los tres meses.
- Y que no se haya dictado resolución.
- Otra obligación de la autoridad, plasmada en el citado artículo 37, es que se debe notificar, ya que no existiendo notificación, ni resolución, el particular estará en aptitud para interponer los medios de defensa en cualquier tiempo.

Por las anteriores consideraciones afirmamos que en caso de negativa ficta, el interesado, no está obligado a interponer la demanda dentro del término a que se refiere el citado artículo 13, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Además de presentar la demanda en los términos que se establecen en el artículo 13, el actor deberá de cumplir con otros requisitos, plasmados en el artículo 14 de la ley procesal en cita, que consisten en datos que deberá contener la demanda.

Por lo que ahora referimos los requisitos que deberá contener la demanda.

1.- El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente. Además debe señalar el carácter con el que promueve para acreditar su personalidad.

2.- La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

Si la resolución que recae a un recurso administrativo, no satisface el interés jurídico del recurrente y éste la impugna a través del juicio de nulidad, se entenderá que se controvierte, el acto inicialmente recurrido en la parte en que siga afectando incluso, el demandante puede hacer valer los conceptos de impugnación no planteados en el recurso, lo anterior de conformidad con el artículo primero párrafo segundo de la ley en cita.

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

4.- Los hechos que den motivo a la demanda. Se refiere a todos aquellos acontecimientos que anteceden al momento de la presentación de la demanda son una narración de los actos que se impugnan, lo cual implica que deben ser esgrimidos en forma clara, precisa, cronológica, y debe existir congruencia porque estos se vinculan con los conceptos de impugnación y con las pruebas.

5.- Las pruebas que se ofrezcan. Si no obran en su poder, se señalará el archivo o el lugar en donde se localizan para que a su costa se mande pedir copia de ellas o se requiera su remisión.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

Es importante señalar que en relación al ofrecimiento las pruebas documentales en el escrito de demanda, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 14, fracción quinta, tercer párrafo, señala algo novedoso, que en el juicio contencioso, se podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

Asimismo ésta misma fracción expresa que “Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada.

La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cuál estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

6.- Los conceptos de impugnación. También llamados de anulabilidad, son los argumentos que consideramos como validos frente al acto o resolución que se

impugna, son parte esencial de la demandada, porque en ellos podemos plasmar argumentos lógicos jurídicos para controvertir el acto de autoridad.

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

8.- Lo que se pida, es decir, (la pretensión en concreto del actor) señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

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

El escrito de demanda en el que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones 2 y 6, que dicen que la demanda deberá indicar, el acto o resolución que se pretende impugnar y los conceptos de impugnación o también llamados conceptos de anulación, éstos son requisitos indispensables para la procedencia del juicio y de no señalarse los anteriores el Magistrado Instructor puede desechar por improcedente la demanda interpuesta.

Si en la demanda se omiten indicar los datos previstos en las fracciones 3, 4, 5, 7 y 8, que se refieren a que el demandante debe señalar en su libelo, la autoridad o autoridades demandadas o su domicilio, los hechos, las pruebas que se ofrezcan, el nombre del tercero interesado, así como la pretensión, cuando el demandante omita señalar los anteriores datos, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días,

apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto en la fracción 1 de este artículo o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la demanda deberá ir acompañada de los siguientes documentos:

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

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

III. El documento en que conste la resolución impugnada.

IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el

artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.

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

VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.

IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias²⁷.

²⁷ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Págs. 9 y 10.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto:

El Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI del artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es decir, los documentos relativos a, una copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes, los documentos que acrediten su personalidad, el documento en que conste la resolución impugnada, copia de recepción de instancia no resuelta expresamente por la autoridad, si el demandante dentro del plazo anteriormente señalado no satisface el requerimiento, se tendrá por no presentada la demanda.

Si el demandante omite anexar los documentos consistentes en el cuestionario que debe desahogar el perito, el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, así como las demás pruebas documentales que se ofrezcan, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

De lo anterior se puede apuntar o siguiente:

- a) El magistrado instructor podrá admitir la demanda.

b) Desecharla por improcedente.

c) Admitir la demanda prevenir al actor.

- Para que aclare su demanda.
- Para que presente los documentos que le solicita el magistrado.

En caso de no hacerlo se tendrán por no interpuesta la demanda o por no ofrecidas las pruebas. El magistrado instructor podrá tenerla por no presentada, si se omite señalar en la demanda, hechos, pruebas (las que de no indicarse, se tendrán por no ofrecidas), nombre y domicilio de tercero interesado, lo que se pide. Si no se ofrecen: copias, documento por el que acredite su personalidad, acto impugnado, la constancia de notificación, cuestionario que deberá desahogar el perito, interrogatorio para aplicarse a los testigos y pruebas documentales.

En consecuencia, pone en relieve la facultad del Magistrado Instructor para:

a) Admitir la demanda, cuando cumpla con todos y cada uno de los requisitos ésta se admitirá, se continuara con el emplazamiento y se dará seguimiento con las demás fases procesales.

b) Desecharla por improcedente y tenerla por no interpuesta cuando se omita el nombre del demandante, la resolución impugnada o los conceptos de impugnación.

c) El magistrado puede solicitar la aclaración de lo establecido en ella previniendo al actor para que cumpla en 5 días, contados a partir de la notificación del acuerdo respectivo.

Como ya se apunto la demanda en el juicio contencioso debe de cumplir con ciertos requisitos formales que concretamente fueron señalados y que se desprenden de los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que enumera en ocho fracciones en su artículo catorce, los requisitos que toda demanda debe cumplir para que ésta

pueda admitirse y desde luego darse seguimiento y vale la pena hacer el comentario sobre la adición en esta nueva ley en la fracción quinta del artículo en comento puesto que consideramos que es un avance que el demandante pueda ofrecer como prueba el expediente administrativo en el que se haya dictado la resolución, porque esto significa ampliar las defensas del particular demandante ante los actos de la autoridad.

Por otra parte, los requisitos formales de la demanda deben cumplimentarse en los términos que se señalan, ya que de no ser así, la demanda se tendrá por no interpuesta o en su caso por no ofrecidas las pruebas que se señalan tal y como se desprende del artículo quince penúltimo párrafo.

1.3.3 Contestación de la demanda.

Por contestación de la demanda Arellano García introduce un concepto que dice, "La contestación es al acto jurídico del demandado, por medio del cual da respuesta a la demanda de la parte actora dentro del proceso"²⁸ y se deduce que la contestación constituye un acto procesal que debe cumplir con requisitos similares a los de la demanda.

Si la demanda que se presenta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reúne todos los requisitos legales que básicamente se refieren a (los plazos en que debe presentarse la demanda, de qué manera se debe presentar, es decir, por escrito dentro de un término legal, y con el señalamiento de datos suficientes para darse trámite y además que se anexen los documentos necesarios para su admisión), si el promovente cumple en su demanda con los anteriores requisitos que se encuentran contemplados en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ésta será admitida y se correrá traslado de ella, a la demandada, emplazándola para que la

²⁸ Arellano García, Carlos. Derecho procesal civil, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1997. Pág. 182.

conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.

Obviamente puede inferirse que la contestación a la demanda, debe ser también por escrito y dentro de un término legal para que pueda ser considerada por el tribunal como una contestación válida.

La nueva ley procesal establece en el artículo 19 que si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados, por su parte Martínez López considera que “La falta de contestación de la demanda funda presunción de la existencia del acto impugnado...La omisión en la contestación hace presumir la veracidad de los hechos expuestos en la demanda”²⁹ sobre el mismo aspecto opina Quintana Valtierra que, “Al producir su contestación, el demandado deberá referirse a todos los hechos invocados por el actor, ya que en caso contrario la Sala que conozca del negocio tendrá por ciertos todos los hechos que de manera precisa se le imputen a la demandada, salvo que por pruebas rendidas o por hechos notorios, éstos queden desvirtuados”³⁰.

Sobre lo anterior es necesario poner de manifiesto, que la contestación de la demanda, implica una obligación en la cual las partes pondrán en conocimiento del tribunal, los hechos y las constancias de los actos que se controvierten y que se deben tener plenamente identificadas a las partes y cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio, no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior y cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

²⁹ Martínez López, Luís. Derecho Fiscal Mexicano. Editorial Litograf, 4ª edición, octava reimpresión México, 1986. Pág. 293.

³⁰ Quintana Valtierra, Jesús. Derecho Tributario Mexicano, Editorial Trillas, 4ª edición, México. 1999 Pág. 347.

De lo anterior la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal hoy Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha considerado, con acierto, que el hecho que el demandante incurra en un error al designar a la autoridad demandada no provoca el desechamiento de la demanda; criterio que a continuación incluimos:

“DEMANDA-CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 208 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación es categórico, cuando señala que “la demanda deberá indicar: “, y al respecto se refiere a diversos requisitos, entre los cuales se encuentra la fracción III el relativo a “la autoridad o autoridades demandadas...”expresándose en el último párrafo de propio numeral que si se omite en la demanda los datos previstos en las fracciones I, II, III, y IV del mismo, entonces ésta se “desechará por improcedente”, en este orden de ideas es claro que si el actor cumple con indicar en su escrito de demanda, cual es la autoridad o autoridades demandadas, entonces con tal indicación esta cumpliendo con lo dispuesto en el precepto en comento, y muy diferente es la circunstancia que la designación que hubiere hecho sea o no la correcta, pues en tal caso no es de olvidar que de conformidad con el segundo párrafo del artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, si alguna autoridad que debiera ser parte en el juicio, no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le debe correr traslado por lo que en tal virtud no procede desechar la demanda de nulidad so pretexto de que el actor hizo un señalamiento erróneo de las autoridades demandadas, pues en éste caso, como ya se ha acreditado, lo procedente es que el Magistrado Instructor de oficio corra el traslado respectivo a la autoridad que tenía la calidad de demandada y que no fue designada en esos términos”³¹.

Por lo anterior consideramos, que si bien, es cierto que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece los requisitos formales para la presentación de la demanda y podemos pensar que éstos requisitos no debemos considerarlos como indispensables y condicionantes para su admisión, puesto que el hecho de que el demandante incurra en el error al designar a la

³¹ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, número 95, noviembre de 1995 Págs.17 y 18.

autoridad demandada no provoca el desechamiento de la demanda, porque ha quedado claro, que es muy diferente no señalar y señalar equivocadamente a la autoridad demandada.

Razón por la cual, el criterio referido se encuentra íntimamente relacionado con en el artículo 19 párrafo segundo de la ley en cita que establece que “cuando una autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor, de oficio se le correrá traslado para que la conteste”.

1.3.4 Requisitos formales de la contestación de la demanda.

El demandado en su contestación, expresará además:

- 1.- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- 2.- Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- 3.- El demandado se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.
- 4.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- 5.- Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.
- 6.- Las pruebas que ofrezca.

7.- En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Al igual que la parte actora, el demandado deberá cumplir con determinados requisitos para que su contestación a la demanda sea admitida, así que el demandante deberá adjuntar a su contestación:

- Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.
- En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
- Las pruebas documentales que ofrezca.

Confróntese los artículos 20 y 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se refieren a lo anterior expuesto³².

Asimismo, el legislador estableció, en la ley en comento que las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar:

³² Cfr. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Págs. 12 y 13.

La información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, ya que, en ocasiones resulta que al contestar los agravios de la actora, la autoridad varia los fundamentos de derecho en que apoyó la resolución combatida, por ello la ley procesal en su artículo 22 prohíbe expresamente en su primer párrafo tal situación.

Igualmente se contempla la prohibición, de modificar los fundamentos de derecho, en caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

Considerando ésta posibilidad de mejorar en la contestación la demanda, el Primer Tribunal Colegiado del octavo Circuito en Materia Administrativa, emitió el criterio siguiente:

No. Registro: 194.495
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
IX, Marzo de 1999
Tesis: VIII.1o.22 A
Página: 1415

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO PUEDE MEJORARSE EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

El artículo 215 del Código Fiscal de la Federación (actualmente corresponde al artículo 22 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo)

establece que en la contestación de la demanda de nulidad no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En ese tenor, si el Tribunal Fiscal al dirimir la controversia planteada se apoya en la contestación de la demanda, la cual argumenta motivos y fundamentos distintos de los invocados en la resolución combatida, tales como el hecho de que haga valer la prescripción de la acción apoyándose en el artículo 213 fracción II del propio código en cita, el cual dispone que el demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda expresará entre otras consideraciones, las que demuestren que se ha extinguido el derecho en el que el actor apoya su demanda, de lo anterior resulta que se está mejorando indebidamente la resolución impugnada, toda vez que, no es jurídicamente posible basar su contestación de la demanda aduciendo prescripción de la acción intentada, siendo que en todo evento la autoridad al resolver, fundamentó y motivó en sentido diverso al indicado en la misma, con la consecuente violación al artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, trastocándose la interposición del juicio contencioso administrativo, cuyo objeto es examinar la legalidad de los actos de autoridad administrativa a petición de los afectados por ellas mismas, y no empeorar la situación legal del afectado, mejorando la resolución impugnada.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Amparo directo 97/98. Abraham González Dovalina. 18 de noviembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Patricia Hidalgo Córdova. Secretario: Gilberto Andrés Delgado Pedroza.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-1, enero-junio de 1989, página 502, tesis de rubro: "NULIDAD, JUICIO DE. CONTESTACIÓN DE DEMANDA, NO SE PUEDEN CAMBIAR EN ELLA LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN."

Consideramos que ésta prohibición de mejorar en la contestación la demanda, prevista en el artículo 22 de la nueva Ley Federal de Procedimiento

Contencioso Administrativo, efectivamente garantiza la imparcialidad en el juicio contencioso.

Cabe mencionar que sobre éste mismo artículo 22 puede acontecer que al demandarse la nulidad de un acto administrativo, la autoridad se percate de el actor tiene la razón en su pretensión, por lo que en atención al principio de economía procesal el legislador establece en esta ley, que la demandada puede en su contestación o hasta antes del cierre de la instrucción, allanarse a las pretensiones del demandante tal y como se aprecia de la lectura del propio artículo 22 párrafo tercero de la multicitada ley procesal, “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”.

Sobre éste punto opinamos que la posibilidad de que la autoridad demandada reconozca que el demandante tiene la razón en su pretensión es muy difícil y más complicado es que la autoridad demandada se deje ganar, sin embargo el legislador previo en éste artículo 22 la eventualidad de que la autoridad demandada se allane, aunque sea muy complejo para la autoridad reconocer que no tiene la razón.

1.4 Ampliación a la demanda.

En muchas ocasiones, la demanda se presenta sin conocer la resolución o el procedimiento que se impugna, ni los fundamentos de derecho en que se apoya.

Ante estas situaciones, la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la posibilidad de ampliar la demanda, dentro del término de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación.

En relación a éste punto el Poder Judicial de la Federación emitió el siguiente criterio.

No. Registro: 176.755

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXII, Noviembre de 2005

Tesis: V.2o.70 A

Página: 840

AMPLIACIÓN DE DEMANDA EN EL JUICIO DE NULIDAD. EL TÉRMINO DE VEINTE DÍAS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 210 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DEBE OTORGARSE EN FORMA EXPRESA Y NO IMPLÍCITA.

Conforme al criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 48/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 368, de rubro: "DEMANDA DE NULIDAD. ES OBLIGACIÓN DE LA SALA FISCAL, AL ACORDAR SOBRE LA ADMISIÓN DEL ESCRITO POR EL QUE SE CONTESTA, OTORGAR AL DEMANDANTE EL TÉRMINO DE VEINTE DÍAS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 210 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA AMPLIARLA.", en todos los casos en que se actualice uno de los supuestos del artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, debe otorgarse al actor el término de veinte días para ampliar su demanda, pues entraña una formalidad esencial del procedimiento, que salvaguarda, con el derecho de defensa del actor, una garantía constitucional. En esa tesitura, se concluye que el término para ampliar la demanda debe otorgarse en forma expresa, no implícita, ni tampoco inferirse con base en presunciones, por ser las formalidades del procedimiento de estricta observancia.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 35/2005. 1910 Fuentezuela, S.A. de C.V. 22 de septiembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Armida Elena Rodríguez Celaya. Secretario: Martín Antonio Lugo Romero.

Nota: La denominación actual del órgano emisor es la de Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito.

Dicho lo anterior, es conveniente comentar que el citado artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, que se comenta en ésta tesis aislada, actualmente corresponde al artículo 17 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que se refiere a los casos en los cuales se concede la ampliación de la demanda, siempre que se actualice uno de los supuestos del artículo 17 de la ley en cita, y en tal caso, debe otorgarse expresamente al actor el término de veinte días para ampliar su demanda y ésta posibilidad, se desprende del análisis del propio artículo 17 que a la letra dice:

“ARTÍCULO 17.- Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

I. Se puede ampliar la demanda, cuando se impugne una negativa ficta.

II. Se puede ampliar contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

III. En los casos previstos en el artículo anterior. (Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada lo fue ilegalmente artículo 16 de la ley procesal).

IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.(Cabe precisar que ésta disposición es nueva).

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente, lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 15 de esta Ley.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del artículo 15 de esta Ley, las mismas se tendrán por no ofrecidas³³.

Cabe señalar que la Ley Federal de Procedimiento Contenciosos Administrativo en su artículo 17 prevé la ampliación de la demanda, pero no establece cuantas veces puede ampliarse, a éste respecto el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito en Materia Administrativa emitió la siguiente tesis aislada:

No. Registro: 191.738

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XI, Junio de 2000

Tesis: XXI.1o.43 A

Página: 569

DEMANDA DE NULIDAD. SU AMPLIACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PROCEDE POR UNA SOLA OCASIÓN.

³³ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Págs. 11 y 12

Si bien el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, que prevé la ampliación de la demanda, no establece expresamente que sólo proceda una vez, esto se infiere de la interpretación de dicho precepto, en relación con los numerales 208, fracción IV, 209, fracciones III, IV, VII y penúltimo párrafo, 209 bis, fracción II, 213, fracción V y 214, fracción VI, de dicho código, conforme a los cuales las partes están obligadas a expresar la totalidad de los hechos en que se funden sus pretensiones, así como a anexar con la demanda y con la contestación los documentos que ofrezcan como pruebas, salvo cuando el actor manifieste, bajo protesta de decir verdad, que ignora el acto impugnado, en cuyo caso podrá ampliar la demanda una vez que con la contestación se anexen las constancias relativas, incluyendo las del acto principal del que deriva, que la autoridad demandada debe exhibir atendiendo a lo que disponen dichos preceptos y a la obligación procesal que tienen las partes de actuar de buena fe en el juicio. Consecuentemente, como con la contestación de la demanda se puede conocer con exactitud el acto impugnado y sus antecedentes, no existe razón jurídica ni fáctica para que la ampliación de la demanda pueda producirse en múltiples ocasiones, lo que además retardaría el juicio, con notoria violación a la garantía prevista en el artículo 17 de la Constitución General de la República.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 620/99. Inmobiliaria El Morro, S.A. de C.V. 23 de marzo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Daniel Patiño Pereznegrón. Secretario: Armando Cruz Espinosa.

Del anterior criterio consideramos oportuno simplemente reiterar que los anteriores artículos 210, 208, 209, 213 y 214 citados del Código Fiscal Federal actualmente corresponden a sus correlativos 17, 14, 15, 20 y 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Coincidimos con el anterior criterio en virtud de que efectivamente, con la contestación de la demanda se puede conocer con exactitud el acto impugnado y

sus antecedentes, por lo cual no existe razón lógica ni jurídica para que la ampliación de la demanda se realice en diversas ocasiones.

1.4.1 Contestación a la ampliación de la demanda.

En el escrito de contestación a la ampliación de la demanda, se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten. El plazo para contestar la ampliación de la demanda, será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

Asimismo, la autoridad demandada tiene la obligación de exhibir todos y cada uno de los documentos relativos al momento de formular la contestación de demanda para que el actor los conozca y, en su caso, pueda controvertirlos en el escrito de ampliación de la demanda, lo anterior para garantizar el principio de igualdad entre las partes, sobre éste punto el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito en Materia Administrativa emitió la siguiente tesis aislada:

No. Registro: 182.847

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVIII, Noviembre de 2003

Tesis: VI.2o.A.57 A

Página: 958

DOCUMENTOS DETERMINANTES DEL CRÉDITO FISCAL. LA AUTORIDAD DEMANDADA DEBE EXHIBIRLOS EN EL JUICIO DE NULIDAD, INDEFECTIBLEMENTE, AL PRODUCIR SU CONTESTACIÓN DE DEMANDA, PARA QUE EL ACTOR PUEDA CONOCERLOS.

De acuerdo con el principio de congruencia establecido en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación y a la tesis aislada sustentada por este tribunal con el número VI.2o.A.26 A, de rubro: "ACTO ADMINISTRATIVO. SI EL ACTOR NIEGA CONOCERLO, LA AUTORIDAD DEMANDADA ESTÁ OBLIGADA A EXHIBIRLO, ASÍ COMO LA CONSTANCIA DE SU NOTIFICACIÓN, AL FORMULAR SU CONTESTACIÓN DE DEMANDA, CONFORME LO DISPONEN LOS ARTÍCULOS 209 BIS Y 210 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.", publicada en la página mil setenta y tres, Tomo XIV, octubre de dos mil uno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, se llega al convencimiento de que si el actor en el juicio de nulidad manifiesta desconocer en su escrito de demanda el origen del adeudo fiscal, los conceptos que lo conforman y su cuantía, la autoridad hacendaria tiene la ineludible obligación de exhibir todos y cada uno de los documentos relativos al momento de formular la contestación de demanda a fin de que, por una parte, se desvirtúe la negativa lisa y llana del actor y, por otra, que éste los conozca y, en su caso, pueda controvertirlos en el escrito de ampliación de la demanda, de modo que de no hacerlo así, se rompe con el principio de igualdad de las partes en el proceso, toda vez que si la demandada presenta las constancias hasta la contestación de la ampliación de la demanda, es inconcuso que para entonces el actor se encuentra impedido para combatirlas, puesto que ningún precepto del Código Fiscal de la Federación permite que haya una segunda ocasión para ampliar el curso de demanda, ni que haya una cadena indefinida de réplica y contrarréplica de los litigantes, y la razón fundamental de esto fue la de evitar que se prolonguen innecesariamente los juicios.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 194/2001. Administración Local Jurídica de Puebla Norte. 31 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Omar Losson Ovando. Secretario: Rodolfo Tehózol Flores.

Por lo anterior, es dable señalar que el principio de congruencia del cual que se hizo referencia en relación al artículo 237 del Código Fiscal Federal corresponde actualmente al artículo 50 de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 21 fracción quinta establece que tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en el artículo 15 de la ley procesal, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

A éste respecto, el Poder Judicial de la Federación emitió la jurisprudencia que a continuación presentamos:

No. Registro: 180.822

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, Agosto de 2004

Tesis: VI.3o.A. J/37

Página: 1506

PRUEBA DOCUMENTAL OFRECIDA EN LA CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE UN JUICIO DE NULIDAD. DEBE SER VALORADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Los artículos 213 y 214 del Código Fiscal Federal establecen la posibilidad de presentar documentos en la contestación a la ampliación de la demanda, siempre que no se hubieran acompañado en la contestación a la demanda inicial, por lo que estas pruebas deben ser valoradas en la sentencia independientemente de que la actora pueda desvirtuarlas o no, pues si bien es cierto que en los artículos 209 Bis y 210 de ese cuerpo de leyes no se contempla la posibilidad de otorgar un término adicional para una nueva ampliación con el objeto de combatir u objetar tales medios de convicción, también lo es que se deben respetar los principios de

congruencia y exhaustividad de las sentencias que obligan a los tribunales jurisdiccionales y contenciosos de anulación a abordar el estudio de todos y cada uno de los puntos de controversia con base en datos arrojados durante el juicio. Es decir, si la sustanciación del juicio no concluye con la contestación a la ampliación de la demanda, y el ordenamiento adjetivo aplicable prevé la posibilidad de ofrecer pruebas en esta etapa procesal, no puede negársele valor probatorio a los elementos de convicción respectivos por el solo hecho de que la actora no puede ampliar por segunda ocasión su escrito de demanda, ya que las pruebas deben ser justipreciadas de acuerdo al principio jurídico de adaptación del proceso, con base en las acciones y excepciones opuestas y los demás elementos de convicción que obren en el expediente del juicio ordinario. Lo sostenido no deja en estado de indefensión al demandante, porque el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación permite a las partes formular alegatos de bien probado, entendiéndose como tales aquellos que tienden a ponderar el valor de las pruebas propias e impugnar las de la contraparte, y de manera adicional la actora puede plantear el incidente de falsedad de documento, que se encuentra regulado en los artículos 228 Bis y 229 del Código Fiscal de la Federación, si es el caso. De no ser así, la demandada quedará impedida para ofrecer pruebas que guardan relación con la litis de la ampliación de la demanda y su contestación, sin las cuales la cuestión en controversia no quedará debidamente dilucidada.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 173/2002. Administrador Local Jurídico de Puebla Norte. 17 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Carlos Márquez Muñoz.

Revisión fiscal 14/2003. Administrador Local Jurídico de Puebla Norte. 20 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Juan Carlos Ríos López.

Revisión fiscal 6/2004. Administradora Local Jurídica de Puebla Sur. 26 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Héctor Alejandro Treviño de la Garza.

Revisión fiscal 82/2004. Administradora Local Jurídica de Puebla Sur. 28 de junio de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: María del Pilar Núñez González. Secretario: Eduardo Edmundo Rocha Caballero.

Revisión fiscal 96/2004. Administrador Local Jurídico de Puebla Norte. 3 de agosto de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Jorge Arturo Porras Gutiérrez.

Por lo anterior expuesto en esta jurisprudencia coincidimos totalmente con el anterior criterio, ya que si la sustanciación de un juicio de nulidad no concluye con la contestación a la ampliación de la demanda, las pruebas ofrecidas en ésta etapa procesal por la parte demandada, deben ser valoradas a pesar de que la actora no pueda ampliar su contestación por una ocasión más, en virtud de que la parte demandante cuenta con otros medios para impugnarlas.

1.5 Medidas cautelares.

Para iniciar con éste tema consideramos oportuno introducir un concepto del maestro Rafael de Pina, sobre Medidas cautelares:

“Dícese de aquellas establecidas por el juez con el objeto de impedir actos de disposición o administración que pudieran hacer ilusorio el resultado del juicio y con el objeto de asegurar de antemano la eficacia de la decisión a dictarse en el mismo”³⁴.

Becerra Bautista refiere que “Existen determinadas situaciones jurídicas que exigen la realización de una actividad procesal *previa tendiente asegurar el éxito de un proceso* definitivo. La primera de esas actividades toma el nombre de

³⁴ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho .Editorial Porrúa, 26ª edición, México 1998, Pág.369.

proceso cautelar, vocablo que deriva de caución que significa garantía y lo es del éxito final del segundo proceso en el cual se logra la tutela que se busca”³⁵.

El proceso cautelar implica la existencia de dos procesos respecto a la misma controversia; el cautelar, que no existe por sí mismo, sino como un medio para llegar al definitivo (principal) y que se puede tramitar previo al juicio o durante el.

- El juicio llamado principal, es el que va a resolver el asunto de fondo.

- En tanto el proceso llamado cautelar, es incidental y que se tramita por cuerda separada.

Hasta éste momento se puede entender, que existen actos previos, que pueden garantizar el éxito de un proceso y que además existen procedimientos llamados cautelares que implican que un juez emita una resolución para evitar actos de disposición.

Ahora bien, el estudio correspondiente a las medidas cautelares reguladas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, nos obliga realizar un análisis de las diferentes legislaciones que contemplan éstas medidas llamadas (cautelares) y en otros casos llamadas (precautorias).

Por ejemplo, el Código Federal de Procedimientos Civiles hace alusión a las *medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias*, que van de los artículos 379 al 399, en el Título Cuarto, del libro Segundo, del citado ordenamiento que en su artículo 384 establece, que “Antes de iniciarse el juicio, o durante su desarrollo pueden decretarse todas las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente. Estas medidas se decretarán, sin audiencia de la contraparte y no admiten recurso alguno. La resolución que niegue la medida es apelable”³⁶.

Al respecto el Poder Judicial de la Federación emitió la jurisprudencia siguiente:

³⁵ Becerra Bautista, José. El proceso civil en México. Editorial Porrúa, 15ª edición, México 1996, Pág. 439.

³⁶ Código Federal de Procedimientos Civiles. Ediciones Luciana, Segunda Edición, México, 2003 Pág. 301.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Marzo de 1998
Página: 18
Tesis: P./J. 21/98
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional, Común

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a los resultados del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

Amparo en revisión 284/94. Cuauhtémoc Alvarado Sánchez. 27 de febrero de 1995. Once votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretaria: Laura G. de Velasco de J. O'Farril.

Amparo en revisión 322/94. Elia Contreras Alvarado. 9 de julio de 1996. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

Amparo en revisión 710/95. Jorge Arturo Elizondo González. 16 de mayo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Óscar Germán Cendejas Gleason.

Amparo en revisión 1749/94. Adalberto Hernández Pineda y otro. 29 de enero de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

Amparo directo en revisión 262/97. Gabriel Neira Rodríguez y coag. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre

Anguiano. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número 21/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y ocho

De conformidad con la jurisprudencia anterior, necesario es comentar que el hecho de que sea decretada una medida cautelar, no implica que haya violaciones al principio constitucional de garantía de audiencia, ya que éstas medidas son provisionales, tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, prevenir el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, no implica de tal violación se manifieste, por que durante la sustanciación del juicio, el afectado por éstas medidas, puede aportar elementos que ayuden a su defensa y consecuentemente lograr que las medidas cautelares antes decretadas queden sin efecto.

Por otra parte, podemos comentar que, el Código Federal de Procedimientos Civiles autoriza en el artículo 389, que dentro del juicio o antes de iniciarse éste, pueden decretarse, a solicitud de parte, las siguientes medidas precautorias:

- I. Embargo de bienes suficientes para garantizar el resultado del juicio.
- II. Depósito o aseguramiento de cosas, libros, documentos o papeles sobre que verse el pleito.

Si detenidamente realizamos un análisis de éstas fracciones se encontramos que las medidas que se autorizan en éste ordenamiento son:

- 1) La exhibición de documentos o cosas como (Medida preparatoria).
- 2) El depósito o aseguramiento de cosas (Medida de aseguramiento).
- 3) El embargo de bienes (Medida precautoria).

Cabe señalar que el artículo 399 del citado ordenamiento, se establece que la autoridad jurisdiccional, no podrá decretar diligencia alguna que no este autorizada por éste Título o por disposición especial de la ley.

Lo cual se traduce de la siguiente forma:

Únicamente podrán decretarse las medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias que estén autorizadas por el título cuarto del libro Segundo del Código Federal de Procedimientos Civiles y que cabe la posibilidad de decretar otras medidas autorizadas por otras leyes³⁷.

Otro ejemplo de medidas cautelares se encuentra en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que en su artículo 238 autoriza las medidas precautorias de la siguiente manera: "no pueden dictarse otras providencias precautorias que las establecidas en este código y que

³⁷ Cfr. Código Federal de Procedimientos Civiles, Opcit. Pág. 303.

exclusivamente consistirán en *el arraigo de la persona*, en el caso de la fracción I del artículo 135 y *el secuestro de bienes*, en los casos de las fracciones II y III del mismo artículo³⁸. El arraigo es otra medida precautoria que obliga a una persona a mantenerse dentro de una circunscripción territorial o en su caso dejar a una persona autorizada para que de seguimiento al juicio. Esta es otra medida cautelar diferente no prevista en el artículo 389 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En éste apartado, consideramos conveniente hacer una distinción entre lo que se entiende por medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias de conformidad con citado Código de Federal de Procedimientos Civiles:

Por medidas preparatorias, se entiende que son actos previos al juicio, son actos que preparan el juicio cuando quien pretende demandar no cuenta con un título ejecutivo y el juicio se prepara mediante la exhibición de documentos, libros, papeles o cosas, con la finalidad de garantizar el éxito en el juicio.

Por medidas de aseguramiento, se entiende, que son aquellas decretadas por autoridad judicial para evitar un daño, fundado, inminente, se trata de aquellas resoluciones pretenden asegurar o garantizar una situación, mediante una medida que asegure el éxito del juicio, como ejemplo se tiene, el deposito o aseguramiento de las cosas.

Por precautorio, es lo que se hace con precaución para evitar un daño o un peligro, el interesado que promueve ante el órgano jurisdiccional una providencia precautoria, pretende una resolución para prevenir, para precaver un daño.

El maestro Carlos Arellano, hace referencia a su significación literal: "providencia precautoria es una determinación judicial en cuya virtud se

³⁸ Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Editorial Sista, México 3003. Pág. 50.

toman medidas tendientes a evitar un daño o peligro, en los casos, con el procedimiento y con los requisitos establecidos legalmente”³⁹.

Por su parte el maestro Eduardo Pallares bajo la denominación de (medidas cautelares) indica: “son las que autoriza la ley para que el titular de un derecho subjetivo asegure oportunamente su ejercicio cuando carece de un título ejecutivo mediante el cual pueda obtener de inmediato la ejecución material del mismo”⁴⁰.

La expresión “providencia” nos indica el maestro Rafael de Pina es el “decreto judicial”, acerca de las providencias precautorias indica el maestro que son las “resoluciones judiciales destinadas a garantizar la eficacia de la sentencia que se dicte en un proceso, tales como el arraigo y el secuestro de bienes”⁴¹.

Por lo antes referido, podemos resumir que las medidas cautelares en algunos casos son llamadas también precautorias, que nos ayudan a garantizar una situación de hecho existente, son medidas que promueve, quién pretende demandar, y lo hace para garantizar el éxito de un juicio, éstas medidas pueden solicitarse antes de iniciarse el juicio o durante su desarrollo con el fin de que las cosas se mantengan en un estado determinado.

En éste punto, es conveniente analizar lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, su artículo 24 primer párrafo, que a la letra dice: “Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias 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”⁴².

De lo anterior, comentamos que:

³⁹ Arellano García, Carlos. Derecho procesal civil, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1997. Pág. 112.

⁴⁰ Pallares, Eduardo. Citado por Arellano García, Carlos. Derecho procesal civil, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1997. Pág. 112

⁴¹ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho .Editorial Porrúa, 26ª edición, México 1998, Pág.424.

⁴² Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 14

- Las medidas cautelares en el juicio contencioso, se pueden decretar una vez iniciado el juicio y no antes.
- En el caso del juicio contencioso normalmente es el particular el que pide sea decretada una medida cautelar por la autoridad jurisdiccional.
- Las medidas cautelares se tramitan vía incidental y se resuelven por cuerda separada.
- El objetivo de las medidas cautelares es, mantener una situación de hecho existente.
- Se deben decretar antes de que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia porque se sobreesería el juicio, o antes de causar un daño irreparable al actor.
- Además queda exceptuada la posibilidad de decretar cualquier medida cautelar que cause perjuicio al interés social o que se contravengan disposiciones de orden público.

Por otra parte, quién pretenda solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas cautelares, debe hacerlo por escrito y cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Nombre y domicilio para oír notificaciones
- b) Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma.

c) Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y

d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar que se solicita. Aquí es donde el particular debe expresar la necesidad de las medidas y el temor que se tiene sobre un daño o peligro, grave, que puede dejar al juicio sin materia.

Además, con el escrito de solicitud de medidas cautelares, se anexarán los siguientes comentarios:

1. El que pida la medida cautelar deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita, y

2. Una copia del escrito mencionado por cada una de las partes que vayan a participar en el juicio, para correrles traslado.

En caso de no cumplir con los requisitos anteriores, se tendrá por no interpuesto el incidente.

Confróntese el artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se refiere a lo anterior expuesto.⁴³

Asimismo se considera que por regla general que las medidas cautelares, proceden a instancia de parte, pero en la ley procedimental vigente, se establece que, el Magistrado Instructor en el juicio contencioso, puede ordenar una medida cautelar, cuando considere que los daños que puedan causarse sean inminentes, lo cual podemos interpretar de la siguiente forma; En los casos que el Magistrado

⁴³ Cfr. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 14

Instructor considere que los daños que puedan causarse sean inminentes, procederán de oficio las medidas cautelares.

Sobre ésta situación y a manera de ejemplo presentamos la siguiente tesis aislada del Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Julio de 1999

Página: 912

Tesis: I.7o.A.64 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO CONDICIONA LA CONCESIÓN DE LA MEDIDA PRECAUTORIA A QUE EL PARTICULAR SE VEA IMPEDIDO POR EL ACTO DE AUTORIDAD A EJERCER ÚNICA ACTIVIDAD DE SUBSISTENCIA. De la lectura del artículo invocado al rubro, se desprende que en los juicios ventilados ante el órgano jurisdiccional en cita, la suspensión no se otorgará si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio. Asimismo y entre otras cuestiones, el propio numeral prevé en su segundo párrafo que cuando los actos impugnados se hubiesen ejecutado y afecten a los particulares impidiéndoles ejercer su única actividad de subsistencia, el presidente de la Sala podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia; de tal forma, que la atribución de mérito lejos de ser un requisito para la concesión de la medida suspensiva, es un beneficio para el promovente del medio de defensa ordinario, pues dicho funcionario tiene la facultad para emitir las medidas que considere necesarias con el fin de evitar que el particular deje de recibir los recursos que obtiene a través de la única actividad que desempeña y así estar en posibilidad de allegarse los medios de subsistencia.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 4547/98. Miguel Ángel Hernández Martínez. 4 de marzo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.

De acuerdo al criterio anterior del Poder Judicial de la Federación, podemos interpretar que efectivamente existe la posibilidad que el Presidente de la Sala dicte las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia, es decir, el Presidente de la Sala tiene la facultad para emitir las medidas cautelares que considere necesarias con el fin de evitar que el particular deje de recibir los recursos, por lo anterior, deducimos que la Sala puede actuar de oficio.

En contraste, en el Juicio Contencioso Federal es el Magistrado Instructor el que puede decretar de oficio una medida cautelar cuando considere que los daños que puedan causarse sean inminentes, esto conformidad con el citado artículo 24 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Es importante reiterar, que existen casos en los que de otorgarse una medida cautelar, se puede causar una afectación patrimonial a un tercero, por lo cual el Magistrado Instructor debe exigir una garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida cautelar, pero también que existen casos en los que no se causa esa afectación patrimonial.

Por lo tanto consideramos que, en los casos en que no haya una afectación patrimonial, el Magistrado Instructor no debe exigir una garantía al solicitante de la medida cautelar para concederla, es decir, la garantía no es un requisito de procedibilidad.

En cuanto a tramitación de las medidas cautelares:

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el artículo 25 establece: “En el acuerdo que admita el incidente de petición de medidas cautelares, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a quien se impute el acto administrativo o los hechos objeto de la controversia, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Si no se rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, dichos hechos se tendrán por ciertos. En el acuerdo a que se refiere este párrafo, el Magistrado Instructor resolverá sobre las medidas cautelares previas que se le hayan solicitado.

Dentro del plazo de cinco días contados a partir de que haya recibido el informe o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala Regional dictará resolución definitiva en la que decrete o niegue las medidas cautelares solicitadas, decida, en su caso, sobre la admisión de la garantía ofrecida, la cual deberá otorgarse dentro de un plazo de tres días. Cuando no se otorgare la garantía dentro del plazo señalado, las medidas cautelares dejarán de tener efecto”⁴⁴.

A manera de resumen, sobre la tramitación de las medidas cautelares en el juicio contencioso, se apunta lo siguiente:

1. Se solicitan vía incidental y se resulten por cuerda separada.
2. Las medidas cautelares pueden solicitarse a instancia de parte
3. El magistrado instructor puede, si así lo considera necesario, decretar medidas cautelares de oficio, para evitar un daño patrimonial pero debe motivar cuidadosamente las medidas adoptadas.

⁴⁴ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 14

4. Es una obligación y al mismo tiempo una facultad del magistrado instructor exigir una garantía al solicitante de la medida cautelar, cuando puedan causarse daños y perjuicios.

5. El particular debe justificar en su petición las razones por las cuales las medidas son indispensables. Y además debe cumplir con la garantía que le fije el magistrado.

6. Cuando no se otorgare la garantía dentro del plazo señalado, las medidas cautelares dejarán de tener efecto.

En cuanto a los términos de la tramitación del incidente, se podemos comentar que, una vez presentada la solicitud de las medidas cautelares, en el acuerdo que lo admita se debe correr traslado a quién se le impute el acto administrativo, para que rinda un informe dentro de un plazo de tres días. Si no se rinde el informe, el magistrado resolverá sobre las medidas cautelares que se le hayan solicitado.

Una vez presentado el informe de la autoridad, la Sala Regional debe, dentro de un plazo de cinco días, resolver en definitiva, sobre las medidas cautelares solicitadas y sobre la garantía ofrecida por el promovente.

Algo sin duda importante dentro de éste capítulo de medidas cautelares es, que mientras no se dicte sentencia definitiva, la autoridad jurisdiccional que en este caso (la Sala Regional) que conozca del incidente, puede modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado las medidas cautelares, porque como ya se hizo referencia en la anterior jurisprudencia no son definitivas y validamente se pueden modificar cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique, esto es en virtud de que las medidas cautelares tiene como característica la provisionalidad y por tratarse de actos que no resuelven el asunto de fondo, se resuelven vía incidental y éstas pueden revocarse o modificarse por la autoridad juzgadora, siempre que se de alguna situación como ya de dijo, que lo justifique.

Hora bien, vale la pena hacer hincapié, dentro del tema de las medidas cautelares, que puede darse el caso de que una vez otorgada la medida cautelar, el obligado cumpla, pero si el obligado por las medidas cautelares no da cumplimiento a éstas o la autoridad no admite la garantía, entonces, *“la Sala declarará, en su caso, la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a dichas medidas e impondrá al renuente una multa por el monto equivalente de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento, el sueldo del servidor público de que se trate, su nivel jerárquico, así como las consecuencias que el no acatamiento de la suspensión hubiere ocasionado cuando el afectado lo señale”*⁴⁵.

Lo anterior resulta interesante, porque en el caso de existir violaciones por una autoridad, a las medidas cautelares otorgadas por el órgano jurisdiccional tal y como se establece en el último párrafo del artículo 25 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ésta nueva ley no establece a partir de que momento se hará efectiva la multa, tratándose de un servidor público, que no da acatamiento a la suspensión, es decir, si el servidor público no da cumplimiento a la medida cautelar o no acepta la garantía, en éste caso la juzgadora declarará la nulidad de las actuaciones de éste e impondrá una multa.

Y es interesante porque en éste mismo párrafo en la última parte del artículo 25 de la ley procesal, se establece que: En éste caso (es decir, cuando no se da cumplimiento a la medida cautelar o que no acepta la garantía), el solicitante tendrá derecho a una indemnización por daños y perjuicios, la que, en su caso, correrá a cargo de la unidad administrativa en la que preste sus servicios al servidor público, pero éste artículo no establece si ésta misma unidad administrativa pagará la multa anterior, que se supone la Sala debe imponer al servidor público y tampoco se hace referencia, a partir de que momento se hará efectiva esa multa.

⁴⁵ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 15

Por otra parte, la Sala Regional puede decretar medidas cautelares positivas, entre otros casos, cuando, tratándose de situaciones jurídicas duraderas, se produzcan daños substanciales al actor o una lesión importante del derecho que pretende, por el simple transcurso del tiempo.

Y en los casos en los que las medidas cautelares puedan causar daños a terceros, la Sala Regional las ordenará siempre que el actor otorgue garantía bastante para reparar mediante indemnización el daño y los perjuicios que con aquéllas pudieran causarse si no obtiene sentencia favorable en el juicio. Si no es cuantificable la indemnización respectiva, la Sala Regional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

A éste respecto debemos puntualizar que a nuestro parecer la garantía es un elemento fundamental de efectividad y no de procedibilidad, la garantía en las medidas cautelares es un requisito de efectividad, que debe otorgarse cuando se solicite para indemnizar a quien pueda sufrir un daño o perjuicio patrimonial y si ésta garantía no se otorga dentro del termino, entonces las medidas cautelares dejaran de surtir sus efectos.

Si tomamos en cuenta que la garantía es un requisito de efectividad que el solicitante de una medida cautelar otorga, entonces resulta oportuno mencionar que las medidas cautelares pueden quedar sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para indemnizar los daños y perjuicios que pudieran causarse por subsistir las medidas cautelares previstas.

Por su parte, la autoridad puede obligarse a resarcir los daños y perjuicios que se pudieran causar al particular, entonces se infiere que la autoridad no garantiza simplemente se obliga a pagar daños y perjuicios, solo si pierde el juicio, en éste caso, el Tribunal, considerando cuidadosamente las circunstancias del caso, puede no dictar las medidas cautelares solicitadas por el particular. En este caso, si la sentencia definitiva es contraria a la autoridad, la Sala Regional, la

Sección o el Pleno debe condenarla a pagar la indemnización administrativa correspondiente.

1.5.1 De la suspensión del acto administrativo.

La suspensión del acto administrativo es un petición que realiza el particular demandante en el juicio contencioso a la autoridad jurisdiccional, vía incidental, cuando considera que con la ejecución del acto administrativo se le causarían daños graves en su esfera de derechos tutelados por una norma sustantiva, la suspensión del acto administrativo puede considerarse como una medida cautelar que protege los interés de los particulares demandantes, cuando una autoridad ejecutora niega la suspensión, rechaza una garantía ofrecida o reinicia la ejecución de un acto administrativo.

El demandante puede solicitar al órgano jurisdiccional, ya no a la ejecutora demandada, pero es un requisito indispensable que exista una negativa de la suspensión por parte de la ejecutora. Y se puede afirmar que la propia ley condiciona o establece como requisito de procedibilidad que antes de solicitarse la suspensión del acto administrativo, al órgano jurisdiccional, la suspensión debe pedírsele a la ejecutora, por lo menos eso es lo que se aprecia de la lectura del artículo 28 en su primer párrafo que a continuación se cita:

“El demandante, podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución”.

Asimismo, el promoverte debe cumplir con ciertos requisitos.

- 1.- Podrá solicitar la suspensión en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.

2.- Quién solicite la suspensión debe acompañar copias de la promoción en la que solicite dicha medida y copias de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.

3.- Quién solicite la suspensión debe ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas a...

a) El ofrecimiento de garantía.

b) A la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora.

c) La documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión, (si las hubiere).

Como ya se hizo referencia la garantía no es un requisito de procedibilidad pero en el caso en que el Magistrado Instructor determine que, el promovente debe ofrecer garantía para que surta sus efectos la medida cautelar, ésta debe ser suficiente y debe exhibirse mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo.

Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citadas.

Y tratándose de la solicitud de la suspensión de la ejecución en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o

créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables, que concretamente son los previstos en el artículo 141 del Código Fiscal Federal.

En puntos anteriores se ha hecho referencia a la garantía, ésta se debe exhibir para que una medida cautelar pueda surtir sus efectos, se ha mencionado que es obligación del órgano jurisdiccional, el solicitar la garantía para evitar posibles daños y perjuicios, también se sabe que, quién debe ofrecer la garantía es el promovente del incidente, pero puede ser que la garantía exigida por la ejecutora sea excesiva y en este caso, el órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía, cuando:

- a) El monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, (y porque no se puede poner en peligro la capacidad para seguir obteniendo ingresos)
- b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito (simplemente porque no es el obligado directo).

El solicitante de la suspensión del acto administrativo debe exponer en el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, las razones por las cuáles considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.

Asimismo se apunta que la suspensión del acto administrativo es considerada un incidente, razón por la cual, la suspensión se tramitará por cuerda separada.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 28, fracción IX, establece que, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.
- b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y
- c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

Por otra parte existen cuestiones en relación a la suspensión del acto administrativo que consideramos de suma importancia y que se intentaran contestar de manera muy concreta.

La primera interrogante es; ¿Acaso la suspensión provisional es recurrible, y una vez que ha sido decretada, se puede modificar? la respuesta concreta es, la suspensión provisional decretada en el juicio contencioso sí es recurrible y sí se puede modificar, y el razonamiento es el siguiente:

Todo acto o resolución jurisdiccional es recurrible, esto en razón de que las autoridades jurisdiccionales también se equivocan, consecuentemente cuando la autoridad jurisdiccional decreta; el otorgamiento de la suspensión provisional a un particular, éste auto se puede impugnar y a la inversa también es recurrible, es decir, el auto que niega el otorgamiento de la suspensión se puede impugnar.

Por lo cual consideramos que el auto que otorga o niega la suspensión definitiva puede modificarse solo si se impugna, y si con la impugnación al auto

que otorgó la suspensión de provisional se demuestra ésta fue concedida o negada de forma indebida entonces es lógico que se pueda modificar.

A este respecto, se puede observar que la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece en su artículo 28 fracción décima, que “El auto que decreta o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de Ley procedimental, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda”⁴⁶.

De la fracción décima, del artículo 28, inferimos que la misma establece que el auto se puede impugnar, pero no dice que si con la impugnación se puede modificar, por otra parte ésta misma fracción no establece expresamente, cual es la vía que tienen que seguir los particulares para impugnar, sabemos que es el amparo indirecto pero no lo menciona expresamente y en el caso de las autoridades demandadas, si señala claramente que cuentan con el recurso de reclamación, el problema es que si la impugnación la realiza la autoridad demandada, conocerá la Sala y si la impugnación la promueve el particular entonces conocerá un Juez de Distrito lo cual implica que dos instancias completamente diferentes, tengan facultad para resolver una misma cuestión.

En contraste la fracción XII, del mismo artículo 28, trata la suspensión definitiva y en éste caso exclusivamente la Sala es quien puede modificar o revocar la sentencia interlocutoria siempre que no se haya dictado sentencia definitiva y además se halla otra condición, la cual consiste en que debe existir una causa que justifique la revocación, lo anterior en razón de tal vez el acto administrativo del cual se pide la suspensión, ya se haya consumado otro ejemplo para que la sala revoque o modifique sería que se demuestre que no existen los posibles e inminentes daños aludidos por el solicitante de la suspensión o en el

⁴⁶ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág.16

peor de los casos que la garantía no fue otorgada. Y si esto es así, no tiene caso que una medida cautelar subsista y portando se puede modificar validamente si lo pide alguna de las partes.

Por otra parte y en relación a la suspensión del acto administrativo es necesario comentar que Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece, que sí una ley administrativa no contempla la figura de la suspensión ante la ejecutora, en éste caso, puede otorgarse la suspensión en el juicio de nulidad como medida cautelar en virtud esta ley lo autoriza y tendrá el alcance que indique el Magistrado Instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.

Asimismo es dable señalar que una vez que se dicta sentencia definitiva en el juicio contencioso, ésta determinara la cancelación o liberación de la garantía ofrecida y en su caso debe condenar al pago de daños y perjuicios que derivan obviamente de una cuestión incidental como lo es la suspensión por lo cual concluimos lo siguiente:

- Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada. *(Aquí los requisitos son que exista una sentencia firme que esta sea favorable y que la actora solicite su liberación)*
- Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal. *(En este otro caso, si la sentencia es desfavorable al actor, también se requiere que ésta sea firme que la contraparte o el tercero lo pida y que acredite que*

sufrió daños o perjuicios, esto no quiere decir que se le tiene que dar la garantía así nada mas, se tiene que hacer un calculo de esos daños y perjuicios).

1.6 Incidentes en el juicio.

La palabra incidente proviene del latín *incidere*, que significa sobrevivir, interrumpir, producirse, también se puede entender por incidente, un hecho o un acto que no se tenía previsto, un incidente es algo que no se tenía contemplado pero que sucede, es un imprevisto es un suceso que puede afectarnos y que debe resolverse.

Para Rafael de Pina, “incidente es un procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que con independencia del asunto principal, surja en un proceso”⁴⁷.

Un incidente, procesalmente hablando es un acto que las partes pueden promover antes de que de dicte sentencia definitiva, necesariamente se tramita por cuerda separa, porque su resolución del incidente no va en sí, a resolver el fondo del asunto, es por eso que la sentencia que resuelve un incidente, se llama interlocutoria.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, actualmente prevé de manera expresa, ocho incidentes, seis son denominados *incidentes de previo y especial pronunciamiento* (y se refieren a cuestiones que impiden que el juicio continúe su curso, son situaciones que impiden continuar con la secuela normal del proceso, porque de no resolverse pueden restar validez al mismo y éstos incidentes, no guardan relación con el fondo del asunto que dio origen a la instancia y traen como consecuencia que la autoridad jurisdiccional que conoce del incidente dicte un auto que suspenda el proceso).

⁴⁷ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho .Editorial Porrúa, 26ª edición, México 1998, Pág.316.

Asimismo existen otros dos incidentes denominados por la doctrina como *incidentes de cuestión previa*, éstos se encuentran en los artículos 28 y 36 de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que además el artículo 39 hace alusión a éstos de la siguiente forma” cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento continuara el tramite del proceso” lo cual quiere decir éstos incidentes no suspenden el proceso.

En el artículo 29 de ley procesal en cita, se establece “En el juicio contencioso administrativo federal sólo serán de previo y especial pronunciamiento:

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

Cuando la promoción del incidente sea frívola e improcedente, se impondrá a quien lo promueva una multa de diez a cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal”.

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento implican que debe suspenderse el procedimiento, y exigen prioridad en su tratamiento, es decir, no puede la sala juzgadora dictaminar sobre el fondo del negocio ante ella planteado, sin antes haber resuelto el incidente que hubiere surgido, resolución que, como ya se dijo anteriormente, debe ser emitida en forma de sentencia.

Existe otro tipo de incidentes que no trae aparejada la suspensión del procedimiento los (*incidentes de cuestión previa*), tales como:

- a) El incidente de falsedad de documentos.
- b) El incidente de suspensión de la ejecución.

Respecto a los incidentes de previo y especial pronunciamiento, referiremos brevemente en que consiste cada uno.

1. Incompetencia por razón de territorio.

Este incidente se presenta cuando ante una de las Salas Regionales se promueve un juicio del que otra deba conocer por razón de territorio, en ésta situación la Sala ante la que se presentó la demanda, debe declararse incompetente de plano, pero tiene la obligación de recibir la demanda, para acordar sobre su presentación y de inmediato comunicará su resolución a la que en su concepto corresponderá ventilar el negocio, enviándole los autos del mencionado juicio.

Recibido el expediente por la Sala requerida, ésta decidirá de plano dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto.

Si la Sala Regional requerida la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal.

En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la Sala requirente y a las partes, y remitirá los autos al Presidente del Tribunal.

Recibidos los autos, el Presidente del Tribunal los someterá a consideración del Pleno para que éste determine a cual Sala Regional corresponde conocer el juicio, pudiendo señalar para que conozcan del juicio, a alguna de las Salas

contendientes o una Sala diversa, ordenando que el Presidente del Tribunal comunique la decisión adoptada a las Salas y a las partes y remita los autos a la que sea declarada competente.

Cuando una Sala esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá acudir ante el Presidente del Tribunal, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si las constancias no fueran suficientes, el Presidente del Tribunal podrá pedir informe a la Sala Regional cuya competencia se denuncie, a fin de integrar debidamente las constancias que deba someterse al Pleno.

Sirve de apoyo, el criterio emitido por el pleno de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que refiere sobre incompetencia por razón de territorio.

Precedente

Quinta época

Instancia: Pleno

Publicación: No. 63 Marzo 2006.

Página: 195

INCIDENTE DE INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO.- LA COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES SE DETERMINA POR LA SEDE DE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, INDEPENDIEMENTE DE QUE OTRA SE HAYA MENCIONADO COMO DEMANDADA POR EL ACTOR.- El artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que la competencia de las Salas Regionales del propio Tribunal se determina tomando en consideración la sede de la autoridad demandada; consecuentemente, si en la resolución impugnada aparece el nombre y la sede de la autoridad que la emite, ello es suficiente para tener a ésta como demandada y en consecuencia, como competente a la Sala Regional en cuya circunscripción se

encuentra dicha autoridad, independientemente de que el actor hubiere mencionado en su demanda a una autoridad distinta. (7)

Juicio No. 1444/04-02-01-4/746/04-PL-05-02.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 22 de agosto de 2005, por unanimidad de 11 votos.- Magistrado Ponente: Alejandro Sánchez Hernández.- Secretario: Lic. Andrés E. Sánchez Drasdo y Albuerne.

(Tesis aprobada en sesión de 22 de agosto de 2005) PRECEDENTE: V-P-SS-347

Juicio No. 4245/01-12-01-5/1265/02-PL-09-02.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 14 de abril de 2003, por unanimidad de 8 votos a favor.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretario: Lic. Juan Francisco Villarreal Rodríguez.

(Tesis aprobada en sesión de 14 de abril de 2003)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año III. Tomo I. No. 36. Diciembre 2003. p. 90

Del anterior criterio, podemos advertir la competencia de las Salas Regionales del propio Tribunal, con fundamento en el artículo 31, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que determina que las Salas serán competentes para conocer de un juicio, tomando en consideración la sede de la autoridad demandada; consecuentemente, si en la resolución impugnada aparece el nombre y la sede de la autoridad que la emite, ello es suficiente para tener a ésta como demandada y a la Sala como competente.

2. Incidente de acumulación de autos.

Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos en que:

1.- Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.

2.- Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto.

3.- Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos o resoluciones que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

La acumulación debe solicitarse ante el Magistrado Instructor que esté conociendo del juicio, en el cual se presentó primero la demanda, para lo cual en un término que no exceda de seis días solicitará el envío de los autos del juicio. El magistrado que conozca de la acumulación, en el plazo de cinco días, deberá formular proyecto de resolución que someterá a la Sala, la que dictará la determinación que proceda. La acumulación podrá tramitarse de oficio.

3. Incidente de nulidad de notificaciones.

Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en esta Ley serán nulas. En este caso el perjudicado podrá pedir que se declare la nulidad de dichas notificaciones, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho

Cabe hacer hincapié que el promovente de éste incidente, debe ofrecer las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad y que las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano.

Si se admite éste incidente de nulidad de notificaciones, se dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; y transcurrido dicho plazo, se dictará resolución.

Si se declara la nulidad de las notificaciones, la Sala ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores. Asimismo, se impondrá una multa al actuario, equivalente a diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda del 30% de su sueldo mensual. El actuario podrá ser destituido de su cargo, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia.

4. incidente de recusación por causa de impedimento de los magistrados o peritos

Es un incidente que puede ser promovido por las partes cuando los magistrados o los peritos del Tribunal se encuentren impedidos para conocer de un juicio de nulidad, y esto sucede siempre que se estén en alguno de los supuestos normativos a que se refiere el artículo 10 de ley procedimental.

“ARTÍCULO 10.- Los magistrados del Tribunal estarán impedidos para conocer, cuando:

I. Tengan interés personal en el negocio.

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

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

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

V. Hayan dictado la resolución o acto impugnados o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.

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

VII. Estén en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas”⁴⁸

La recusación de magistrados debe presentarse por escrito ante la Sala o Sección en la que se halle adscrito el magistrado de que se trate, acompañando las pruebas que se ofrezcan. El Presidente de la Sección o de la Sala, dentro de los cinco días siguientes, enviará al Presidente del Tribunal el escrito de recusación junto con un informe que el magistrado recusado debe rendir, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno. A falta de informe se presumirá cierto el impedimento. Si el Pleno del Tribunal considera fundada la recusación, el magistrado de la Sala Regional será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si se trata de magistrado de Sala Superior, deberá abstenerse de conocer del asunto, en caso de ser el ponente será sustituido.

Los magistrados que conozcan de una recusación son irrecusables para ese solo efecto.

Por otra parte, la recusación del perito del Tribunal se promoverá, ante el Magistrado Instructor, dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se le designe.

⁴⁸ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007, Pág. 6

El instructor pedirá al perito recusado que rinda un informe dentro de los tres días siguientes. A falta de informe, se presumirá cierto el impedimento. Si la Sala encuentra fundada la recusación, sustituirá al perito.

5. Incidente de reposición de autos.

Este incidente se tramita cuando por alguna razón extraña desaparece parte del expediente o todo el expediente en estos casos, las partes o el Magistrado Instructor de oficio, solicitarán se substancie el incidente de reposición de autos, para lo cual se hará constar en un acta que para tal efecto se levante por la Sala, la existencia anterior y la falta posterior del expediente o de las actuaciones faltantes. A partir de la fecha de esta acta, quedará suspendido el juicio y no correrán los términos.

Con el acta se dará vista a las partes para que en el término de diez días prorrogables exhiban ante el instructor, en copia simple o certificada, las constancias y documentos relativos al expediente que obren en su poder, a fin de reponerlo. Una vez integrado el expediente, la Sala, en el plazo de cinco días, declarará repuestos los autos, se levantará la suspensión y se continuará con el procedimiento.

Cuando la pérdida ocurra encontrándose los autos a disposición de la Sala Superior, se ordenará a la Sala Regional correspondiente proceda a la reposición de autos y una vez integrado el expediente, se remitirá el mismo a la Sala Superior para la resolución del juicio.

6. Incidente de interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Como bien se ha apuntado los incidentes son hechos o actos que no se tenían contemplados durante el juicio, pero que deben de resolverse, la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé en su artículo 38, “la

interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, durará como máximo un año y se sujetará a lo siguiente:

I. la suspensión, se decretará por el Magistrado Instructor a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos a que se refiere el párrafo anterior.

II. Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, la Sala ordenará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión, de la sociedad en disolución, del ausente o del incapaz, según sea el caso”⁴⁹.

Cabe indicar, que en el juicio contencioso, hay incidentes que solo se podrán interponer en la etapa de la instrucción, es decir, antes de que ésta quede cerrada; los referidos incidentes son, a) El de incompetencia en razón de territorio, b) El de acumulación de juicios y c) El de recusación por causa e impedimento. En contraste debemos precisar que existen incidentes que se pueden tramitar después cerrada la instrucción, lo mencionados incidentes son; 1) El incidente de interrupción de juicio por causa de muerte y 2) El incidente de reposición de autos, de los anteriores debemos reiterar que todos son previo y especial pronunciamiento, en consecuencia su tramitación implica la suspensión del procedimiento.

Un vez expuestos los incidentes de previo y especial pronunciamiento, corresponde ahora, hacer el análisis dentro del juicio contencioso de los Incidentes de Cuestión Previa.

Incidente de falsedad de documentos, puede ser interpuesto hasta antes de que se declare cerrada la instrucción del juicio, esto es, cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y

⁴⁹ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 17

actuaciones del juicio. El escrito que contenga el incidente deberá ser dirigido al magistrado instructor que esté conociendo del juicio. La resolución que emita la Sala y que será para el efecto de resolver sobre la autenticidad del documento tachado de falso, tendrá exclusivamente efectos para el juicio fiscal en que se promueva el incidente, este incidente se encuentra establecido en el artículo 36, de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y se substanciará de la siguiente forma:

Si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el Magistrado Instructor dar vista a la contraria por un término de tres días y podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario, misma que se tendrá como indubitable para el cotejo.

Al caso concreto resulta aplicable, la tesis aislada de 1990, emitida por el pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Tesis Aislada

Tercera época

Instancia: Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Publicación: No. 30. Junio 1990.

Página: 19

FIRMA.- LA RATIFICACION DE LA MISMA SOLO CONSTITUYE UNA PRESUNCION DE QUE CORRESPONDE A QUIEN LA RATIFICA.- Si un sujeto ratifica una firma que su contra-parte objeta, la ratificación constituye una presunción de que fue puesta por dicha persona y sin embargo es una presunción susceptible de desvirtuarse, pues la ratificación no puede por sí sola variar el hecho relativo a quien hizo la firma, lo que en última instancia sólo podrá probarse fehacientemente por medio de la pericial caligráfica.(21)

Revisiones Nos. 3/84 y 335/87.- Resueltas en sesión de 19 de junio de 1990, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretario: Lic. Adalberto G. Salgado Borrego.

En los casos distintos de los señalados en el párrafo anterior, el incidentista deberá acompañar el documento que considere como indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente; si no lo hace, el Magistrado Instructor desechará el incidente.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVII, Marzo de 2003

Página: 1735

INCIDENTE DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS, FIRMA INDUBITABLE PARA EFECTOS DEL INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo promociones y actuaciones en juicio, el incidente de falsedad de documentos se podrá hacer valer hasta antes de que se cierre la instrucción, y ***si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el Magistrado instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario, misma que tendrá carácter de indubitable para efectos de la prueba pericial que se haya ofrecido dentro de dicho incidente.*** Así, en el dictamen pericial que se emita debe tenerse como firma indubitable la que fue estampada ante la presencia del secretario y no aquella que aparece en los documentos ofrecidos como prueba por el incidentista, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, con el fin de que la Sala Fiscal se encuentre en aptitud de decidir sobre la autenticidad o falsedad de la firma impugnada.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 348/2002. Jorge Cárdenas González. 12 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez. Secretaria: Myrna Gabriela Solís Flores.

Cabe indicar que es facultad de la Sala resolver sobre la autenticidad del documento exclusivamente para los efectos del juicio en el que se presente el incidente, asimismo, podemos agregar que el Magistrado Instructor, puede ordenar de oficio el desahogo de la prueba pericial.

Tipo de documento: Tesis aislada

Novena época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIX, Enero de 2004

Página: 1544

JUICIO DE NULIDAD. EL MAGISTRADO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA ORDENAR, DE OFICIO, EL DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL CALIGRÁFICA, PARA DETERMINAR LA AUTENTICIDAD DE LA FIRMA ESTAMPADA EN UNA PROMOCIÓN. La clara redacción del tercer párrafo del artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, permite afirmar que la facultad del Magistrado instructor para ordenar de oficio la práctica de cualquier diligencia, implica que tenga la facultad de ordenar el desahogo de pruebas sobre cualquier cuestionamiento que surja dentro del procedimiento y que sea necesaria su resolución para la debida tramitación del mismo. Con base en lo anterior, **debe concluirse que el Magistrado instructor en el juicio de nulidad, tiene facultades para ordenar, de oficio, la práctica de la prueba pericial grafoscópica para determinar la autenticidad de la firma de un escrito**, pues si bien el cuestionamiento de la firma del escrito mediante el cual la actora pretendió cumplir con el requerimiento de presentar copia de los documentos anexos a su demanda no forma parte de los hechos materia del fondo de la litis, ni fue alegado por la parte demandada; sin embargo, ello de ninguna manera implica la inexistencia de una controversia, pues al advertir el Magistrado instructor que la firma no correspondía a quien suscribió la demanda de nulidad, ello implica una controversia surgida en el procedimiento que consiste, precisamente, en el cuestionamiento de la autenticidad de la firma estampada en el escrito aludido,

pues no debe perderse de vista que el procedimiento que conforma el juicio de nulidad, al igual que todo procedimiento jurisdiccional, es de orden público y si el artículo 199 del Código Fiscal de la Federación establece que toda promoción debe estar firmada por quien la formule, y sin este requisito debe tenerse por no presentada, debe estimarse que los Magistrados instructores están facultados para verificar la autenticidad de la firma de una promoción, cuando tengan duda acerca de si fue estampada por la persona que se ostenta como parte dentro del citado juicio, dada la trascendencia de los acuerdos y resoluciones que se dictan en relación con las promociones que presentan las partes, toda vez que puede afectarse la esfera jurídica de una de ellas, sin que verdaderamente haya participado en el juicio de nulidad, por no haber firmado, ya sea el escrito inicial de demanda o una promoción diversa. Lo anterior, de ninguna manera implica suplir la deficiencia de la queja de una de las partes, pues la impugnación de la falsedad de la firma que calza una promoción no puede dejarse al arbitrio de éstos, dada la trascendencia jurídica que implica el pronunciamiento de un acuerdo o resolución en relación con el contenido de una promoción.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Amparo directo 235/2003. Games de México, S.A. de C.V. 16 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Ezequiel Neri Osorio. Secretario: Luis González Bardán.

De lo anterior y considerando las tesis aisladas expuestas, se desprende,:

- 1.- La falsedad de documentos, es un incidente de cuestión previa.
- 2.- Su tramitación no suspende el procedimiento.
- 3.- El incidente de falsedad de documentos se podrá hacer valer hasta antes de que se cierre la instrucción.

4.- Los Magistrados instructores están facultados para verificar la autenticidad de la firma de una promoción, cuando tengan duda acerca de si fue estampada por la persona que se ostenta como parte dentro del citado juicio.

5.- Y que la ratificación de firma en presencia del secretario, tendrá carácter de indubitable para efectos de la prueba pericial que se haya ofrecido dentro de dicho incidente.

Incidente de suspensión de la ejecución.

Sobre éste incidente que previamente ya fue abordado vale la pena puntualizar lo siguiente:

Hay quien opina que ésta nueva ley en el capítulo relativo a la suspensión de la ejecución del acto administrativo, establece más requisitos que ley anterior, ya que ésta ley enumera como requisitos catorce fracciones, que más bien, confunden la tramitación de éste incidente, porque con tantos requisitos parece que se trata de otra demanda.

Y se debe aclarar que la suspensión como tal es un incidente, que puede ser promovido por los particulares hasta antes de que se dicte resolución firme, y al mismo tiempo la suspensión es una medida cautelar que tiende a proteger una situación de hecho existente, evitar que el juicio quede sin materia ,(ésta suspensión procederá ante el Magistrado Instructor, cuando la autoridad ejecutora niegue a suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución), lo anterior establece como requisito de procedibilidad, que en primera instancia se pida a la autoridad ejecutora y segundo que exista una negativa de su parte, pero no se debe olvidar que la suspensión es una medida cautelar que tiene su objeto evitar que el juicio quede sin materia o mantener una situación de hecho existente, y si se considera que, el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento

Contencioso Administrativo establece más requisitos, entonces en lugar de tramitar el incidente como lo establece el 28, para facilitar su tramitación también podemos hacerlo conforme al artículo 24 de ésta misma ley.

1.7 De las pruebas.

Eduardo J Couture, introduce un concepto de prueba que dice, "En su acepción común, la prueba es la acción y el efecto de probar; y probar es demostrar de algún modo la certeza de un hecho o la verdad de una afirmación...La prueba es normalmente comprobación, demostración, corroboración de la verdad o falsedad de las proposiciones formuladas...Los hechos y los actos jurídicos son objeto de afirmación o negación en el proceso. Pero como el juez es normalmente ajeno a esos hechos sobre los cuales debe pronunciarse, no puede pasar por las simples manifestaciones de las partes, y debe disponer de medios para verificar la exactitud de esas proposiciones. Es menester comprobar la verdad o falsedad de ellas, con el objeto de formarse convicción a su respecto."⁵⁰.

Vicente Gimeno Sandra, expresa que "Con el término prueba se designa la actividad, impulsada por las partes o incluso por el mismo juez o tribunal, dirigida a lograr el convencimiento del juzgador acerca de la veracidad de las afirmaciones fácticas realizadas normalmente por las partes, y excepcionalmente por el órgano judicial, y que integra el objeto del proceso...La actividad probatoria procesal se dirige a lograr el convencimiento de un órgano judicial, independiente e imparcial, situado *supra partes*, ante el cual demandante y demandado se colocan en situación de igualdad"⁵¹.

Por su parte y en lo que se refiere al problema de la valoración e importancia de la prueba en materia tributaria, Mario Pugliese sostiene:

⁵⁰ J. Couture, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 4ª edición, Editorial IB de IF, Montevideo Buenos Aires, 2005. Págs.177 y 178.

⁵¹ Gimeno Sandra, Vicente, Moreno Catena, Víctor y otros. Curso de Derecho Procesal Administrativo, Editorial, Tiran lo Blanch, Valencia, 1992. Págs.225 y 226.

“El problema de la prueba abarca, por lo contrario, el total proceso tributario en cuanto a que, en la normalidad de los casos, está en la prueba la sustancia y fin del proceso. Basta considerar que, estando el objeto del proceso tributario constituido normalmente por una controversia en torno a la subsistencia o medida de una obligación fiscal, es precisamente en la prueba de tal subsistencia o medida donde la controversia se agota, quedando el adeudo tributario definitivamente acertado. Sólo en el proceso común la prueba pierde mucho de importancia porque en tal secuela procesal, estando sustraídas a la competencia de la autoridad judicial las cuestiones de tesación, se trata solamente, por regla, de aplicar la ley respecto a situaciones de hecho ya definitivamente determinadas.

Pero en el proceso tributario que se desarrolla ante jurisdicción administrativa, el problema de la prueba es preeminente, no pudiendo obtenerse ni una equitativa aplicación de la ley fiscal, ni una justa distribución del peso tributario sin un adecuado sistema de prueba que permita reducir al mínimo el margen de error entre la medida del impuesto definitivamente determinada y aquella que en abstracto, habría debido pagarse efectivamente”⁵².

Por las anteriores consideraciones es necesario referir el comentario siguiente:

La prueba como tal, es un actividad procesal de las partes encaminada a acreditar no solo su dicho, sin los hechos que se controvierten, ésta afirmación tiene su fundamento en la norma que establece que ***las pruebas deben ceñirse al asunto sobre el que se litiga, es decir, que las pruebas deban guardar íntima relación con los hechos que se pretenden demostrar y las que no cumplan con lo anterior serán desechadas***, en la doctrina se habla de la idoneidad de la prueba, así como de su pertinencia éstos y otros aspectos son los que el juzgador debe tomar en consideración al momento de valorar las pruebas, y lo cierto es que la prueba constituye un elemento fundamental en el momento de que dicte una resolución que ponga fin al proceso.

⁵² Pugliese, Mario. La prueba en el derecho tributario. México, 1949. Págs.9 y 10.

Lo anterior implica, que cada una de las partes en el juicio contencioso, deberán acreditar los extremos de su demanda y de contestación respectivamente adjuntando las pruebas que les correspondan, sirve de apoyo la Jurisprudencia dictada por el Poder Judicial de la Federación.

Jurisprudencia

Novena época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XX, Septiembre de 2004

Página: 1666

PRUEBA, CARGA DE LA, EN EL JUICIO FISCAL. De conformidad con el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en los juicios fiscales por disposición del artículo 5o., segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, al actor corresponde probar los hechos constitutivos de su acción y al reo (demandado) los de sus excepciones. Por tanto, cuando en el juicio fiscal exista necesidad de aportar alguna prueba para dilucidar un punto de hecho, tocará a la parte interesada en demostrarlo gestionar la preparación y desahogo de tal medio de convicción, pues en ella recae la carga procesal, y no arrojarla al tribunal con el pretexto de que tiene facultades para allegarse de los datos que estime pertinentes para conocer la verdad. De otra forma, se rompería el principio de equilibrio procesal que debe observarse en todo litigio.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 96/2002. Administrador Local Jurídico de Puebla Norte. 20 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: José Guerrero Durán.

Amparo directo 199/2002. Alejandro Maldonado Rosales. 12 de septiembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Víctor Martínez Ramírez.

Amparo directo 27/2003. Inmobiliaria Erbert, S.A. 20 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: María del Pilar Núñez González. Secretario: Carlos Márquez Muñoz.

Revisión fiscal 201/2003. Administradora Local Jurídica de Puebla Sur. 22 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: María del Pilar Núñez González. Secretario: Sergio Armando Ruz Andrade.

Revisión fiscal 101/2004. Administrador Local Jurídico de Puebla Norte. 12 de agosto de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: María del Pilar Núñez González. Secretaria: Mercedes Ortiz Xilotl.

De la anterior Jurisprudencia, podemos advertir que si en el juicio fiscal existe la necesidad de aportar alguna prueba, para dilucidar un punto de hecho, corresponde a la parte interesada en demostrarlo gestionar la preparación y desahogo de tal medio de convicción, pues en ella recae la carga procesal.

En virtud de la importancia que reviste la prueba en el proceso contencioso el legislador estableció que, “En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el actor que pretenda que se le reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, debe probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado debe comprobar los hechos de sus excepciones.

En los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades mediante absolucón de posiciones, pueden solicitarse informes

estos se limitan a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades”⁵³.

Como ya se expuso al hacer referencia a los requisitos que debe contener una demanda, el actor tiene la obligación de exhibir las pruebas que ofrezca en la misma, en el momento de presentarla, sin embargo aquellos documentos que sean de fecha posterior a la presentación de la demanda o aquellos que sean anteriores y bajo protesta de decir verdad y que asevere que no tenía conocimiento de ellos, le serán admitidos es decir, las pruebas supervenientes solo podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el Magistrado Instructor, ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

Así pues la importancia de la prueba en el juicio contencioso, refleja la necesidad del juzgador, de mantener un equilibrio, equitativo entre las partes, en la aplicación de la ley procedimental y resulta oportuno mencionar que el legislador otorgó en ésta nueva ley facultades al Magistrado Instructor, para que hasta antes de que se cierre la instrucción, y para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, el magistrado puede acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

El magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente, es decir para que el juzgador tenga un mejor conocimiento de los hechos controvertidos y para que exista un equilibrio en la aplicación de ley.

⁵³ Crf. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág

1.7.1 Presunción de legalidad de resoluciones y actos Administrativos.

Para iniciar con éste tema de primero debemos señalar qué se entiende por presunción; la presunción la entendemos como un resultado lógico de algo que previamente teníamos conocimiento, es decir, si a la presunción la entendemos como en resultado entonces ésta se puede manifestar en actos.

En relación a éste tema el maestro Rafael de Pina comenta lo siguiente: “Por presunción debemos entender que se trata de una operación lógica mediante la cual, partiendo de un hecho conocido, se llega a la aceptación como existen de otro desconocido o incierto...”⁵⁴.

Las presunciones no son absolutas y cuentan con ciertos distintivos, por ejemplo en algunos casos la presunción admite prueba y se puede impugnar, en otros casos no se admite prueba en contrario.

Manuel Lucero Espinosa expresa que “Las presunciones se clasifican en legales y humanas. Las primeras son las establecidas expresamente en la ley; las segundas son las que se deducen de los hechos comprobados en el proceso.

A su vez, las presunciones legales se subdividen en absolutas o *juris et de jure*, es decir que no admiten prueba en contrario y que en todo caso lo único que puede ser contradicho es el supuesto de la misma; y relativas o *juris tantum* que son aquellas que admiten prueba en contrario. Las presunciones humanas sólo son relativas, pues los supuestos en las que se apoyan siempre pueden ser desvirtuados”⁵⁵.

Ahora bien por presunción de legalidad entendemos; que es una valoración o estimación de certidumbre contenida en ley y que otorga seguridad jurídica a los actos que realiza la autoridad con base en sus atribuciones, es decir, la

⁵⁴ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho .Editorial Porrúa, 26ª edición, México 1998, Pág.416.

⁵⁵ Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal.. Editorial Porrúa, Séptima edición, México 2002. Pág. 200.

presunción de legalidad es una atribución que tiene la autoridad de actuar conforme a sus atribuciones y con base en un hecho conocido, por lo cual la presunción se manifiesta como en resultado de actos emitidos por las autoridades que encuentran su fundamento en las facultades que la ley les otorga.

La presunción de legalidad de los actos administrativos, se traduce en la confianza que otorga la ley a las autoridades para emitir sus actos, la cual se encuentra establecida en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 68 que a la letra dice:

“Las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que los motiven los actos cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho”.

A éste respecto el Poder Judicial de la Federación emitió el criterio siguiente:

No. Registro: 216.735

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XI, Abril de 1993

Tesis:

Página: 309

“RESOLUCIONES FISCALES. GOZAN DE LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD. Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales en principio gozan de la presunción de legalidad prevista en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación; por lo que, al impugnarse en la vía administrativa, corresponde al particular que se estima afectado, desvirtuar la veracidad y exactitud de las consideraciones en que se sustenta la procedencia de aquéllos.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 211/92. Electrómetro, S.A. de C.V. 27 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barker. Secretario: Isaac Gerardo Mora Montero.

La anterior tesis del Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito confirma la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades fiscales y que su fundamento se encuentra en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, además señala que el particular tiene la oportunidad de impugnar y desvirtuar la veracidad de la presunción en la vía administrativa.

Asimismo la presunción de legalidad de los actos de autoridad favorece a los particulares y en ocasiones la autoridad hacendaria mediante una resolución puede reconocer la existencia de un saldo a favor de un particular en respuesta a una consulta fiscal.

A éste respecto el Poder Judicial de la Federación emitió el criterio que a continuación presentamos:

No. Registro: 187.103

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XV, Abril de 2002

Tesis: 1a. XXI/2002

Página: 469

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA FAVORABLE AL PARTICULAR EN RESPUESTA A UNA CONSULTA FISCAL. EL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL NO PRECISAR CUÁNDO SURTE EFECTOS SU NULIDAD O, EN SU CASO, POR QUÉ CONCEPTOS SE MODIFICARÁ, ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La garantía de seguridad jurídica a favor de los gobernados, prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un límite que el legislador debe respetar en las

normas que emite, por lo que en ellas debe establecer todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, cuyo acatamiento sea jurídicamente necesario para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación que esté destinado a realizar en la esfera jurídica del particular. Ahora bien, del análisis de los artículos 36 y 68 del Código Fiscal de la Federación se desprende, por un lado, que la resolución administrativa favorable al particular goza de la presunción de legalidad que impide que pueda ser modificada motu proprio por la autoridad y, por otro, que para lograr su nulidad la autoridad hacendaria debe someterla a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del juicio contencioso administrativo en el que el particular demandado puede hacer valer lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas, refutando las de la actora, es decir, el gobernado no será víctima del abuso de la autoridad para anular la resolución que le es favorable, dentro de un juicio en que exista igualdad procesal donde se resolverá la validez o nulidad de dicha resolución. Sin embargo, el citado artículo 36 no precisa las consecuencias jurídicas que tendrá la sentencia de nulidad que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, no establece los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, ni especifica a partir de cuándo se retrotraerán sus efectos, si es a la fecha de la presentación de la demanda del juicio de lesividad o a partir de que se expidió la respuesta a la consulta fiscal, así como tampoco establece qué conceptos incluye, esto es, si deberán presentarse declaraciones complementarias por impuestos omitidos, o si deberán cubrirse recargos o actualizaciones, o sólo por algunos, por lo que es indudable que es violatorio de la garantía de seguridad jurídica de referencia, pues se genera una situación de incertidumbre para el particular, al dejar a la voluntad de la autoridad el determinar a partir de qué momento y por qué conceptos se modificará la resolución que le fue favorable y con base en la cual pagó sus contribuciones.

Amparo directo en revisión 782/2001. Agroservicios Ragasa, S.A. de C.V. 31 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Martha Llamile Ortiz Brena.

Ahora bien, de la anterior tesis asilada y con base en el artículo 68, del Código Fiscal de la Federación, se deduce, que la resolución administrativa favorable al particular goza de la presunción de legalidad y con ésta se impide, que pueda ser modificada por la misma autoridad que la emitió, en consecuencia, para lograr su nulidad, la autoridad hacendaria debe someterla a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del juicio contencioso administrativo.

Lo anterior con la finalidad de que gobernado no sea víctima de abusos por parte de la autoridad y se impida que ésta pueda anular la resolución que le es favorable, por lo cual, se ambas partes tiene la posibilidad que dentro de un juicio en el que exista igualdad procesal, se resuelva la validez o nulidad de dicha resolución, y al mismo tiempo, se confirma que los actos que emiten las autoridades y que favorecen a los contribuyentes, también gozan de la presunción de legalidad que otorga la ley.

1.7.2 Reglas para la valoración de las pruebas.

Respecto a la valoración de las pruebas Ovalle Favela opina que:

“La apreciación o valoración de las pruebas es la operación que realiza el juzgador con el objeto de determinar la fuerza probatoria de cada uno de los medios practicados en el proceso, se trata de la operación por la cual el juez decide el valor de cada uno de los medios de prueba desahogados”⁵⁶

En nuestro sistema jurídico existen diversas formas de valorar las pruebas, una de ellas en la doctrina se conoce como *tasada*, y es aquella en la que la ley determina el grado de eficacia de la prueba, otra forma para valorar la prueba es el sistema denominado *prudente arbitrio del juzgador*, también conocido como sana crítica o de la prueba razonada, aquí es el juzgador quien determina el grado de eficacia ya que conforme a éste sistema el juez tiene una enorme

⁵⁶ Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil, Editorial Oxfon, Octava edición. México 2002 Págs. 174 y 175

libertad para calificar o valorar pero esa facultad se le concede dentro de las reglas de la lógica y con la obligación de fundar y motivar su valoración⁵⁷.

A este respecto el Poder Judicial de la Federación emitió el siguiente criterio

No. Registro: 200.151

Tesis aislada

Materia(s): Civil, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
III, Abril de 1996

Tesis: P. XLVII/96

Página: 125

PRUEBAS. SU VALORACION CONFORME A LAS REGLAS DE LA LOGICA Y DE LA EXPERIENCIA, NO ES VIOLATORIA DEL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL (ARTICULO 402 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL). El Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, al hablar de la valoración de pruebas, sigue un sistema de libre apreciación en materia de valoración probatoria estableciendo, de manera expresa, en su artículo 402, que los medios de prueba aportados y admitidos serán valorados en su conjunto por el juzgador, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia; y si bien es cierto que la garantía de legalidad prevista en el artículo 14 constitucional, preceptúa que las sentencias deben dictarse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica, y a falta de ésta se fundarán en los principios generales del derecho, no se viola esta garantía porque el juzgador valore las pruebas que le sean aportadas atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, pues el propio precepto procesal le obliga a exponer los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.

Amparo directo en revisión 565/95. Javier Soto González. 10 de octubre de 1995.
Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.
Secretaria: Luz Cueto Martínez.

⁵⁷ Crf. Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal.. Editorial Porrúa, Séptima edición, México 2002. Pág. 201.

El Tribunal en Pleno, en su sesión privada celebrada el diecinueve de marzo en curso, aprobó, con el número XLVII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y seis.

De la anterior tesis, inferimos que es una facultad del juez la libre apreciación y valoración de las pruebas, la cual conlleva a la aplicación de ciertas reglas que en algunos caso las establece la ley y en otros queda a su libre arbitrio y la experiencia del juzgador.

De tal suerte que el juzgador puede valorar las pruebas conforme a alguno de los siguientes sistemas:

- 1) *Sistema legal o tasado.* En el cual el jugador debe ajustarse a los valores o tasas establecidos en éste sistema el juzgador se limita a revisar si las pruebas se practicaron respetando a las exigencias legales y a reconocerles el valor que en cada caso, la ley señale.
- 2) *Sistema de la libre apreciación razonada.* Aquí el juez, no se encuentra sometido a reglas establecidas, valora las pruebas según su propio criterio de forma libre y razonada ajustándose a posprincipios de coherencia y lógica expresando los motivos de su valoración.
- 3) *Sistema Mixto.* En el que se combinan los anteriores

Conforme al artículo 46, de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, entendemos que la valoración de las pruebas se hará a través de un sistema mixto.

Es decir, en el juicio contencioso administrativo, el Tribunal debe ajustarse a ciertas reglas al momento de valorar las pruebas y debe hacerlo de conformidad a lo siguiente:

- Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales (*juris et de jure que no admitten prueba en contrario*) que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero, si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

- Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.

- El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas, quedará a la prudente apreciación de la Sala.

- Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas (*juris tantum*), la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, **podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones**

anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

El juzgador, dentro de la sustanciación del juicio contencioso, debe otorgar y reconocer, el valor probatorio de los elementos que sean aportados por las partes, atendiendo al sistema mixto de valoración, es decir, conforme a lo establecido por el numeral 46, de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, pues el propio precepto procesal, le obliga a exponer los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.

1.8 Cierre de la instrucción.

Por instrucción se entiende procesalmente hablado, que es una etapa de un proceso jurisdiccional, en la cual el juzgador se instruye, es decir, las partes en un juicio ponen en conocimiento del juzgador un determinado asunto, para en su momento procesal, dicte una resolución que ponga fin al mismo.

En los procesos jurisdiccionales para declarar el cierre de la instrucción, debe previamente declararse concluida la sustanciación del juicio, desahogadas todas y cada una de las pruebas ofrecidas por las partes y expresados los alegatos, los anteriores, comúnmente se identifican, como las últimas conclusiones de cada una de las partes dentro del proceso, y una vez hecho lo anterior, es necesario que el juzgador dicte un auto en el cual comunique a las partes que la etapa procesal conocida como instrucción, queda cerrada y en consecuencia, comenzará a correr un término para que se dicte sentencia definitiva.

En el caso del juicio contencioso administrativo, el Magistrado Instructor, cuanta con diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y si no existiere ninguna cuestión pendiente (por ejemplo un incidente) que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de **cinco días para formular alegatos por escrito**; en virtud de que los alegatos presentados en tiempo, deberán ser considerados al dictar sentencia.

Cabe señalar, que una vez transcurrido el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, el Magistrado Instructor emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

A mayor abundamiento, presentamos el siguiente criterio del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer circuito, mismo que se relaciona con la valoración de los alegatos en el momento de dictar sentencia.

No. Registro: 188.317

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIV, Diciembre de 2001

Tesis: I.9o.A.32 A

Página: 1680

ALEGATOS PRESENTADOS EN TIEMPO EN EL JUICIO DE NULIDAD. DEBEN SER CONSIDERADOS AL DICTAR SENTENCIA. Si la autoridad recurrente al exhibir en tiempo su escrito de alegatos planteó la existencia de la causal de improcedencia prevista en el artículo 202, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, y la Sala Fiscal únicamente tuvo por formulados los alegatos respectivos, sin que se haya pronunciado respecto a lo planteado en el aludido escrito, con esa exclusión viola lo dispuesto en el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, que obliga a la Sala a considerarlos al dictar la sentencia.

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1629/2001. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otra. 5 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretario: Amado Lemus Quintero.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, tesis 2a./J. 62/2001, página 206, de rubro "ALEGATOS EN

EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE AMPARARSE POR LA OMISIÓN DE SU ANÁLISIS SI CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, COMO CUANDO EN ELLOS SE CONTROVIERTE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA O SE REFUTAN PRUEBAS."

Del anterior criterio consideramos oportuno mencionar únicamente, que los artículos 202, fracción IV, y 235, del Código Fiscal de la Federación citados en ésta tesis, corresponden actualmente a sus correlativos 8 y 47 respectivamente de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora bien, si las partes ejercitan su derecho de presentar los alegatos antes del cierre de la instrucción, pueden definir en gran medida el sentido de la sentencia, y más cuando en los alegatos se hace valer una causal de improcedencia; razón por la que presentamos a continuación la siguiente tesis del Poder Judicial.

No. Registro: 186.080

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVI, Septiembre de 2002

Tesis: VI.3o.A.97 A

Página: 1323

ALEGATOS. CUANDO EN ELLOS SE PLANTEA UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, DEBEN ATENDERSE EN EL JUICIO FISCAL.

Por alegato debe entenderse el derecho que asiste a cada parte en juicio para que en el momento oportuno recapitule en forma sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surjan de la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio. Ahora bien, el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación establece: "El Magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para

formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia. ...". Lo anterior evidencia que los alegatos formulados por las partes en el juicio de nulidad deberán ser considerados al dictar sentencia, debiendo entenderse que el citado artículo 235 se refiere, por un lado, a los alegatos de bien probado, cuya omisión de análisis puede trascender en el sentido del fallo y dejar en estado de indefensión a la parte alegante, pero también a aquellos en los que se hace valer una causal de improcedencia y se solicita el sobreseimiento del juicio de nulidad, por ser esto cuestión de orden público e interés social y, por ende, de estudio obligado y preferente.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 113/2002. Administrador Local Jurídico de Puebla Sur. 4 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 1680, tesis I.9o.A.32 A, de rubro: "ALEGATOS PRESENTADOS EN TIEMPO EN EL JUICIO DE NULIDAD. DEBEN SER CONSIDERADOS AL DICTAR SENTENCIA."

Del análisis de la anterior tesis, podemos argumentar que la presentación de los alegatos en el juicio son importantes como cualquier otra fase en virtud de que éstos deben ser valorados por el juzgador en el momento de dictarse sentencia, los alegatos son tan importantes que incluso pueden trascender en el sentido del fallo. Asimismo, debemos destacar la importancia de la declaración del cierre de la instrucción que implica que no exista ninguna cuestión pendiente y si la hay, entonces el Magistrado Instructor no debe declarar el cierre de la instrucción puesto que, de ser así, se consumirían violaciones sustanciales al procedimiento.

1.9 La sentencia.

Dada la importancia y complejidad de la sentencia en el juicio de nulidad, en éste capítulo primero, nos limitaremos a señalar de manera muy general:

¿Qué se entiende por sentencia?

¿Qué autoridad es competente para dictarla? y ¿Qué término se tiene, en el juicio contencioso para que la Sala se pronuncie?

Lo anterior, en razón de que la sentencia es un tema extenso como para ser abordado en un solo punto; Por lo cual, en éste capítulo simplemente consistirá en una pequeña introducción de lo que abordaremos detalladamente en los próximos puntos.

Ahora bien, si atendemos, a la Primera interrogante, tenemos lo siguiente:

“Se denomina sentencia a la resolución judicial que constituye normalmente el acto de finalización del proceso de cognición en cualquiera de sus instancias, y mediante la cual el tribunal, de forma motivada y en aplicación del ordenamiento jurídico decide satisfacer o dejar insatisfechas las pretensiones y resistencias deducidas por las partes”⁵⁸.

La sentencia es un acto que el juzgador realiza en virtud de los hechos que se han sido probados por las partes, por lo que el juez manifiesta su sentir con fundamento en una norma jurídica.

Aunado a lo anterior, J. Couture expresa que “El vocablo sentencia sirve para denotar, a un mismo tiempo, un acto jurídico procesal y el documento en que él se consigna.

⁵⁸ Gimeno Sandra, Vicente, Moreno Catena, Víctor y otros. Curso de Derecho Procesal Administrativo, Editorial, Tirano lo Blanch, Valencia, 1992. Págs.242.

Como acto, la sentencia es aquel que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometidos a su conocimiento. Como documento, la sentencia es la pieza escrita, emanada del tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida⁵⁹.

La sentencia es una resolución judicial que pone fin a un proceso o juicio en una instancia o en un recurso extraordinario. El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (artículo 79) hace referencia a dos clases de sentencias las interlocutorias que resuelven un incidente promovido antes o después de la resolución del juicio y las definitivas, estas últimas son las que resuelven el fondo del asunto, es decir, resuelven el juicio principal y son emitidas normalmente una vez cerrada la etapa de instrucción del juicio.

Por lo que respecta a ¿quién es la autoridad competente para dictarla?, vale la pena señalar, que dentro de un proceso jurisdiccional, es el juzgador quién está facultado para dictarla, en primer término por la Constitución, y en segundo por la ley que rige la materia.

La sentencia es la forma normal de terminar con un proceso, pero en ocasiones puede anticiparse su terminación y no es necesario que se haya cerrado la instrucción tal y como se desprende del artículo 49, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra dice:

“La sentencia se pronuncia por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto, el Magistrado Instructor debe formular el proyecto respectivo de sentencia dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo.

En los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo nueve de la ley procedimental vigente en materia contenciosa

⁵⁹ J. Couture, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 4ª edición, Editorial IB de IF, Montevideo Buenos Aires, 2005 .Págs.177 y 178.

administrativa, para dictar la resolución *no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción*⁶⁰.

Del anterior artículo se puede apreciar, que la autoridad competente para dictar una sentencia en el juicio contencioso es el propio Tribunal a través de los magistrados que integran cada una de las Salas.

La sentencia, en el juicio contencioso se debe pronunciar dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción, los primeros cuarenta y cinco días son para la formulación del proyecto y los quince días restantes son para la votación.

Asimismo, y de conformidad a la anterior cita, entendemos que la sentencia se debe pronunciar por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, lo cual quiere decir que, puede darse el caso en el que un magistrado integrante de la sala, no esté de acuerdo con el proyecto de sentencia del Magistrado Instructor, en el caso anterior, cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto de sentencia elaborado por el magistrado instructor no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular⁶¹.

⁶⁰ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 25.

⁶¹ Cfr. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 25.

Para finalizar con este primer capítulo, es necesario reiterar que el tema de la sentencia en el juicio contencioso administrativo, es muy amplio e interesante como para analizarse en un solo punto y por razones prácticas, el estudio de la misma será materia de los próximos capítulos, en los que profundizaremos de manera detallada en cada uno de los aspectos relacionados con su pronunciamiento, fundamentación y motivación, y a la par analizaremos los principios de congruencia, exhaustividad, así como los diferentes sentidos que puede tener una sentencia, y desde luego abordaremos el cumplimiento de la sentencia.

Capítulo 2. Pronunciamiento de la sentencia.

2.1 Fundamentación en la sentencia.

Anteriormente referimos que, la sentencia es aquel acto que emana de los agentes de la jurisdicción (es decir, es un acto que emana los juzgadores) y mediante el cual deciden la causa o punto sometidos a su conocimiento con fundamento en una ley.

En la obra titulada *Derecho Procesal Civil*, del Maestro Carlos Arellano García, en relación a éste tema de fundamentación en la sentencia manifiesta lo siguiente:

“Fundamentación de la sentencia. El juzgador no solo debe ajustarse a las disposiciones legales de fondo y de forma que le obligan, sino que tiene el deber de invocar, de citar tales preceptos legales que rigen su conducta como órgano que dirime controversias.

Por lo tanto sus deberes son dobles en materia de legalidad, apegarse a las reglas jurídicas que lo conducen dentro de los senderos irrefutables y citar las normas jurídicas que le sirven de apoyo a su decisión”¹.

De lo anterior, entendemos a la fundamentación como, *un deber del juzgador*, y estamos completamente de acuerdo con el Maestro Carlos Arellano, al expresar que la fundamentación es un deber doble, donde el primer deber es, *ajustarse a las normas jurídicas* y el segundo deber consiste en *citar tales preceptos jurídicos*.

En relación a los deberes o mandatos constitucionales, es oportuno comentar, que el artículo 14 constitucional en el párrafo cuarto, contiene un mandato para los jueces en relación a las sentencias de orden civil y su texto es el siguiente:

¹ Arellano García, Carlos Derecho procesal civil, Editorial Porrúa, 4ª edición, México 1997, Pág.468.

“En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación de jurídica de la ley y a falta de ésta se fundara en los principios generales de derecho”².

Por lo tanto consideramos que el artículo 14 constitucional en su párrafo cuarto, establece el mandato constitucional de que las sentencias deben ser conforme a la letra o conforme a su interpretación.

Hasta aquí, podemos afirmar que el juez cumple con el primer deber o mandato, es decir, él debe apegarse a la ley o su interpretación o en las palabras del citado maestro Carlos Arellano, el juez debe *ajustarse a las normas jurídicas*.

Ahora bien, de la última parte del citado párrafo cuarto, del artículo 14, de la Constitución Federal, al hacer referencia a las sentencias establece el texto constitucional, que a falta de ésta, es decir, a falta de interpretación, el juez se apoyará en los principios generales de derecho.

Esta última parte, nos llama la atención, porque a nuestro parecer, cuando la Constitución expresa (a falta de ésta) entendemos que se refiere a la interpretación de la ley y no ésta última.

La ley, es todo un conjunto de normas jurídicas, vigentes, positivas, de carácter general, además a la ley, podemos considerarla como el producto o resultado de la legislación y si entendemos a la legislación como una fuente del derecho, entonces, tenemos que para poder dictar una sentencia, *el juez debe fundarse siempre en derecho*, ya sea aplicando el producto de la legislación, es decir, la ley o la interpretación jurídica y a falta de ésta el juez debe fundar la sentencia en los principios generales de derecho.

Por lo anterior afirmamos que todas las resoluciones incluyendo a las sentencias definitivas, deben fundarse en derecho por mandato constitucional.

² Constitución `Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, México 2007. artículo 14, Pág. 12

Es pertinente señalar que, en relación al segundo deber a que hace alusión el maestro Carlos Arellano, al tratar el tema de fundamentación de la sentencia, el maestro expresa lo siguiente:

“Para recalcar la necesidad de la fundamentación de la sentencia tenemos que el artículo 16 constitucional reitera la necesidad y el deber de que el juzgador cite los preceptos legales que le sirven de fundamento”³.

De conformidad a lo que expuesto por el maestro Arrellano García, entendemos a éste segundo deber, como un mandato constitucional que obliga a las autoridades a expresar cuáles son las normas legales aplicables a un caso concreto, es decir, el segundo deber consiste en *citar tales preceptos jurídicos*.

A éste respecto el Poder Judicial de la Federación emitió el siguiente criterio:

No. Registro: 802.292
Tesis aislada
Materia(s): Común
Sexta Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tercera Parte, CXXXII
Tesis:
Página: 49

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable en el caso y, por lo segundo, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales o razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la eficiencia del acto.”

³ Arellano García, Carlos Derecho. Opcít. Pág.469.

Del la anterior tesis, simplemente nos limitaremos a comentar que la fundamentación, es una indicación precisa del precepto legal aplicable en el caso concreto, ésta indicación o señalamiento de la norma legal aplicable corresponde a la autoridad que emite el acto.

En el juicio contencioso para emitir una sentencia, la norma aplicable es la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en su artículo 50 impone al Tribunal la obligación de resolver las controversias, y de acuerdo a la ley en cita, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está obligado a fundar en derecho su resolución como cualquier otra autoridad.

Por lo antes expuesto, debemos considerar a la sentencia, como un acto de autoridad, que en éste caso emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, el acto de autoridad denominado *sentencia*, puede incluso afectar los intereses de particulares y por tratarse de una autoridad (jurisdiccional) la que lo emite, debe cumplir con los requisitos constitucionales que se encuentran en el artículo 16 de la carta magna, que en su primer párrafo expresa:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, son en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento”⁴.

Del anterior mandato constitucional, se desprende la obligación de toda autoridad de fundar y motivar sus actos.

Asimismo, advertimos que la obligación de fundamentar sus actos incluye a las autoridades que administran y lógicamente a las que imparten justicia, motivo por el cual presentamos la siguiente tesis aislada del Poder Judicial de la Federación.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Opcít. Págs. 12 y 13.

No. Registro: 265.265
Tesis aislada
Materia(s): Común
Sexta Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tercera Parte, CXXIV
Tesis:
Página: 30

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE.

El requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 constitucional, al tener el rango de una garantía individual, implica una obligación para las autoridades, de cualquier categoría que éstas sean, de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución, de manera que sus actos no aparezcan emitidos arbitrariamente.

Amparo en revisión 5141/66. Sara Ruiz Obregón. 5 de octubre de 1967. Cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Volumen CXVII, página 74. Amparo en revisión 5918/66. Rubén Suárez Astudillo y otros. 31 de marzo de 1967. Cinco votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Volumen CXI, página 32. Amparo en revisión 1377/66. Salinas Mina de Oro, S. A. 26 de septiembre de 1966. Cinco votos. Ponente: Octavio Mendoza González.

Volumen CXIV, página 30. Amparo en revisión 2018/60. Manuel Mora Pastor. 20 de julio de 1960. Cinco votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

La anterior tesis reitera la existencia de una obligación constitucional de fundamentar y motivar, asimismo, se demuestra que no es una obligación exclusiva de las autoridades administrativas, lo cual interpretamos de la siguiente forma: si bien es cierto que la fundamentación y motivación es una obligación o

mandato constitucional, también es cierto la sentencia es un acto de autoridad y como tal, debe cumplir con los mandatos de nuestra Carta Magna.

Dicho lo anterior, es necesario reiterar, que las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben cumplir con ciertos requisitos y uno de ellos consiste precisamente en fundar en derecho sus resoluciones, tal y como se desprende artículo 50 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que textualmente expresa lo siguiente:

“Artículo 50. Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda...”⁵

De la simple lectura del párrafo anterior se puede observar, que ésta obligación que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de fundar en derecho sus sentencias, coincide con el último párrafo del artículo 14 constitucional, ésta no es una simple coincidencia, más bien, es un reflejo del mandato constitucional que obliga a toda autoridad a fundar en derecho sus resoluciones y principalmente tratándose de sentencias.

La obligación de fundar y motivar, es de todas las autoridades sin importar su categoría, el fundamento legal de ésta obligación en el juicio contencioso, es precisamente el artículo 50, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y el fundamento constitucional de éste mandato se encuentra en los artículos 14, cuarto párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.2 Pretensión del actor.

⁵ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 26

Las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben cumplir con ciertos principios y requisitos.

Anteriormente tratamos a la fundamentación y motivación como principios constitucionales, ahora corresponde analizar a la pretensión del actor como un elemento fundamental de la sentencia.

La sentencia entendida como acto jurídico implica un análisis exhaustivo de los juzgadores, sobre los escritos de demanda y contestación, y si tomamos como punto de partida a la demanda, encontramos que la pretensión es un elemento de la misma, tal y como se advierte de la fracción VIII, del artículo 14, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece:

“artículo 14. La demanda debe indicar:

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

La pretensión, es lo que concretamente pide el actor de su contraparte, de acuerdo al párrafo anterior, tomamos a la pretensión como elemento o requisito del escrito de demanda.

Ahora bien, dentro de éste segundo capítulo, distinguimos a la pretensión como un elemento fundamental de la sentencia, tan es así, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe resolver en la sentencia las peticiones formuladas por la parte actora, en primer lugar porque el artículo 50, primer párrafo, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así lo establece, asimismo, debemos considerar que es la parte actora, la que ocurre ante el Tribunal para solicitar la impartición de justicia demandando la nulidad del acto impugnado, y es la parte actora la que tuvo en su momento que acreditar su interés jurídico, misma que resintió agravios por causa del acto de autoridad impugnado en su demanda, además requirió invocar causales para que la resolución fuera declarada como ilegal, incluso tuvo que aportar pruebas para

acreditar los hechos, consecuentemente presumimos que, es la principal interesada en que la autoridad jurisdiccional emita una sentencia que resuelva sobre sus pretensiones y declare la nulidad del acto impugnado.

A éste respecto, el Poder Judicial de la Federación emitió el criterio que presentamos a continuación:

No. Registro: 180.461

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, Septiembre de 2004

Tesis: I.13o.A. J/5

Página: 1681

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.
SUS REQUISITOS CONFORME AL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA
FEDERACIÓN.

A partir de la reforma al artículo 237, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación de treinta y uno de diciembre de dos mil, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra obligado a resolver la pretensión del actor que se deduzca de su demanda de nulidad, en relación con el acto impugnado. De este modo, una violación a dicho precepto no se configura necesariamente por la omisión de estudiar un argumento de la contestación de la demanda, sino mediante el hecho de que no se resuelva la verdadera pretensión del actor deducida de su demanda. Ello es así, porque el análisis de los agravios debe hacerse en relación con el acto impugnado y con los argumentos de la contestación de la demanda que sean necesarios para resolver la pretensión del actor, esto es, la litis en el juicio de nulidad se integra con el acto impugnado y aquellos argumentos de la contestación que sean necesarios para resolver la pretensión planteada, sin que necesariamente deba obligarse a la Salas a considerar todos y cada uno de los argumentos de la contestación, si éstos no se

requieren para resolver la pretensión del actor. A la obligación de analizar la pretensión que se deduzca de la demanda en relación con el acto impugnado, concurren las demás exigencias previstas en los párrafos subsecuentes del artículo en comento, es decir, que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben fundarse en derecho; que pueden invocarse hechos notorios; que deben analizarse en primer lugar los argumentos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; que deben corregirse los errores que se adviertan en la cita de preceptos violados; que pueden examinarse en su conjunto los agravios y causales de legalidad pero sin cambiar los hechos expuestos, así como analizar la legalidad de las resoluciones combatidas mediante recursos administrativos en contra de los cuales se haya promovido el juicio de nulidad, siempre y cuando el tribunal cuente con elementos suficientes para ello.

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 293/2001. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 26 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretaria: Fabiana Estrada Tena.

Revisión fiscal 255/2002. Administradora Local Jurídica del Sur del Distrito Federal, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada. 14 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Raymundo Valtierra Nieves.

Revisión fiscal 111/2003. Subsecretario de Ingresos, en ausencia del titular y del Subsecretario, ambos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 25 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Cueto Martínez. Secretaria: Atzimba Martínez Nolasco.

Revisión fiscal 119/2003. Subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y de la autoridad demandada. 29 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Cueto Martínez. Secretario: Manuel Muñoz Bastida.

Revisión fiscal 125/2003. Administrador Local Jurídico del Oriente del Distrito Federal y otras autoridades. 30 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Cueto Martínez. Secretario: José Antonio García Ochoa.

De la anterior jurisprudencia debemos puntualizar que el citado artículo 237, del Código Fiscal Federal, actualmente corresponde al artículo 50, de la nueva ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que el Juicio Contencioso Administrativo, y que de acuerdo al anterior criterio, la pretensión del actor es un elemento fundamental de la sentencia y al mismo tiempo, es una obligación que tiene el Tribunal, ésta obligación se encuentra prevista en el primer párrafo del artículo en comento que textualmente expresa:

”Las sentencias del Tribunal se fundaran 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”⁶.

De tal forma, que la obligación de analizar la pretensión que se deduzca de la demanda en relación con el acto impugnado, conlleva necesariamente al análisis de las exigencias previstas en los párrafos subsecuentes del artículo en comento, es decir, que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben fundarse en derecho; que pueden invocarse hechos notorios; que deben analizarse en primer lugar los argumentos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; que deben corregirse los errores que se adviertan en la cita de preceptos violados pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

⁶ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 26.

Por lo anterior, reiteramos que la pretensión es un elemento fundamental de la sentencia, que requiere el estudio del acto impugnado y aquellos argumentos de la contestación que sean necesarios para resolver la pretensión planteada, sin que necesariamente deba obligarse a la Salas a considerar todos y cada uno de los argumentos de la contestación, por lo que la sentencia en el juicio de nulidad debe ajustarse a otros principios, a saber; ***el principio de congruencia y el de exhaustividad.***

La congruencia, es un principio que se encuentra íntimamente vinculado con la pretensión del actor y con la sentencia.

Por congruencia entendemos, que debe existir coherencia lógica entre lo que se pide y lo que se otorga, sobre éste punto el Maestro Rafael de Pina, nos presenta un concepto más acertado de lo que debemos entender por congruencia de la sentencia. “Requisito de ésta resolución que se manifiesta en correspondencia entre lo que pido en juicio y lo resuelto por el juez.

Las sentencias - de acuerdo con artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal – *deben ser claras precisas y congruentes* con las demás *pretensiones deducidas* oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Cuando hayan sido varios se hará el pronunciamiento correspondiente”⁷.

El Maestro Carlos Arellano García expresa: “los jueces deberán ser congruentes con las pretensiones hechas valer por las partes en el proceso. No deberán conceder aquello que no ha sido solicitado por la parte que obtengan, ni deberá dejar de actuar de acuerdo con las respectivas reclamaciones de los litigantes”⁸.

⁷ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho .Editorial Porrúa, 26ª edición, México 1998, Pág.182.

⁸ Arellano García, Carlos Derecho. Opcít. Pág.473.

El maestro Raúl Rodríguez Lobato refiere: "Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación deben satisfacer el principio de congruencia, es decir, deben tener un desenvolvimiento lógico y debe haber conformidad de extensión, concepto y alcance entre el fallo y las prestaciones de las partes"⁹.

Los argumentos anteriores permiten afirmar que la congruencia y pretensión son elementos fundamentales de la sentencia asimismo, se infiere que toda sentencia debe ser clara, precisa y congruente y que las sentencias que emita el hoy llamado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben cumplir con tales requisitos.

La exhaustividad es otro principio que se encuentra íntimamente vinculado con la pretensión del actor y con la sentencia.

La exhaustividad, la entendemos como la obligación que tiene la autoridad jurisdiccional de examinar los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate, es decir:

Los puntos controvertidos, principales e incidentales, estos últimos, deben ser resueltos en la sentencia. Igualmente, todos los actos y todas las constancias que obren en autos deben ser examinados por el juzgador. La omisión en la revisión de todo lo que sea necesario tener en cuenta para el fallo tendrá como efecto una visión parcial para el juez y, por tanto resolverá sobre una verdad a medias.

El requisito de la exhaustividad está previsto en el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles, en la parte en la que se establece: "decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Cuando éstos hubieren sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos".

⁹ Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho fiscal. Editorial. Oxford, Segunda edición. México 2003, Pág.282

En el Juicio Contencioso Administrativo, éste principio exhaustividad está previsto en el artículo 50, segundo párrafo, de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que textualmente expresa:

“Cuando se hagan valer diversas causas de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquellos 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 debe señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución”¹⁰.

Así, la sentencia en el Juicio Contencioso, debe atender al principio de **exhaustividad**, razón por la cual presentamos la siguiente tesis emitida por el primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

No. Registro: 182.842
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Página: 962

EXHAUSTIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN MATERIA FISCAL, PARA EXAMINAR SI LA SALA CUMPLE CON ESE PRINCIPIO DEBE ATENDERSE AL CASO EN PARTICULAR (ARTÍCULO 237, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2001).

Por disposición expresa del artículo 237, párrafo primero, del código tributario, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben estar fundadas en derecho y resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, teniendo las Salas la facultad de invocar hechos notorios, lo cual alude a los principios de exhaustividad, congruencia y fundamentación. El principio de exhaustividad de las sentencias dictadas en el juicio contencioso administrativo ha evolucionado, pues el primer párrafo del artículo en comento, antes de la

¹⁰ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 26

reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre del año dos mil, disponía que en las sentencias debían examinarse "todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado", texto del que, al ser interpretado en relación con el segundo párrafo del propio precepto, se desprendía que el principio de exhaustividad tenía ciertas excepciones. Sin embargo, conforme al texto vigente del primer párrafo del precepto citado resulta más fácil determinar cuándo el tribunal no está obligado a examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, ya que está obligado a resolver expresamente "sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda" y en este sentido existe, desde luego, la posibilidad de que el tribunal deba examinar todos y cada uno de los conceptos de nulidad, cuando todos resulten infundados, de tal forma que para declarar la validez de un acto debe examinar todos los argumentos tendentes a demostrar su ilegalidad. Por otro lado, de la primera parte del segundo párrafo del numeral citado, que establece que: "Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana.", se desprende que los conceptos de nulidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana se deben examinar de manera preferente, lo cual conduce, por lógica, a que sólo en el supuesto de que sean infundados debe procederse al estudio de conceptos que pudieran dar lugar a una nulidad para efectos. La excepción al principio de exhaustividad antes apuntado tiene su razón de ser en que la invalidez lisa y llana del acto impugnado con motivo de un concepto de nulidad fundado excluye el estudio de los demás conceptos y, consecuentemente, el de los argumentos relativos que la autoridad demandada exponga en su contestación a la demanda, en la medida en que cualquiera que sea el resultado del análisis de éstos no puede variar el sentido o la consecuencia de la nulidad decretada, de tal suerte que el examen de ellos, además de ocioso, resultaría contrario al principio consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que la impartición de justicia debe ser pronta, completa e imparcial. Por último, de la segunda parte del segundo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación se deduce

una segunda excepción, al disponer que: "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 qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.", pues de no haber conceptos de nulidad que conduzcan a una nulidad lisa y llana deben examinarse los que pudieran conducir a una nulidad para efectos, de los que puede haber varios en que se pongan de manifiesto violaciones cometidas en el procedimiento, de tal suerte que de resultar fundado el concepto que se refiera a la violación más remota haría innecesario examinar los restantes argumentos de las partes en el juicio, pues de estar viciada una fase del procedimiento, contamina a todas las siguientes.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 75/2002. Titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 31 de mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar.

De la anterior tesis aislada, es necesario simplemente puntualizar que el citado artículo 237, del Código Fiscal Federal, actualmente corresponde al artículo 50 de la nueva ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Por lo que de conformidad con la anterior, se infiere que existen dos excepciones a éste principio de exhaustividad.

La primera excepción se desprende de la obligación que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de resolver en la sentencia de conformidad a las pretensiones que se deduzcan de la demanda, y la sentencia solo resolverá sobre lo que la parte actora realmente impugnó en el juicio, atendiendo a las diversas causales de ilegalidad, en éste caso la Sala debe examinar primero aquéllas causales que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y

llana, de encontrarse fundada alguna, no será necesario entrar al estudio de las demás causales.

La segunda excepción es en (el caso en el 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 qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución) pues de no existir conceptos de nulidad que conduzcan a una nulidad lisa y llana deben examinarse los que pudieran conducir a una nulidad para efectos. Pues de resultar fundado el concepto sería innecesario examinar los demás conceptos.

2.3 Sentidos de la sentencia.

En el juicio de nulidad los actos que se impugnan pueden ser diversos y distintas las autoridades que intervienen, tanto en la emisión, como en la ejecución del mismo, consecuentemente las sentencias no pueden ser iguales y cada una de ellas debe pronunciarse de acuerdo a lo aducido por las partes.

El sentido de la sentencia depende del tipo de resolución que se trate, a continuación referiremos, diferentes clases de sentencias a fin de distinguir cada una de ellas y más adelante profundizaremos en sus efectos.

Para iniciar con el análisis del *Sentido de las Sentencias*, es necesario retomar la idea de que, la sentencia es una resolución que pone fin a un proceso o juicio en una instancia o en un recurso extraordinario, considerando lo anterior se infiere que existen las sentencias llamadas interlocutorias y definitivas, mismas que se distinguen de las que se dictan en otras instancias para resolver sobre un recurso.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, hace referencia a éstas dos clases de sentencias (***interlocutorias y definitivas***) las cuales se encuentran en las fracciones V y VI del artículo 79, del citado ordenamiento.

Las sentencias interlocutoras. Resuelven un incidente promovido antes o después de la resolución del juicio, un ejemplo de sentencia interlocutoria, sería la que resuelva uno de los incidentes de previo y especial pronunciamiento que se encuentran en el artículo 29, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Sentencias definitivas. También llamadas *Sentencias de primera Instancia*, son las que resuelven el fondo del asunto, es decir, resuelven el juicio principal y son emitidas normalmente una vez cerrada la etapa de instrucción del juicio.

La doctrina distingue las **sentencias declarativas, sentencias constitutivas y sentencias de condena**, mismas que a continuación se comentan:

Sentencias declarativas. El maestro José Becerra Bautista sobre este tipo de sentencias refiere “Tienen por objeto único determinar la voluntad de la ley en relación al objeto deducido en juicio por las partes”¹¹.

A éste respecto el Maestro Rafael de Pina expresa: “Resolución judicial recaída en un juicio en la que se ha ejercido una acción de esta naturaleza, la sentencia declarativa sirve a la necesidad social de esclarecer determinadas relaciones jurídicas, actos jurídicos o circunstancias de hecho, de trascendencia jurídica por la ética de la cosa juzgada de ésta mera declaración”¹².

De los anteriores criterios podemos afirmar que son declarativas, las sentencias que tienen por objeto únicamente la declaración de existencia o inexistencia de un derecho.

Son de ésta naturaleza los fallos del Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa que reconocen la validez de la resolución impugnada.

¹¹ Becerra Bautista, José. El proceso civil en México. Editorial Porrúa, 15ª edición, México 1996, Pág. 209

¹² De Pina Vara, Rafael. Diccionario de derecho. Editorial Porrúa, 26ª edición, México 1998, Pág. 452.

Sentencias constitutivas. Refiere el maestro Rafael de Pina, sobre las sentencias constitutivas que son resoluciones judiciales recaídas “en un juicio en la que se ha ejercido una acción de esta naturaleza. Esta acción tiene como característica esencial, la producción de un estado jurídico que antes de pronunciarse no existía”¹³.

En el caso de las llamadas *Sentencias constitutivas*, éstas no se limitan a declarar un derecho que ya existe sino que crean, modifican o extinguen la situación jurídica misma.

Otro punto de vista sobre éstas sentencias, es el de Iturbe Rivas, quien expresa “Las constitutivas son las que crean, modifican o extinguen un estado jurídico, es decir, producen una situación jurídica que no existía antes de la emisión de la sentencia: constituyen un nuevo estado jurídico; verbigracia, cuando en un juicio de lesividad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, anula una resolución administrativa que exentaba de algún tributo a una persona, caso en el que, evidentemente, es transformada la posición jurídica del particular demandado”¹⁴.

En el juicio contencioso administrativo un ejemplo de éste tipo de sentencias constitutivas, son aquellas que declaran la nulidad de la resolución impugnada y que además reconocen al actor un derecho subjetivo, cabe señalar que en el juicio de nulidad la sentencia puede ordenar que se otorgue o se restituya al actor en el goce de sus derechos afectados.

Sentencias de condena. Para el maestro Rafael de Pina, son aquellas que: “Tiene la eficacia inmediata de la realización coactiva de su contenido en el caso de incumplimiento por la parte obligada contra la que se dirige salvo el derecho de recurrir”¹⁵.

¹³ Ibidem, Pág. 452.

¹⁴ Iturbe Rivas, Arturo. Elementos de derecho Procesal Administrativo. Editorial. Porrúa. México 2004. Pág. 187.

¹⁵ De Pina Vara, Rafael, Diccionario de derecho, Opcit. Pág. 452.

Podemos comentar que de acuerdo a éste concepto que consideramos interesante, nos llama la atención, que al tratar a las sentencias de condena, el citado autor habla de una *eficacia inmediata* de la sentencia que implica una obligación de dar, hacer o no hacer.

Por lo anterior consideramos que la *eficacia inmediata*, debe darse en todas las sentencias y no solo en las de condena de tal forma que coincidimos plenamente en que debe existir una realización coactiva, siempre y cuando se tengan las facultades para hacer cumplir las determinaciones que se plasman en la sentencia.

De manera muy sencilla Becerra Bautista, expone el siguiente concepto: “*Sentencia de condena*, es la que, además de determinar la voluntad de la ley en un caso concreto impone a una de las partes una conducta determinada debido a la actuación de la sanción potencial que contiene una norma abstracta”¹⁶.

Por lo que una distinción entre sentencias declarativas y las sentencias de condena es:

Las primeras, son resoluciones jurisdiccionales de primera instancia que ponen fin a una controversia y en esencia son un juicio lógico sobre la existencia o no existencia de una relación o estado jurídico, no es una mera declaración, también implica un razonamiento lógico jurídico.

Las segundas, son igualmente resoluciones jurisdiccionales de primera instancia que ponen fin a una controversia, a las cuales se les añade una específica conminatoria de ejecución forzosa dirigida al obligado, esto significa que las sentencias de condena, además de contener desde luego la declaración sobre, la existencia de un derecho, debido a que la pretensión es estimada, asigna a la parte demandada la obligación de cumplir con una cierta prestación, que puede consistir en obligaciones hacer, de dar o de no hacer.

¹⁶ Becerra Bautista, José, El proceso civil en México, Opcit, Pág. 211 y 212.

Desde otro punto de vista, tomando en cuenta la admisión o rechazo de la pretensión.

Las sentencias pueden ser ***estimatorias o desestimatorias***.

Sobre esta clase de sentencias, Iturbe Rivas expresa: “Las primeras, obviamente, son las que consideran fundada la pretensión, mientras; que las segundas, deciden lo contrario”¹⁷, los dos tipos de sentencias tanto estimatorias como desestimatorias, se encuentran reguladas en el artículo 52, de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Bajo este contexto los tipos de sentencias que puede pronunciar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con el citado artículo 52 son:

- 1.- La sentencia puede declarar la nulidad de la resolución impugnada. (Lisa y llanamente).
- 2.- La sentencia puede también declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos. (Declarativa y de condena)
 - a) Declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento. (Obligación de hacer)
 - b) Para el efecto de que se emita nueva resolución. (Obligación de hacer).
- 3.- Además de declarar la nulidad, la sentencia puede... (Son sentencias de condena que además ordenan lo siguiente).

¹⁷ Iturbe Rivas, Arturo. Elementos de derecho Procesal Administrativo, Opcit, Pág.188.

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.(Reconocer una situación jurídica y condena al cumplimiento de la obligación)

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos afectados.

c) Ordenar que cesen todos los efectos que afecten al actor.

4.- Reconocer la validez de la resolución impugnada, es decir, la confirmación del acto impugnado y declarar la improcedencia de la acción de nulidad intentada por el demandante. (En éste caso, se trata de una sentencia desestimatoria y declarativa).

Es evidente que las sentencias que reconocen la validez de la resolución impugnada son declarativas y desestimatorias, según explicamos antes, porque se limitan a manifestar la inexistencia del derecho invocado por el actor.

En el presente trabajo las fracciones se estructuraron así, solo para efectos didácticos, por lo cual, se indica que el artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es el ordenamiento que regula las variantes de contenido de las sentencias y que ya aludimos¹⁸.

Respecto a las sentencias que declaran la nulidad, es decir las estimatorias; pueden ser de dos tipos, ya sea que, declaren la nulidad en forma lisa y llana o para determinados efectos, como se infiere de las fracciones II y III del artículo 52, del ordenamiento en comento.

¹⁸ Cfr. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 28 y 29.

Por lo que, en virtud de la importancia que revisten, se abordaran de manera independiente.

2.3.1 Nulidad lisa y llana.

Para poder entender las dos categorías de nulidad que pueden ser declaradas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en sus sentencias estimatorias, debemos tener presentes las causas de ilegalidad de las resoluciones administrativas, que pueden ser aplicadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que prevén el artículo 51, de la nueva Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo que a la letra dice:

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

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades”¹⁹.

Podríamos pensar que las fracciones II y III del artículo anterior, son las causas más comunes e invocadas, razón por la cual el legislador en ésta nueva ley define, cuales son los vicios que considera no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada al expresar:

“Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

- 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) 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.
- c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.
- d) 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.

¹⁹ . Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 27

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) 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”²⁰.

En nuestra opinión, el legislador al aclarar o tratar de definir los vicios antes mencionados, realiza un señalamiento de los que considera no afectan las defensas del particular ni afectan el sentido de la resolución impugnada, sin embargo, en nuestro entender, lo que realmente hace es justificar la existencia de tales vicios.

Asimismo, es importante comentar que el artículo 52, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, hace referencia a estas dos fracciones. (II y III del artículo 51).

“Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, (causales por las que se considera que una resolución es ilegal) del artículo 51 de la ley en cita, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa”²¹.

“Lo que significa que por exclusión en los otros casos (fracciones I, IV y V) la nulidad se decretará de manera lisa y llana, y en tales casos el tribunal podrá indicar conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa salvo que se trate de facultades discrecionales”²².

²⁰ Idem.

²¹ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Opcit, Pág. 28

²² Iturbe Rivas, Arturo. Elementos de derecho Procesal Administrativo. Opcit, Pág. 190.

Por lo anterior expuesto, consideramos a la nulidad lisa y llana como una sentencia estimatoria, declarativa y de condena que puede obligar a la parte demandada a lo siguiente:

- 1) A reconocer una situación jurídica, es decir, reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo, lo que necesariamente implica una declaración de nulidad.
- 2) Al declarar la nulidad lisa y llana, se reconoce la ilegalidad del acto o resolución administrativa, consecuentemente, se puede condenar a la devolución de una cantidad (obligación de dar).
- 3) Declarar la nulidad de la resolución, se puede otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos afectados.
- 4) La nulidad del acto o resolución administrativa, puede señalar que cesarán los efectos de los actos de ejecución, inclusive en el caso del primer acto de aplicación.

En nuestra opinión, la nulidad lisa y llana que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si declara la ilegalidad del acto y resolución impugnada, puede incluso tener como consecuencia una declaratoria de condena

2.3.2 Nulidad para efectos.

Al hablar de sentencias de nulidad para efectos, nos referimos a aquellas sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que reciben el carácter de definitivas, que se encargan de resolver efectivamente sobre la pretensión del actor, en las que se reconoce la ilegalidad de la resolución

o acto impugnado y que en algunos casos condenan a la autoridad demandada, a realizar un acto o un procedimiento.

Es de señalar, que las sentencias de nulidad para efectos, no solo se tratan de una mera declaración, estamos hablando de sentencias definitivas que obligan a la autoridad demandada a cumplir con una obligación (de hacer o de no hacer).

En el punto anterior (nulidad lisa y llana) señalamos que el artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece las opciones del contenido de las sentencias y el mismo artículo establece los márgenes para determinar, cuándo una sentencia deberá decretar la legalidad o ilegalidad de la resolución o el acto administrativo y en su caso decretar la nulidad lisa y llana o para efectos.

La nulidad para efectos, es aquella resolución que tiene su fundamento en el artículo 52 fracciones III y IV y 51 fracciones II y III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra establece.

“Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los

érminos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa”²³.

Las sentencias para efectos, pueden tener diferentes sentidos, estas sentencias pueden declarar la nulidad para el efecto de que se reponga un procedimiento o con la finalidad de que se emita nueva resolución, es decir cuando existen violaciones sustanciales, ya sea por vicios del procedimiento o por la omisión de requisitos formales tales como la fundamentación y motivación. (Obligación de hacer).

Asimismo, es de señalar que la fracción tercera del mismo artículo 52, impone la obligación al tribunal de precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad demandada debe cumplirla, dejando la posibilidad de reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación y En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

2.3.3 Confirmación del acto impugnado.

La confirmación del acto impugnado, consiste en que la autoridad jurisdiccional convalida la resolución o el acto de autoridad.

La confirmación del acto impugnado es la posibilidad que en el juicio contencioso, se reconozca la legalidad y la validez de dicho acto o resolución, por

²³ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 28

lo que, una vez sustanciado el juicio de nulidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determinará, en la sentencia que el acto impugnado fue emitido conforme a la ley y lo declarará formalmente valido.

La confirmación del acto impugnado es una resolución que emite el tribunal que recibe el carácter de sentencia definitiva y constituye uno de los distintos efectos de las sentencias. Éste tipo de resoluciones, encuentran su fundamento en el propio artículo 52 fracción primera, de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que textualmente expresa:

“Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada”.

De acuerdo a lo anterior, se infiere que la confirmación del acto impugnado es una resolución que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y es aquella resolución en la que se niega a la parte actora la existencia de un derecho subjetivo en su favor, es decir, que el Tribunal en la sentencia puede negar el reconocimiento de una situación jurídica y negarle al particular la posibilidad de condenar a la autoridad demandada.

Este tipo de sentencias que reconocen la validez de la resolución impugnada, y que se refieren a la confirmación del acto impugnado, son aquellas que no solo se limitan a declarar la improcedencia de la acción de nulidad intentada por el demandante, sino que pueden constituir un derecho a favor de las autoridades demandadas.

Es evidente que las sentencias que reconocen la validez de la resolución impugnada son declarativas y desestimatorias, porque se limitan a manifestar la inexistencia del derecho invocado por el actor.

2.3.4 Otorgamiento o restitución al actor de sus derechos afectados.

En puntos anteriores señalamos los efectos que puede tener una resolución que declara la nulidad lisa y llana, por lo que consideramos las resoluciones que ordenan a la autoridad demandada, a restituir al actor en sus derechos afectados tienen como antecedente necesario la substanciación del juicio y en el momento en el que se emita la resolución definitiva, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sí considera fundada la pretensión del actor, puede obligar a la autoridad demandada a:

- a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa (Reconocer una situación jurídica y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa).
- b) Otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos afectados.
- c) Ordenar que cesen todos los efectos que afecten al actor.

Lo anterior, encuentra su fundamento la fracción V, del artículo 52, de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, (dicho artículo refiere sobre el contenido de las sentencias) y la fracción quinta, introduce cuestiones novedosas, en donde además de declarar la nulidad de la resolución, la sentencia podrá ser en tres sentidos diferentes.

Se trata de resoluciones que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que tienen el carácter de sentencias definitivas, que reconocen una situación jurídica en favor del actor o una calidad determinada, y en virtud de ésta resolución el particular se beneficia.

Se trata de sentencias que no se quedan en una mera declaratoria de nulidad, es decir, que dichas resoluciones pueden ordenar el cumplimiento de una obligación correlativa a cargo de las autoridades demandadas.

Este tipo de resoluciones obligan a la autoridad demandada a que restituya al actor en el pleno goce de sus derechos afectados, ésta obligación que impone el Tribunal a la autoridad demandada se refleja en la tesis que a continuación presentamos:

Tesis: V-P-1aS-99
R.T.F.J.F.A. Quinta Época.
Año II. No. 21.
Septiembre 2002. Pág: 247
Precedente Quinta Época.
Primera Sección
Materia: CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

QUEJA.- CASO EN QUE PROCEDE, TRATÁNDOSE DE SENTENCIAS DECLARATIVAS DE NULIDAD LISA Y LLANA.-

La instancia de queja prevista por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, procede cuando se alegue incumplimiento de una sentencia declarativa de nulidad lisa y llana, respecto de créditos fiscales improcedentes, que dieron lugar a actos de ejecución. Lo anterior es así, pues no obstante que la declaratoria de nulidad no hubiese establecido directamente la obligación de la autoridad de efectuar actos posteriores, **tal declaratoria lleva implícito el deber jurídico de restablecer materialmente la legalidad en la esfera jurídica del gobernado, dejando sin efectos todos aquellos actos derivados de los impugnados en el juicio**, como son los relativos a un embargo trabado en bienes propiedad de la contribuyente quejosa, por lo que no se puede considerar válidamente que dicha nulidad tenga alcances sólo por cuanto hace a las resoluciones impugnadas, en forma abstracta, ya que la misma surte efectos plenos, lo que origina que la autoridad deje insubsistentes los actos derivados de los créditos. Considerarlo de otra manera, haría nugatoria la eficacia de la pretensión de anulación de la potestad jurisdiccional y del resultado de nulidad

substancial alcanzado en juicio, en tanto que es contrario a toda lógica jurídica, que tal declaratoria de nulidad no sea suficiente para restablecer en el ámbito administrativo el orden legal vulnerado, con todas las consecuencias que causen perjuicio al quejoso, como son, por su propia naturaleza, los actos de ejecución derivados del crédito declarado nulo, con fuerza de cosa juzgada. (26)

Juicio No. 3449/99-02-02-2/868/00-S1-05-03-QC.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 2 de octubre de 2001, por mayoría de 4 votos a favor y 1 en contra.- Magistrada Ponente: María del Consuelo Villalobos Ortiz.- Secretaria: Lic. Ma. de Lourdes Vázquez Galicia. (Tesis aprobada en sesión de 12 de febrero de 2002).

Es necesario precisar del anterior criterio, que el citado artículo 239, del Código Fiscal Federal, actualmente corresponde al artículo 52, de ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que regula el contenido de las sentencias, y que en relación con el punto que se analiza (fracción V) es necesario comentar que las sentencias de nulidad que emite el tribunal, deben precisar con claridad la forma y términos en que ésta debe cumplirse, esto es, que las sentencias que declaran la nulidad lisa y llana y que además reconocen una situación jurídica, una calidad específica del actor, incluso puede reconocer la existencia de un derecho subjetivo, éstas sentencias deben precisar el derecho específico o la calidad del actor y en su caso, se debe establecer, si el actor tiene o no derecho a una devolución, de tal suerte que ésta resolución, debe indicar los términos en que se debe dar cumplimiento a la misma.

Por lo que la resolución, necesariamente implica una declaratoria en la que se reconozcan dichos derechos, lo cual lleva implícito el deber jurídico de restablecer materialmente la legalidad en la esfera jurídica del particular, dejando sin efectos todos aquellos actos derivados de los impugnados en el juicio.

Asimismo, debemos comentar que ésta nueva ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece un término para el cumplimiento de las

sentencias, y tratándose de resoluciones que declaran la nulidad y que además obligan a la autoridad demandada, a reconocer el ejercicio o goce de un derecho por parte del demandante, si transcurrido el plazo de cuatro meses a partir del día siguiente en que la sentencia haya quedado firme, sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, “el beneficiario del fallo, (particular) tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo incluso tendrá derecho a demandar de quién incumple, los perjuicios que se hubieren causado por la omisión”²⁴

Lo anterior, tiene su fundamento legal en el artículo 52, fracción V, inciso C, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.3.5 Sentencia que obliga a la autoridad a realizar un determinado acto.

Se trata de sentencias que emite, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que tienen el carácter de definitivas, que consideran fundada la pretensión del actor, incluso podemos considerarlas como resoluciones de condena, porque éstas puede obligar a la autoridad demandada a realizar un determinado acto con fundamento en el multicitado artículo 52 fracciones III y IV y 51 fracciones II y III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, disposiciones que por su importancia transcribimos.

“Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

²⁴ Cfr. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 29.

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa”²⁵.

De la transcripción anterior podemos advertir que se trata de dos tipos de resoluciones que declaran la nulidad para efectos:

- 1) Las que obligan a la autoridad demandada, a iniciar un determinado procedimiento y.
- 2) Las que la obligan a realizar un determinado acto.

Dicho acto puede consistir en reponer un procedimiento, en dictar una nueva resolución, en dejar sin efectos la resolución combatida, en abstenerse de ejecutar o tratar de ejecutar el acto anulado, la obligación de realizar un determinado acto puede consistir en actos positivos y negativos, es decir, la obligación que impone el Tribunal, consiste en un (hacer o no hacer) de tal suerte que en algunos casos, si la autoridad emite una resolución sin considerar los argumentos del particular en el recurso de revocación, el Tribunal puede obligar en la sentencia definitiva, a la autoridad demanda a realizar un determinado acto, consistente en analizar debidamente tales argumentos.

Razón por la que exponemos a continuación el criterio publicado en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

Tesis: II-TASR-IX-167
R.T.F.F. Año IV.
No. 21. Septiembre 1981.
Pág: 379
Aislada Segunda Época.
Primera Sala Regional Noreste. (Monterrey)

²⁵ Íbidem. pág. 28.

Materia: PROCESAL (SENTENCIAS)

NULIDAD PARA EFECTOS.- DEBE DECLARARSE, CUANDO EXISTEN VIOLACIONES FORMALES EN LA FASE ADMINISTRATIVA.-

Se estima que la autoridad administrativa no cumple con la obligación de estudiar todos y cada uno de los argumentos expuestos por la demandante al interponer un recurso administrativo si se limita a señalar que tales argumentos debió hacerlos valer en la inconformidad en los términos del artículo 84 fracción VIII del Código Fiscal de la Federación, por lo que procede dictar sentencia para el efecto de que la autoridad omisa estudie los argumentos hechos valer en el citado medio de defensa.

Juicio No. 116/79. Sentencia de 3 de junio de 1981, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Rosa Ma. Díaz López de Falcó.- Secretario: Lic. Gilberto C. Gutiérrez de Lara Fonseca.

El criterio anterior refleja la obligación que impone el Tribunal a la demandada, de realizar un acto específico para el efecto de que la autoridad omisa estudie los argumentos hechos valer en el citado medio de defensa.

Las sentencias que obligan a la autoridad demandada a realizar un determinado acto, deben cumplirse dentro del término de cuatro meses a partir de que la sentencia quede firme.

Al hacer hincapié sobre la fracciones III y IV del artículo 52, el Lic. Hugo González García refiere: Que existen ciertas variantes de tal forma que "si la nulidad es para determinados efectos, en el caso que proceda reponer el procedimiento, se hará desde el momento en que se cometió la violación"²⁶

Lo anterior es lógico y se encuentra perfectamente ajustado a lo que establece el artículo 52, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento

²⁶ González García, Hugo. Escolios de Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, Revista, Nuevo Consultorio Fiscal, Número 393. 1^a de enero, México 2006. Pág. 46.

Contencioso Administrativo, y lo que no debemos perder de vista en ésta fracción es, que el Tribunal debe precisar con claridad la forma y términos en que debe cumplirse la sentencia, y es que el problema radica en cuanto al cumplimiento; cuando la autoridad demandada tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución, en virtud de que puede abstenerse de realizarlo.

Sobre éste aspecto el Lic. Hugo González García manifiesta que la actual ley establece que “la autoridad deberá reponer el procedimiento, si es que le apetece a la autoridad, desde el momento en el que se haya cometido la violación. Este numeral 52, necesariamente se complementa con lo dispuesto en el artículo 57, fracción I, inciso b) es decir, *ahora queda expresamente señalado que a pesar de los efectos dictados en la sentencia la autoridad podrá abstenerse de reponer el procedimiento si es que se trata de facultades discrecionales*”²⁷.

Otro aspecto importante es, sobre el término para el cumplimiento de éstas resoluciones. El artículo 52, inciso C, segundo párrafo del citado ordenamiento legal, señala textualmente:

“Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme”²⁸.

Lo anterior, en nuestra opinión, so pena de no poderlo hacer posteriormente, en virtud de que el antepenúltimo párrafo del artículo 52, sanciona a la autoridad demandada con la preclusión del derecho y en tal caso la facultad de la autoridad caducará.

²⁷ Idem.

²⁸ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 28, artículo 52.

2.3.6 Sentencia que obliga a la autoridad a realizar un determinado procedimiento.

Este tipo de sentencias que emite, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, igualmente reciben el carácter de definitivas, y son aquellas que consideran fundada la pretensión del actor, se trata de resoluciones de condena, que obligan a la autoridad demanda a realizar un determinado procedimiento y tienen su fundamento en el artículo 52, fracciones III y IV y 51 fracciones II y III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, se trata de una sentencia de nulidad para efectos y en éste caso consiste concretamente en la obligación que impone el Tribunal a la autoridad demandada de realizar un determinado procedimiento.

De acuerdo al artículo 52, fracción tercera, *la sentencia que obliga a la autoridad demandada a realizar un procedimiento debe entre otros aspectos:*

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

De tal suerte que, si tenemos una resolución que incurre en vicios procedimentales y que se ajusta a la hipótesis normativa del artículo 51 que a la letra expresa

“Artículo 51.- Se declarará que una resolución es ilegal cuando se demuestre:

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

III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada”²⁹.

De acuerdo a la fracción tercera del artículo 51, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de subsanar esos vicios del procedimiento.

Por su parte, el artículo 57, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece la forma en que debe cumplirse la sentencia y tratándose de vicios procedimentales, textualmente expresa lo siguiente:

“Artículo 57, fracción I

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

En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación”³⁰.

Del artículo 51, se infiere existen (vicios de forma, que son los procedimentales) y (los vicios de fondo, es decir, ausencia de fundamentación y motivación). Respecto de los vicios formales, y de acuerdo a las fracciones II y III del mismo artículo, cuando se trate de vicios de forma o vicios del procedimiento, el Tribunal ordenara que se reponga el procedimiento desde el momento en que se cometió la violación.

Los artículos 52, fracción III y 57, fracción I, inciso b) establecen la facultad que tiene el Tribunal, para obligar a la autoridad demandada que incurre en dichas

²⁹ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág.27.

³⁰ Ibidem. Pág. 31

violaciones, a realizar un determinado procedimiento, por último, debemos reiterar que, las sentencias que obligan a la autoridad demandada a realizar un determinado procedimiento, deben cumplirse dentro del término de cuatro meses a partir de que la sentencia quede firme.

Por lo antes expuesto, podemos afirmar que las *resoluciones de condena, que obligan a la autoridad demanda a realizar un determinado procedimiento*, tienen su fundamento en el artículo 52, fracciones III y IV y 51 fracciones II y III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y son aquellas en las que el Tribunal, considera fundada la pretensión del actor y obliga a la autoridad demandada a subsanar la omisión de requisitos formales o los vicios del procedimiento.

2.4 Casos en que la sentencia queda firme.

En el juicio contencioso administrativo la sentencia es aquella resolución que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con fundamento en los artículos 49, 50, 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual que recibe el carácter de definitiva.

El maestro José Ovalle Favela señala “se suele distinguir entre sentencia definitiva y sentencia firme según sean o no susceptibles de impugnación. De acuerdo a éste criterio de clasificación, la sentencia definitiva es aquella que, si bien ha sido dictada para resolver el conflicto sometido a proceso, todavía es susceptible de ser impugnada a través de algún recurso o proceso impugnativo”³¹

El maestro, más adelante expresa “la sentencia definitiva se convierte en firme cuando ya no puede ser impugnada por ningún medio; entonces adquiere la autoridad de la cosa juzgada. La sentencia firme es la que ya no puede ser impugnada es la que posee la autoridad de la cosa juzgada... regularmente las leyes procesales conceden a las partes determinados medios para impugnar, para

³¹ Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal Civil*, Editorial Oxfon, Octava edición. México 2002 Pág. 202.

combatir las resoluciones judiciales. Pero estos medios no se pueden prolongar indefinidamente, de manera que el litigio resuelto en principio por la sentencia definitiva quede también permanentemente indefinido. Para dar una cierta seguridad y estabilidad a las relaciones jurídicas el ordenamiento procesal tiene que señalar un límite preciso a las posibilidades de impugnación y otorgar firmeza a las resoluciones judiciales. El instituto de la cosa juzgada tiene por objeto precisamente determinar el momento a partir del cual ya no podrá ser impugnada la sentencia, ni discutido en ningún proceso ulterior el litigio sobre el que aquélla haya versado”³²

Por lo anterior, entendemos, que las sentencias firmes son aquellas que no admiten recurso alguno con el cual se puede impugnar dicha resolución, y para entender los (*casos en que la sentencia queda firme*), es conveniente referir lo que establece la ley procesal de aplicación supletoria.

El Código Federal de Procedimientos Civiles establece:

“Artículo. 354. la cosa juzgada es la verdad legal, y en contra de ella no se admite recurso ni prueba de ninguna clase, salvo los casos expresamente señalados por la ley.

Artículo. 355. Hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria.

Artículo. 356. Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

I. Las que no admitan ningún recurso

II. Las que admitiendo algún recurso no fueren recurridas, o, habiéndolo sido, se haya declarado desierto el interpuesto, o se haya desistido el recurrente de el, y

³² Ibidem Pág. 209.

III. Las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante”³³

De los artículos anteriores se puede advertir los casos en que una sentencia queda firme en materia civil, sin embargo, es pertinente reiterar que el Código Federal de Procedimientos Civiles, es la legislación de aplicación supletoria en materia contenciosa administrativa y que además establece los principios de la cosa juzgada y de la firmeza de las sentencias.

Bajo este contexto, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece:

“Artículo. 53. La sentencia definitiva queda firme cuando:

I. No admita en su contra recurso o juicio.

II. Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y

III. Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Cuando haya quedado firme una sentencia que deba cumplirse en el plazo establecido por el artículo 52 de esta Ley, el secretario de acuerdos que corresponda, hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y el Magistrado Instructor o el Presidente de Sección o del Tribunal, en su caso, ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación”³⁴.

Por lo expuesto anteriormente, resumimos que una **sentencia firme** es aquella resolución que ha causado estado, contra la que no cabe recurso ni juicio alguno por tanto es cosa juzgada y el razonamiento de esta figura es, que se debe

³³ Código Federal de Procedimientos Civiles. Agenda Civil del Distrito Federal. Editorial ISEF, México 2007 Págs. 55 y 56.

³⁴ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág.29

evitar, que un juicio tenga un sinnúmero de recursos y de instancias, la cosa juzgada otorga firmeza a la sentencia y en el Juicio Contencioso Administrativo, los casos en que la sentencia queda firme son los siguientes:

El artículo 53 la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, refleja con claridad los casos en que la sentencia queda firme, que a la letra establece: en el juicio contencioso, una sentencia quedara firme, cuando no admita *recurso (revisión) o juicio alguno (juicio de amparo)*, tal y como en líneas anteriores fue expuesto por el maestro José Ovalle Favela, asimismo podemos agregar que en el juicio contencioso las reglas de una sentencia firme deben ajustarse a los principios de la cosa juzgada establecidos en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La sentencia queda firme cuando admitiendo algún recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado.

En el juicio contencioso queda firme la sentencia cuando sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Asimismo y como mero recordatorio, debemos reiterar que el plazo para el cumplimiento de las sentencias es de cuatro meses, éste plazo empieza a correr a partir de que la sentencia queda firme, es decir, a partir de que exista la notificación a las partes de dicha certificación lo anterior con fundamento en el citado artículo 53, de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Capítulo 3. El cumplimiento de la sentencia.

3.1 Obligación de cumplir la sentencia dictada por el T.F.J.F.A.

En éste capítulo analizaremos a la sentencia en el juicio contencioso, *como un acto que emana de el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la obligación que tiene las partes de acatar las resoluciones que emite dicho tribunal*, de tal forma que si partimos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos que el artículo 17, establece: “Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”¹ consecuentemente, toda persona física o moral tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla.

De lo anterior y ciñéndonos a la materia administrativa, se infiere; que es responsabilidad de los tribunales de lo contencioso, dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública, por lógica, las partes que ocurren ante la autoridad jurisdiccional, quedan ligadas jurídicamente, es decir, quienes intervienen en un juicio, (actor) y (demandado), una vez fijada la litis, quedan obligadas desde ese momento, a lo que la autoridad jurisdiccional resuelva, de tal suerte que, si en el juicio, la autoridad jurisdiccional considera fundada la pretensión del actor, (por imperio de ley), el demandado tendrá que cumplir con la resolución en la forma y términos que se establezcan en la sentencia.

De igual forma, si el demandado, es quién obtiene una sentencia favorable a sus intereses, podrá solicitar y exigir determinadas prestaciones a su contraparte, de conformidad a lo que el juzgador determinó en la sentencia. Expuesto lo anterior, validamente podemos afirmar que, (Toda sentencia que se emita por un tribunal conforme a derecho, deber ser cumplida por las partes)

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, México 2007. Pág. 14.

En el Juicio Contencioso Administrativo, la ley Federal de Procedimiento Contencioso establece:

“Artículo 57.- Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”².

Es decir, si una sentencia es condenatoria, las autoridades demandadas y cualquier otra autoridad, aunque ésta no haya sido señalada como autoridad demandada, tiene obligación de cumplir con las sentencias que emita el tribunal, siempre que de alguna forma, estén relacionadas con el acto impugnado o con su ejecución.

En contraste, si la sentencia es favorable a las autoridades demandadas, la sentencia debe establecer la forma y términos en que se dará cumplimiento a la misma y establecerá la obligación que cada una de las partes debe asumir.

Por lo que el cumplimiento de la sentencia debe acatarse por las partes exactamente como se establece en la sentencia y el juzgador tiene la obligación de señalar en sentencia la forma y términos para el cumplimiento de la misma.

3.2 Plazos para el cumplimiento.

En el capítulo anterior, en el último punto tratamos a la sentencia y los efectos de la cosa juzgada y referimos que la cosa juzgada otorga firmeza a la sentencia y a partir de ese momento es cuando podemos hablar de su ejecución, es decir del momento en que esa sentencia se debe cumplir.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece los siguientes términos a fin de dar cumplimiento a la sentencia.

Artículo 52.- fracción IV, tercer párrafo.

² Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 30.

“Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, **deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme**”³.

El anterior artículo es muy claro al establecer que el término es de cuatro meses y que empezará a partir del día siguiente a aquel, en que surta efectos de notificación de que ha causado estado la sentencia, consecuentemente, si ya no cabe recurso alguno en contra de dicha resolución, entonces debemos observar la forma y términos en que se debe dar cumplimiento.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece en el capítulo IX, un apartado que se titula *Del Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión*, en el cual instituye la forma y términos en que se debe dar cumplimiento a una sentencia, y que específicamente concierne al artículo que continuación se transcribe textualmente:

“ARTÍCULO 57.- Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

b) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que

³ Ibidem. Pág. 28.

produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación”⁴.

La fracción primera del citado artículo 57, consideramos que es muy clara, en cuanto que reitera lo que establece el artículo 52, es decir, existe una coincidencia sobre los cuatro meses. Asimismo el citado artículo 57, en su fracción segunda, indica:

“II. En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva. **En ningún caso el plazo será inferior a un mes**”⁵.

Cabe destacar que ésta fracción segunda, del artículo 57, en su primer párrafo establece una diferencia muy marcada, en relación a la fracción primera del mismo artículo y consiste en que en la fracción primera indica un término de cuatro meses que se concede a la autoridad demandada, para emitir una nueva resolución o para reponer el procedimiento y en la fracción segunda del artículo 57, establece que tratándose de sentencias de condena. (la sentencia deberá precisar la forma y términos en que en que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva que, en ningún caso el plazo será inferior a un mes).

Es decir, en principio, es evidente que se trata de un plazo menor a cuatro meses y se podría pensar que dicho plazo obligada a la autoridad demandada a cumplir con la sentencia en menos de un mes, como se desprende del citado artículo 57, fracción II, de la ley Federal de Procedimiento Contencioso

⁴ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, Op cit. Pág. 31.

⁵ Ibidem. Pág.32

Administrativo que textualmente indica que en los casos de condena **”En ningún caso el plazo será inferior a un mes”**, lo anterior, en la práctica sería benéfico para el particular, pero consideramos que no es así, por lo siguiente:

Esta fracción II, del artículo 57, no lo especifica pero se infiere, que éste plazo es menor, porque corresponde a la devolución de cantidades en favor del particular, siempre y cuando se trate de una sentencia firme, de conformidad a lo establecido por el artículo 53, de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, siendo éste el caso, la autoridad demandada tendrá la obligación irremediable de dar cumplimiento a la sentencia de condena dentro de un plazo que “no podrá en ningún caso exceder de un mes”.

Amanera de ejemplificar presentamos la tesis siguiente:

Tesis: IV-P-2aS-68

R.T.F.F. Año II. No. 7.

Febrero 1999. Pág: 170

Precedente Cuarta Época.

Segunda Sección

Materia: PROCESAL (QUEJA)

CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DENTRO DEL PLAZO SE DEBE ORDENAR Y EJECUTAR LO RESUELTO EN ELLAS.-

Los artículos 239 y 239-B del Código Fiscal de la Federación, conceden los plazos de 4 meses y 20 días para que se dé cabal cumplimiento a las sentencias - definitivas o de queja, respectivamente- dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, esto es, dentro de ese lapso, los funcionarios responsables están obligados a realizar, tanto la orden como la ejecución de lo resuelto por este Órgano Jurisdiccional a través de su sentencia; por lo que, tratándose de devoluciones, para liberar su responsabilidad, corresponde a la autoridad ordenadora, normalmente una administración de recaudación, dar un plazo razonable a la ejecutora, **Tesorería de la Federación, a fin de que ésta pueda completar el trámite en tiempo**. Por lo tanto, la sentencia que ordena la devolución de determinadas cantidades, **sólo puede satisfacer el interés**

jurídico del particular cuando se llevan a cabo ambos trámites, esto es, la orden de devolución y el pago efectivo de la cantidad a que tiene derecho, dentro del plazo correspondiente.

Juicio No. 100(19)6/98/(A)-II-367/96/3681/95.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 8 de octubre de 1998, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Lic. Susana Ruiz González.

(Tesis aprobada en sesión de 29 de octubre de 1998)

De la anterior tesis debemos comentar que los citados artículos 239 y 239-B actualmente se encuentran inmersos en los artículos 57 y 58, son producto de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que el término de 20 días, es un término adicional para el cumplimiento de la sentencia cuando se ordena la devolución, y en la nueva ley el término de 20 días cambia a un mes, es decir, de 20 días, más otros 10 días con la finalidad de que la autoridad que debe cumplir la sentencia y en caso efectuar la devolución pueda completar los trámites correspondientes para la devolución, dentro del término que se establece en el artículo 57, fracción II, de la ley de procedimiento Contencioso.

Retomando la tesis anterior se debe considerar, concretamente que el término para cumplir con la sentencia es de cuatro meses, y que dentro de ese lapso, los funcionarios responsables están obligados a realizar, tanto la orden como la ejecución de lo resuelto por el órgano jurisdiccional, y de acuerdo a ésta tesis, tratándose de devoluciones, **para liberar su responsabilidad**, corresponde a la autoridad ordenadora, normalmente una administración de recaudación, dar un plazo razonable (a la autoridad ejecutora), éste plazo es de un mes de acuerdo a la nueva ley.

En relación al momento en que los términos empezarán a correr para cumplir con la sentencia, es obligatorio de nuestra parte indicar que la multicitada ley de procedimiento contencioso, prevé que cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, en contra de una resolución definitiva, se suspenderá el

efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia, lo anterior retrasa el cumplimiento (en cuanto a los términos) de lo resuelto por el tribunal, y se siguen las mismas reglas, es decir, que los términos para el cumplimiento de la sentencia, se contarán a partir de que ésta quede firme.

“Los plazos para el cumplimiento de sentencia que establece este artículo, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo en contra de la sentencia, o el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia, dicho juicio. La autoridad, dentro del plazo de 20 días posteriores a la fecha en que venció el término de 15 días para interponer el juicio de amparo, deberá solicitar al Tribunal el informe mencionado.

En el caso de que la autoridad no solicite el informe mencionado dentro del plazo establecido, el plazo para el cumplimiento de la resolución empezará a correr a partir de que hayan transcurrido los 15 días para interponer el juicio de amparo”⁶.

En síntesis, los términos para el cumplimiento de la sentencia se encuentran actualmente en el artículo 52, fracción IV, tercer párrafo y 57, de La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El término para cumplir con una sentencia que ordena realizar un nuevo acto o emitir una resolución será de cuatro meses.

⁶ Idem.

El término que se establece en una sentencia que ordena reponer un procedimiento es de cuatro meses y tratándose de sentencias de condena conformidad al artículo 57, fracción II, "En ningún caso el plazo será inferior a un mes".

Los plazos para el cumplimiento de sentencia, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo o revisión, en contra de la sentencia, y éste fuera el caso los plazos para cumplir con la sentencia se suspenderán, hasta que la sentencia quede firme.

3.3 Reglas para la actuación de oficio del T.F.J.F.A. en el cumplimiento de la resolución.

Sobre éste punto, es necesario precisar lo que debemos entender por Reglas para la actuación de oficio del T.F.J.F.A.

Desde nuestra perspectiva, son aquellas disposiciones normativas que facultan al Tribunal, para actuar incluso sin que exista una petición formal de quien pueda resentir algún perjuicio (*al no cumplirse la sentencia*), es decir, una vez que hayan transcurrido los términos para interponer algún recurso, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe iniciar con dichas facultades, a fin de hacer cumplir sus resoluciones.

Cabe mencionar, que a partir del 1 de enero del dos mil seis, el tribunal tiene la obligación y la facultad (de acuerdo al artículo 58, de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) de actuar oficiosamente y dictar medidas tendientes a garantizar la eficacia de sus resoluciones.

El capítulo "Reglas para la actuación de oficio del T.F.J.F.A" contenido en el artículo 58, de la ley en cita, establece entre otras cosas lo siguiente:

Para asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones, el Tribunal podrá actuar de oficio o a petición de parte, siempre que haya vencido el plazo de cuatro meses previsto por el artículo 52, de la ley en cita y actuará conforme a lo siguiente:

“1. 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.

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 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 aquella 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 que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal.

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 decrete, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.

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”⁷.

Se trata entonces de disposiciones novedosas que establecen facultades para el tribunal, que tienen por objeto garantizar el pleno cumplimiento de sus resoluciones, dichas facultades consisten en imponer “multas de apremio” a las autoridades que no dan cumplimiento las resoluciones que emite el Tribunal y la sentencia, es una de las resoluciones sobre las que el Tribunal debe garantizar el pleno cumplimiento.

Sobre éste mismo aspecto, se debe considerar a dichas disposiciones como **novedosas**, en virtud de que no estaban contempladas en el Código Fiscal Federal, asimismo, opinamos que es un avance importante dentro del juicio contencioso, porque, por fin, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de **oficio puede imponer sanciones económicas** a las autoridades que no dan cumplimiento a la sentencia y que la imposición de la mencionada “multa de apremio”, tiene como objetivo que la sentencia se cumpla dentro del término de los cuatro meses, sin embargo, las disposiciones que en éste capítulo se indican,

⁷ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, Op cit. Págs. 32 a 35, artículo 52.

consideramos debieran ser más precisas ya que es un capítulo que llama la atención y que deja mucho que desear, porque, de un análisis minucioso y detallado del artículo 58, de ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que el citado artículo, que es ¡una buena intención!, por parte del legislador, para que el Tribunal, con esta nueva ley, a fin de que garantice el pleno cumplimiento de sus resoluciones, sin embargo, el artículo 58, no establece la forma y términos en que se deben aplicar las llamadas “multas de apremio”.

Algo sin duda importante dentro de éste artículo 58, es que a diferencia de lo expuesto en líneas anteriores, la fracción segunda, del artículo en cita, indica que **a petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja** ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó.

Esto es, que la queja sigue siendo una instancia que tiene el particular, para solicitar del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cumplimiento de la sentencia incluso por el incumplimiento a la suspensión.

Para los efectos del presente trabajo, más adelante trataremos la figura de la queja.

3.4 Sanciones y medidas de apremio.

Una de las estrategias de investigación en el presente trabajo, se basa en distinguir previamente algunos de los conceptos más importantes, y en éste caso consideramos, se debe partir de ellos para hacer una crítica, con el fin de que en la práctica no se confundan, de tal manera que los conceptos que vamos a analizar son:

Sanción, multa y medidas de apremio.

El primer concepto que debemos analizar es el de “sanción”.

Coloquialmente se entiende que la sanción, *es un castigo que se impone a una persona.*

En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española se establece que la *sanción* “es la Pena que la ley establece para el que la infringe”.

Y como bien sabemos existen diferentes tipos normas y diferentes tipos de leyes.

Consecuentemente, se puede entender, que existen diferentes tipos de sanciones, porque las leyes que las contemplan son de diversas materias, todo esto sin perder de vista la existencia una norma suprema dentro de cada sistema jurídico y que la imposición de dichas sanciones deben estar permitidas por ésta norma, de tal suerte, que las leyes que derivan de ésta norma suprema, no pueden ir mas haya de lo que establece la misma.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 21, establece:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial... compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas”⁸

De conformidad a lo dispuesto en la constitución, se desprende que hay diferentes tipos de sanciones, algunas se imponen por violar leyes y otras por infringir normas reglamentarias pero en todos los casos la consecuencia es un castigo, que puede restringir nuestra libertad hasta por treinta y seis horas o imponer un castigo de carácter económico.

De tal forma que la sanción no involucra necesariamente la imposición de una pena como lo establece el diccionario, asimismo debemos advertir la existencia de diversas sanciones.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, México 2007. Pág. 12

Ahora bien, existe una diferencia marcada, entre las sanciones administrativas y las penas, de acuerdo a Martínez Morales, "La diferencia existente entre ellas es que las primeras son materia de las autoridades administrativas y en tanto que las segundas son materia de los delitos"⁹

Para los efectos del presente trabajo es necesario incluir el concepto de sanción administrativa, que el maestro Martines Morales refiere de la siguiente forma "debemos considerar como sanciones administrativas aquellas consecuencias represivas de un ilícito, previstas en disposiciones jurídicas cuya imposición le corresponde a la autoridad administrativa"¹⁰

Dicho concepto consideramos es acertado de acuerdo a la materia administrativa, porque considera a la *sanción* como una especie, diferenciándose de las que aplican las autoridades judiciales, además es un concepto muy preciso en virtud de que considera a la *sanción administrativa*, como una consecuencia represiva de actos ilícitos.

Cabe precisar, que dentro de éste apartado, analizamos el concepto de "**sanción**" como un concepto que se encuentra íntimamente relacionado con los ilícitos o infracciones y **a continuación, corresponde adéntranos en el concepto de "multa"**.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española establece: "*Multa.- Pena pecuniaria que se impone por una falta, exceso o delito, o por contravenir a lo que con esta condición se ha pactado*".

El diccionario establece que la multa es una pena, y en nuestra opinión, consideramos que se puede conceptualizar a la *multa como una especie de sanción, o un castigo o una consecuencia represiva de una conducta*, tal como lo estableció anteriormente el maestro Martínez Morales.

Sobre éste punto el maestro Andrés Serra Rojas, opina "La multa es una pena aplicable tanto a los delitos como a las infracciones a los reglamentos de

⁹ Martines Morales, Rafael. *Derecho Administrativo 3er y 4to Cursos*. Editorial Oxfor, México 2003, Pág. 97

¹⁰ Ibidem, Pág. 99

policía y buen gobierno y sanciones administrativas y consiste en la obligación de pagar al estado una suma de dinero”¹¹.

Asimismo, maestro Alfonso Nava Negrete, considera “la multa es una sanción administrativa de carácter pecuniario que se impone al infractor de una ley o reglamento administrativo. Aunque también se llegan a imponer multas por desacato a órdenes administrativas como son las de comparecencia .la persona infractora paga una cantidad de dinero a la autoridad sancionadora. *Es distinta ésta multa a la que también se llega a imponer a personas que han cometido un delito, multa que se previene en el código o ley penal como pena*”¹².

La sanción es la consecuencia lógica por el incumplimiento de la norma impositiva. Así, se dice que si A es, debe ser B y que si B no es, debe ser C, de modo que C es una sanción. Ésta representa una presión psicológica y una amenaza para provocar el cumplimiento del derecho, de tal suerte que la sanción, entendida como *la consecuencia jurídica que se produce por el incumplimiento de un deber, produce en el obligado una coacción para ajustarse a determinada conducta.*

Por su parte Adolfo Arrijo Vizcaíno, opina que las multas “son las sanciones económicas que la autoridad hacendaría impone a los contribuyentes que en alguna forma han infringido las leyes fiscales...

Las multas en el derecho fiscal, persiguen un doble objetivo, a saber:

a) Constituir la sanción directa aplicable a todo causante que incumple sus deberes tributarios.

¹¹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Cuarta edición, México 1968. Págs. 1132, 1133

¹² Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Editorial, Fondo de Cultura Económica Segunda Edición, México, noviembre 2001. Págs. 385 y 386.

b) Servir como instrumento del poder de coacción o coerción que la Ley otorga al Estado para asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales”¹³

En relación a las multas, Emilio Margain Manautou refiere, “La multa tiene como finalidad disciplinar al infractor. Se impone por cualquier violación a una norma tributaria, traiga o no como consecuencia la evasión de algún crédito fiscal...en las infracciones de los ordenamientos tributarios, se tomará en cuenta exclusivamente el aspecto administrativo, y las sanciones que por tal concepto correspondan, serán sin perjuicio de la aplicación en su caso, de las que la autoridad judicial imponga por la responsabilidad penal”¹⁴.

De los anteriores criterios doctrinales sobre la multa, es necesario aterrizar para los efectos del presente trabajo en las multas de carácter administrativo y fiscal, dejando así atrás el concepto simplista que ofrece el diccionario, puesto que ya ha quedado claro que las multas pueden ser de diversas materias tales como; multas judiciales, administrativas, incluso fiscales.

Rafael Martines Morales refiere “El Código Fiscal de la Federación de 1981 habla de sanciones. Pero el término, obviamente, incluiría otras figuras y en realidad se está refiriendo sólo a sanciones pecuniarias, es decir, a multas

Las multas procederán en el caso de que el particular haya incurrido en alguna ilicitud. En este caso, la ley considera a las multas como accesorios de las contribuciones y partícipes de su naturaleza, pero existen muchas multas fijadas no a propósito de contribuciones, sino por ilícitos de otra índole y que siempre tendrán carácter fiscal, según lo ha establecido el tribunal fiscal de la federación”¹⁵.

¹³ Arrija Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal. Reimpresión a la décimo novena edición, Editorial Themis. México. septiembre, 2005. Págs. 407 y 498

¹⁴ Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, 18ª edición, México 2005, pág. 334.

¹⁵ Martines Morales, Rafael. Derecho Administrativo 3er y 4to Cursos. Editorial Oxfon, México 2003, Pág. 123.

Ahora bien, el Código Fiscal Federal vigente establece:

“Artículo 70.- La aplicación de las multas por infracciones a las disposiciones fiscales se hará independientemente de que se exija el pago de las contribuciones respectivas y sus demás accesorios as como de las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad penal”¹⁶.

Es necesario establecer por nuestra parte a manera de resumen, solo algunos de los puntos más importantes de las multas, tomando en consideración los criterios doctrinales que anteceden.

1.- Las multas deben tener un fundamento constitucional y legal.

2.- Las multas pueden ser de diversa índole y provenir de distintos ordenamientos, civiles, penales, mercantiles, aduanales, fiscales y administrativas.

3.- La multa se puede imponer por diversas autoridades, administrativas y judiciales.

4- **Las multas que imponen las autoridades Judiciales**, son una consecuencia de los actos u omisiones de los hombres que viven en sociedad y el Estado a través de sus representantes, las imponen como un castigo y en materia penal, dichas sanciones pecuniarias reciben también el calificativo de penas, y estas corresponden a la realización de actos considerados por el Estado como delitos.

5.- **Las multas administrativas** que impone una autoridad, son una consecuencia impositiva, de carácter económico

¹⁶ Código Fiscal Federal. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007, Pág. 110

para las personas infringen una ley o un reglamento, se trata de un castigo económico represivo por infringir las disposiciones normativas de una sociedad.

6.- **Las multas fiscales**, son la sanción directa que impone la autoridad fiscal aplicable a todo causante que incumple sus deberes tributarios, y sirve como instrumento del poder de coacción, que la Ley otorga al Estado para asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

7.- La multa tiene como finalidad disciplinar al infractor.

8.- Las multas en el derecho fiscal, tienen doble objetivo.

-El primero es constituir la sanción directa aplicable a todo causante que incumple sus deberes tributarios.

-El segundo es servir como instrumento del poder de coacción o coerción que la Ley otorga al Estado para asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Bajo este contexto ahora trataremos el concepto de “medida de apremio”.

Refiere Ponce Castillo, Los medios o medidas de apremio se definen como “Conjunto de instrumentos jurídicos a través de los que el juez o tribunal o autoridades fiscales, pueden hacer cumplir coactivamente sus resoluciones”¹⁷.

Las medidas de apremio, son facultades que tienen en ley las autoridades jurisdiccionales o administrativas, que tienen como finalidad que un sujeto, asuma una conducta o comportamiento determinado.

Para adéntranos de una manera más práctica, al concepto de medidas de apremio, consideramos pertinente incorporar lo que establecen algunos códigos procesales dentro de nuestro sistema jurídico.

¹⁷ Ponce Castillo, Rodolfo, Ponce Gómez Francisco. Derecho Fiscal. Editorial Banca y Comercio. México, 2004. Págs. 289

*Así tenemos, que el **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece las siguientes medidas de apremio.***

“Artículo 62 Se entenderá por corrección disciplinaria

I. Apercibimiento o amonestación.

II. La multa que será en los juzgados de paz, el equivalente como monto máximo de sesenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento de la comisión de la falta; en las de primera instancia de ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal como máximo; y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de ciento ochenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal como máximo.

Estas multas se duplicaran en caso de reincidencia;

III. La suspensión que no exceda de un mes y

IV. Los que se resistieren a cumplir la orden de expulsión serán arrestados a hasta por un término de seis horas”¹⁸.

El Código Federal de Procedimientos Civiles establece:

“Artículo 54. Los jueces, magistrados y ministros tienen el deber de mantener el buen orden, y de exigir que se les guarde el respeto y consideración debidos, tanto por parte de los litigantes y personas que ocurran a los tribunales, como por parte de los funcionarios y empleados de éstos, y sancionarán inmediatamente, con correcciones disciplinarias, cualquier acto que contravenga este precepto. Si algún acto

¹⁸ Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Editorial ISEF, México 2007, Pág. 110.

llegare a constituir delito, se levantará acta circunstanciada para consignarse al Ministerio Público.

La imposición de la corrección disciplinaria se decretará en cuaderno por separado.

Dentro de este contexto, el artículo 55 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece:

Son correcciones disciplinarias:

- I. Apercibimiento;
- II. Multa que no exceda de quinientos pesos, y
- III. Suspensión de empleo hasta por quince días.

Esta última fracción sólo es aplicable al secretario y demás empleados del tribunal que imponga la corrección”¹⁹.

Hasta aquí podemos afirmar que las medidas de apremio, se pueden considerar también como medidas disciplinarias, aludiendo a que son aquellas disposiciones en ley, que facultan a la autoridad jurisdiccional, para garantizar el orden y la disciplina, así como para exigir, tanto a los postulantes como a las partes, que guarden respeto y consideración, para que asuman una determinada conducta, en síntesis, las autoridades jurisdiccionales pueden imponer como medidas de apremio dentro del derecho civil las siguientes:

- Las que garanticen orden y disciplina.
- Las que facultan a la autoridad para imponer sanciones económicas por no comparecer o por no presentar algún documento

¹⁹ Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial ISEF, México 2007, Pág. 152

-Aquellas que garanticen la seguridad de quines se sitúan en un lugar determinado. (Las que el juez impone solicitando el auxilio de la fuerza pública).

Es importante destacar que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, faculta a los Presidentes de las Salas Regionales, de conformidad con el artículo 35, para que impongan medidas disciplinarias.

“Los Presidentes de las Salas Regionales, tendrán las siguientes atribuciones:

IV. Dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir se guarde el respeto y consideración debidos, e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias”²⁰.

Obviamente la aplicación de dichas medidas debe tener como finalidad, que exista un buen comportamiento y que se de cumplimiento a las resoluciones que dicta la autoridad jurisdiccional.

De conformidad con los artículos citados, podemos afirmar que las medidas de apremio son aquellas disposiciones normativas, que facultan a la autoridad jurisdiccional para imponer medidas disciplinarias, para garantizar el orden y debido respeto dentro de los recintos de impartición de justicia, asimismo, las medidas de apremio, permiten garantizar que las resoluciones que emite una autoridad se cumplan, a saber; el apercibimiento, el arresto o la multa, a las anteriores, podemos calificarlas como “medidas coercitivas”, encaminadas facilitar el cumplimiento de las resoluciones jurisdiccionales.

²⁰ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre del 2007, México 2006, Pág. 11.

Por otra parte, debemos referir que las autoridades jurisdiccionales no son las únicas que pueden dictar “medidas de apremio”, o las llamadas “medidas disciplinarias”, las autoridades administrativas y fiscales también pueden hacerlo, citemos como ejemplo el Código Fiscal de la Federación,

En su artículo 40 establece:

“Cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, se opongan u obstaculicen el ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, éstas podrán indistintamente:

I.- Solicitar el auxilio de la fuerza pública.

II.- *Imponer la multa* que corresponda en los términos de este Código.

III.- Solicitar a la autoridad competente se proceda por desobediencia a un mandato legítimo de autoridad competente.

Para efectos de este artículo, las autoridades judiciales federales y los cuerpos de seguridad o policiales deberán prestar en forma expedita el apoyo que solicite la autoridad fiscal.

En los casos de cuerpos de seguridad pública de las Entidades Federativas, del Distrito Federal o de los Municipios, el apoyo se solicitará en los términos de los ordenamientos que regulan la Seguridad Pública o, en su caso, de conformidad con los acuerdos de colaboración administrativa que se tengan celebrados con la Federación”²¹.

²¹ Código Fiscal Federal. Editorial ISEF, México 2007, Pág. 74.

Asimismo, el artículo 41, del mismo ordenamiento indica:

Que cuando las personas que estén obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos y no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, las autoridades fiscales exigirán la presentación de los documentos respectivos ante las oficinas correspondientes, procediendo en forma simultánea o sucesiva a realizar uno o varios de los actos siguientes:

“I.- Tratándose de la omisión en la presentación de una declaración periódica para el pago de contribuciones, ya sea provisional o del ejercicio, podrán hacer efectiva al contribuyente o responsable solidario que haya incurrido en la omisión, una cantidad igual a la contribución que hubiera determinado en la última o cualquiera de las seis últimas declaraciones de que se trate, o la que resulte para dichos periodos de la determinación formulada por la autoridad, según corresponda, cuando haya omitido presentar oportunamente alguna declaración subsecuente para el pago de contribuciones propias o retenidas. Esta cantidad a pagar tendrá el carácter de pago provisional y no libera a los obligados de presentar la declaración omitida.

Cuando la omisión sea de una declaración de las que se conozca de manera fehaciente la cantidad a la que le es aplicable la tasa o cuota respectiva, la propia Secretaría podrá hacer efectiva al contribuyente, con carácter provisional, una cantidad igual a la contribución que a éste corresponda determinar, sin que el pago lo libere de presentar la declaración omitida.

Si el contribuyente o responsable solidario presenta la declaración omitida antes de que se le haga efectiva la cantidad resultante conforme a lo previsto en esta fracción, queda liberado de hacer el pago determinado provisionalmente. Si la declaración se presenta después de haberse efectuado el pago provisional determinado por la autoridad, éste se disminuirá del importe que se tenga que pagar con la declaración que se presente.

II.- **Embargar precautoriamente** los bienes o la negociación cuando el contribuyente haya omitido presentar declaraciones en los últimos tres ejercicios o cuando no atienda tres requerimientos de la autoridad en los términos de la fracción III de este artículo por una misma omisión, salvo tratándose de declaraciones en que bastará con no atender un requerimiento. El embargo quedará sin efecto cuando el contribuyente cumpla con el requerimiento o dos meses después de practicado si no obstante el incumplimiento las autoridades fiscales no inician el ejercicio de sus facultades de comprobación.

III.- **Imponer la multa** que corresponda en los términos de este Código y requerir la presentación del documento omitido en un plazo de quince días para el primero y de seis días para los subsecuentes requerimientos. Si no se atiende el requerimiento se impondrá la multa correspondiente, que tratándose de declaraciones será una multa por cada obligación omitida. La autoridad en ningún caso formulará más de tres requerimientos por una misma omisión.

En el caso de la fracción III, y agotados los actos señalados en la misma, se pondrán los hechos en conocimiento de la

autoridad competente, para que se proceda por desobediencia a mandato legítimo de autoridad competente”²².

De los anteriores artículos podemos comentar que, éstas medidas de apremio, a diferencia de las que se contemplan en la materia jurisdiccional, son aquellas disposiciones en ley, que facultan a la autoridad fiscal, a iniciar con sus facultades de comprobación, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

Expuesto lo anterior podemos resumir que las sanciones, las multas y las medidas de apremio son diferentes, sin embargo, se encuentran íntimamente relacionadas.

- Las multas pueden ser consideradas como sanciones de carácter económico y deben tener un fundamento constitucional y legal.

- Algunas multas se imponen en materia jurisdiccional y otras en materias administrativas o fiscales.

- **Las multas fiscales**, son la sanción directa que impone la autoridad fiscal aplicable a todo causante que incumple sus deberes tributarios, y sirve como instrumento del poder de coacción, que la Ley otorga al Estado para asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

- Las multas en el derecho fiscal, tienen doble objetivo.

El primero es constituir la sanción directa aplicable a todo causante que incumple sus deberes tributarios.

²² Ibidem, Págs. 74 a 76.

El segundo es servir como instrumento del poder de coacción o coerción que la Ley otorga al Estado para asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

- ***Las multas se pueden aplicar en contra de particulares (administrados, gobernados o contribuyentes) y también se pueden aplicar en contra de los servidores públicos.***

- El objetivo de las multas, independientemente de la materia que provengan, consiste en reprimir una conducta o una acción contraria a derecho (por infringir una norma).

- Las medidas de apremio, son instrumentos que tiene una autoridad jurisdiccional y que se encuentran en una ley, dirigidas a las partes, con el fin de hacer cumplir las resoluciones que dicta el juez, asimismo, existen disposiciones normativas similares que facultan a las autoridades a imponer medidas tendientes a garantizar un determinada conducta, incluso sirven para hacer cumplir determinadas resoluciones.

- Las medidas de apremio contenidas en las diferentes leyes, no deben contravenir lo que establece la Constitución, consecuentemente no deben ir mas allá de lo que esta permitido.

- Las medidas de apremio pueden autorizar la imposición de sanciones tales como:

a) ***Apercibimiento.*** (Una llamada de atención para que se asuma una determinada conducta).

b) ***Multa.*** Consistente en pagar un cantidad de dinero a favor del Estado.

c) ***Arresto.*** Hasta por 36 horas.

- El arresto, visto como sanción o medida disciplinaria, no debe exceder del término que establece la constitución.
- Por lo que podemos afirmar que existen medidas, que sin ser *cautelares* se encuentran contenidas en ley, por lógica permitidas por la Constitución, que sin ser emitidas por una autoridad jurisdiccional, pueden imponer sanciones bajo la premisa de que su finalidad es garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los (particulares, administrados o contribuyentes).

3.4.1 Sanciones para la autoridad que no da cumplimiento a una sentencia.

En puntos anteriores, señalamos que las sanciones pueden ser de diversa índole. Asimismo, se hizo mención que las sanciones en materia administrativa, normalmente son impuestas por autoridades administrativas a los administrados.

En este apartado, analizaremos los casos en los que se impone una sanción a una autoridad por el incumplimiento a una sentencia.

No esta por demás reiterar, que la multa por una infracción o cualquier sanción que el Estado imponga a los particulares o a sus servidores debe tener un fundamento constitucional y uno legal.

En nuestro sistema jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 21, establece dicho fundamento:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial... compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los

reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas²³

El artículo en cita, fue analizado en el apartado anterior de manera referencial, sin considerar que el mismo refleja la potestad que el Estado tiene para imponer sanciones económicas; dejando a la autoridad administrativa, la facultad de imponer multas por infracciones a los reglamentos gubernamentales, y a las autoridades judiciales, les deja la aplicación de penas mismas que pueden consistir en el pago para la reparación del daño, o en una sanción que restrinja la libertad de los particulares, tal y como se apuntó en el apartado anterior, asimismo, referimos que ninguna sanción puede contrariar o ir más allá de lo que la propia constitución establece, (*incluyendo las sanciones que el estado impone a sus servidores*).

Asimismo, consideramos que las sanciones deben provenir de una autoridad competente y legalmente facultada, aunado a lo anterior, debemos precisar que las sentencias en nuestro sistema Jurídico son dictadas por los tribunales previamente establecidos, jurisdiccionales o administrativos, ya que ambos, de acuerdo a nuestra Constitución, tienen la facultad para dirimir una controversia, sin embargo, no todas las sentencias, que emite un tribunal se cumplen de inmediato, pueden pasar años de que se tenga una sentencia firme y no se de cabal cumplimiento a la misma.

De maneja ejemplificativa, enunciaremos los casos en que la autoridades tienen la obligación de cumplir una sentencia y en virtud de que éste tema ya fue abordado previamente en el numeral 3.1 Titulado (Obligación de cumplir la sentencia dictada por el T.F.J.F.A).

1.- En el juicio contencioso administrativo, normalmente corresponde a la autoridad demandada, dar cumplimiento a las sentencias que emite el Tribunal

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, México 2007. Pág. 12

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Tal y como fue tratado en puntos anteriores, en términos del artículo 57, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,

2.- Otro ejemplo sobre la obligación que tienen las autoridades demandadas de dar cumplimiento a las sentencias, es en materia de amparo; dentro del juicio de garantías, las autoridades que fueron señaladas como responsables, tendrán igualmente la obligación de dar cumplimiento a la sentencia de amparo que emite el Poder Judicial de la Federación.

Expuesto lo anterior, cabe señalar que en cada caso, la ley prevé una sanción para la autoridad que no da cumplimiento a la sentencia.

Sin embargo podemos afirmar que existen diferencias entre las resoluciones que emiten el Poder Judicial y las que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en cuanto a la imposición de sanciones a los servidores públicos por el incumplimiento a las sentencias.

Las sanciones que se imponen a los servidores públicos por el **incumplimiento a una sentencia** de acuerdo a la ley de amparo son de diversa índole, sin embargo, únicamente referiremos a las contenidas en los artículos 208, 209 y 210 de la ley de amparo por considerar que son las más importantes:

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

Artículo 209.- Fuera de los casos señalados en los artículos anteriores, **cuando la autoridad responsable se resista a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo será sancionada en la forma precisada en el Código Penal aplicable en materia federal para los delitos cometidos contra la administración de justicia**, por los actos u omisiones ahí previstos.

Artículo 210.- Siempre que al concederse **definitivamente al quejoso el amparo de la Justicia Federal apareciere que la violación de garantías cometida constituye delito, se hará la consignación del hecho al Ministerio Público**²⁴.

Se puede observar que la ley de amparo es muy precisa en cuanto a las sanciones que *se establecen a una autoridad que no da cumplimiento a una sentencia*, la separación del cargo y la puesta a disposición ante Juez de Distrito, por la probable comisión de actos delictivos como en abuso de autoridad y delitos cometidos contra la administración de justicia, asimismo, debemos precisar que las sanciones aludidas, se complementan con lo que el Código Pena Federal establece.

En contraste, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece en su artículo 58, el siguiente procedimiento para sancionar a una autoridad que no da cumplimiento a una sentencia.

“Una vez que hayan transcurrido los plazos de **cuatro meses** el pleno, la sala o el magistrado instructor podrán 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.

²⁴ Ley de Amparo, Ediciones Luciana, Segunda Edición, México, 2007. Págs. 188 y 189.

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 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 aquella 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 que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal.

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...

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”²⁵.

Bajo esta tesitura, debemos puntualizar algunas diferencias en la imposición de sanciones por el incumplimiento a una sentencia tanto en el juicio de amparo como en el juicio de nulidad.

1.- La ley de amparo establece que *si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal, **inmediatamente será separada de su cargo y consignada al juez de Distrito que corresponda***

En la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece un procedimiento previo a la imposición de una sanción y no se prevé la separación inmediata del cargo ni la consignación ante juez competente

2.- La ley de amparo establece que la autoridad **será sancionada** en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito **de abuso de autoridad**

En la ley de procedimiento contencioso, no existe disposición que remita al Código Penal Federal.

3.- En el juicio de garantías, *la ley indica que cuando la autoridad responsable se resista a dar cumplimiento a los mandatos u órdenes dictados en materia de amparo **será sancionada** en la forma precisada en el Código Penal aplicable en materia federal **para los delitos cometidos contra la administración de justicia.***

4.- En el juicio de nulidad, no existe disposición, que remita al Código Penal Federal, cuando una autoridad se resista cumplir con la sentencia, ya que las

²⁵ Cfr. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Págs.32 y 33

autoridades también pueden ser sancionadas por este tipo de delitos de orden Federal.

3.4.2 La queja como presupuesto para la imposición de una sanción a una autoridad demandada, por incumplimiento a la sentencia.

En éste apartado iniciaremos por definir, lo comúnmente se entiende por queja, posteriormente, analizaremos algunas legislaciones que preceptúan ésta figura y referiremos a la forma en que se da tratamiento a la queja en el juicio contencioso.

¿Qué se debe entender por queja?, El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, indica que el vocablo se utiliza para denotar:

- Expresión de dolor, pena o sentimiento.
- Resentimiento, desazón.
- Acción de quejarse.
- Derecho de acusación ante juez o tribunal competente, ejecutando en forma solemne y como parte en el proceso la acción penal contra los responsables de un delito.
- Derecho de Reclamación que los herederos forzosos hacen ante el juez pidiendo la invalidación de un testamento por inoficioso.
- Derecho de queja.
- Formar queja, tomar ocasión de quejarse sin motivo para ello.

Podemos adelantar que la queja comúnmente es una acción que realizan los individuos, para manifestar su inconformidad de una situación o de un hecho o un acto.

Así también, la queja debe ser entendida y analizada desde diferentes perspectivas dentro del derecho, en el presente trabajo analizaremos a la queja únicamente siguientes materias:

La queja civil, la queja en el derecho penal, en materia de amparo y la queja en el juicio contencioso administrativo.

En el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, la queja es considerada un recurso, y se encuentra prevista en el artículo 723.

“Artículo 723. El recurso de queja tiene lugar:

- i. Contra el Juez que se niega a admitir una demanda o desconoce de oficio la personalidad de un litigante antes del emplazamiento;
- II. Respecto a las interlocutorias dictadas para la ejecución de sentencias;
- III. Contra la denegación de apelación;
- IV En los demás casos fijados por la ley”²⁶.

Se infiere que la queja civil, es un recurso que tienen las partes dentro del juicio, para inconformarse de los actos del juez, es decir, procede el recurso en contra de este, cuando emita algún acto que no deba o cuando se retrase en dictar un auto, así también procederá la queja cuando omita dictarlo y este obligado a hacerlo.

²⁶ Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Editorial ISEF, México 2007, Pág. 301

Asimismo, el Artículo 724, del citado ordenamiento precisa:

“el recurso de queja se da en contra de los ejecutores y secretarios por ante el Juez. Contra los primeros sólo por exceso o defecto de las ejecuciones y por las decisiones en los incidentes de ejecución. Contra los segundos, por omisiones y negligencias en el desempeño de sus funciones”.

El artículo 725, del ordenamiento en cita, establece la forma en que se debe tramitar el recurso

El recurso de queja contra resoluciones del Juez se interpondrá ante éste, dentro de los tres días siguientes al acto reclamado, expresando los motivos de inconformidad. Dentro del tercer día en que se tenga por interpuesto el recurso, el Juez de los autos remitirá al superior informe con justificación, y acompañará, en su caso, las constancias procesales respectivas. El superior, dentro del tercer día, decidirá lo que corresponda,

La falta de remisión del recurso de queja e informe con justificación dentro del término de tres días por parte del Juez al superior dará lugar a la imposición de una corrección disciplinaria por parte del superior, de Oficio o a petición del quejoso²⁷.

Cabe mencionar que el recurso de queja contra los jueces, secretarios y ejecutores, es un medio de defensa que tiene las partes en el juicio civil, para inconformarse por los actos u omisiones del juzgador, secretarios y ejecutores cuando afecten los intereses de las partes, ya sea por la emisión u omisión de un auto, incluso por el retraso en la emisión de un acto.

²⁷ Idem.

El recurso de queja de conformidad al artículo 442 Bis, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

En materia penal, el recurso de queja procede contra las conductas omisas de los jueces que no emitan las resoluciones o no ordenen la práctica de diligencias dentro de los plazos y términos que señale la ley o bien, que no cumplan las formalidades o no despachen los asuntos de acuerdo a lo establecido en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Es decir, (el recurso de queja) en la materia penal no difiere de la queja civil, (más que los términos) se trata de un recurso que tienen las partes para manifestar su inconformidad sobre las actuaciones del juez.

Y en cuanto a su interposición, cabe indicar lo siguiente:

- 1.-** La queja en materia penal, se interpondrá por escrito en cualquier momento, a partir de que se produjo la situación que la motiva, ante la sala penal que corresponda del Tribunal Superior de Justicia.
- 2.-** La queja también podrá interponerla el Ministerio Público, siempre que se encuentre en las hipótesis previstas en el artículo 286 bis.
- 3.-** La sala penal del Tribunal Superior de Justicia, en el término de cuarenta y ocho horas, le dará entrada al recurso y requerirá al Juez cuya conducta omisa haya dado lugar al recurso, para que rinda informe dentro del plazo de tres días.
- 4.-** Transcurrido este plazo, con informe o sin él, se dictará dentro de cuarenta y ocho horas la resolución que proceda.
- 5.-** Si se estima fundado el recurso, la sala penal del Tribunal Superior de Justicia requerirá al Juez para que cumpla con las

obligaciones determinadas en la Ley en un plazo no mayor de dos días, sin perjuicio de las responsabilidades que le resulten. La falta del informe a que refiere el párrafo anterior, establece la presunción de ser cierta la omisión atribuida y **(hará incurrir al juez en multa de diez a cien veces el salario mínimo).**

Es decir, la queja penal es un recurso que se encuentra en la ley procesal, que no solo sirve para inconformarnos sobre las actuaciones del juzgador, sino también para sancionarlo por dichas omisiones. La queja debemos considerarla como un medio para de defensa, que procede en contra de los actos y omisiones del juzgador.

El recurso de queja en el juicio de amparo.

Este medio de impugnación, debe ser analizado conforme a las once fracciones del artículo 95, de la ley la Ley de Amparo, en el cual se considera a la queja como un recurso dentro y fuera de juicio, aunque se manejan diferentes hipótesis a saber:

“Artículo 95, procede el recurso de queja

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

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

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

IV.-Contra las mismas autoridades, ***por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo;***

V.-Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, el Tribunal que conozca o haya conocido del juicio conforme al artículo 37, o los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, respecto de las quejas interpuestas ante ellos conforme al artículo 98;

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

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

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

IX.- Contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso;

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

XI.-Contra las resoluciones de un juez de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en que concedan o nieguen la suspensión provisional²⁸.

En síntesis, las once fracciones del artículo 95, de la Ley de Amparo, constituyen las hipótesis sobre las cuales procede la interposición del recurso

²⁸ Ley de Amparo, *Ediciones Luciana*, Segunda Edición, México, 2007 Pág. 56.

(dentro del juicio de amparo), en contra de actos u omisiones que correspondan a los Jueces de Distrito, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, que conozcan del amparo, ya sea unistancial o bistancial, así también, procede el recurso de queja en contra de las autoridades demandadas por violaciones a la suspensión o por el incumplimiento a la sentencia, (después de concluido el juicio) por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia.

La queja en el juicio contencioso administrativo:

Consideramos oportuno referir que de acuerdo al artículo 58, fracción segunda, de La ley Federal de Procedimiento Contencioso administrativo, establece; 1) En qué casos procede la queja, -2) Cual es su forma de tramitación.

1) ***La queja*** en el juicio contencioso, es una instancia que tiene las partes y pueden ocurrir para interponerlo, la parte que resienta un agravio, es decir, ***solo procede*** a petición de parte afectada la queja ***en los siguientes casos:***

- Procede la queja, contra la resolución que repita indebidamente la resolución anulada o contra la resolución que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.
- También procede la queja, contra 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.
- Así también es procedente cuando la autoridad demandada omite dar cumplimiento a la sentencia.

- la queja es procedente si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

Sobre la queja, el maestro Hugo Carrasco Iriarte opina que “procede en los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada lo interpondrá por una sola vez ante la sala del tribunal que dictó la sentencia y en contra de:

- la resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia y;
- cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia para lo que deberá haber transcurrido en plazo previsto en la ley”²⁹.

Cabe mencionar que de acuerdo a la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, **la queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción del supuesto en que la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia**, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia, es decir, si en el cumplimiento a la sentencia, la autoridad demandada insiste en la repetición del acto anulado o si cumple pero lo hace con exceso ocasionando agravios o cumple la sentencia con defecto, validamente podrá el agraviado interponer de nueva cuenta la queja.

2) En cuanto la tramitación de la queja en el juicio contencioso, podemos mencionar lo siguiente:

²⁹ Carrasco Iriarte, Hugo. *Diccionario de derecho fiscal* Editorial Oxford. México 2002. pág. 423

- La queja se interpondrá en forma escrita acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la misma.
- En la tramitación del recurso se debe incluir una copia para la autoridad responsable.
- Y se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia,
- El término para interponer la queja será dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provocó.
- Para el caso en el que la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, 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, en su caso, se debe mencionar que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva, es decir, si autoridad demandada no dió cumplimiento a la sentencia en el término de cuatro meses establecido en los artículos 52 y 57, el promovente, debe indicar esta situación a fin de que el Tribunal ordene el cumplimiento a la autoridad demandada, ***si es posible y de no serlo, se proceda al cumplimiento sustituto.***

Hecho lo anterior, el Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, deben ordenar de manera inmediata a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda un 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.

En tratándose de una queja que se interpone contra la 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, y le hará una prevención para que 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, tal y como se establece en el artículo 58, fracción I, inciso a) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por otra parte, ***si en la resolución del recurso se determina que efectivamente hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, la autoridad que resuelva la queja (la Sala, la Sección o el Pleno) dejarán sin efecto la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada, un término de veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, por lo que la autoridad que resuelva el recurso, debe precisar la forma y términos conforme a los cuales la autoridad demandada tiene que cumplir la resolución***³⁰.

Asimismo, cabe indicar que el artículo 58, fracción II, inciso e) establece textualmente:

“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”.³¹

En otras palabras, si en la tramitación de la queja, la autoridad que resuelve el recurso, comprueba que la resolución, se emitió después de concluido el plazo legal de los cuatro meses establecidos en los artículos 52 y 57, de la Ley Federal

³⁰ Cfr. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Págs.34

³¹ Idem.

de Procedimiento Contencioso Administrativo, (la Sala, la Sección o pleno) podrán anular la resolución, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

Al respecto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitió la tesis que a continuación se transcribe:

Tesis: IV-P-2aS-307
R.T.F.F. Cuarta Época.
Año III. No. 27.
Octubre 2000. Pág: 68
Precedente Cuarta Época.
Segunda Sección
Materia: PROCESAL (QUEJA)

QUEJA.- OMISIÓN DE CUMPLIMIENTO, EN EL PLAZO DE CUATRO MESES, DE SENTENCIAS QUE ANULAN EL ACTO IMPUGNADO PARA EFECTOS DETERMINADOS.- SUS DIFERENCIAS.-

Cuando se observa la omisión total por parte de la autoridad demandada, dentro del plazo de cuatro meses previsto por el artículo 239, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación y la autoridad incumple una sentencia basada en la causal prevista por el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, ordenando la devolución de la cantidad pagada indebidamente, resulta procedente conceder a la autoridad omisa, el término de veinte días para que dé debido cumplimiento al referido fallo; imponiéndole una multa equivalente a 15 días de su salario y dando aviso al superior de la autoridad demandada, para que proceda jerárquicamente, dado que se configuró una transgresión directa a la referida sentencia con las consecuencias negativas que ello infiere a la administración de justicia y a la seguridad jurídica de las partes. Situación distinta se origina cuando el tribunal anula la resolución impugnada para el efecto de que la demandada, reponga el procedimiento o emita una nueva resolución en base a las causales de anulación establecidas por el artículo 238, fracciones II o III del supracitado Código, dado que en estos supuestos, el plazo previsto legalmente para el cumplimiento de lo sentenciado, permite a la demandada la reposición, aun

cuando al transcurrir el mismo, hubieren vencido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del propio Código para concluir en tiempo las facultades de comprobación o para ejercer las relativas a la determinación de contribuciones o imposición de sanciones, respectivamente.

Juicio No. 100(A)-II-606/96/16861/95/131/99-S2-09-A-QC.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 4 de abril de 2000, por mayoría de 4 votos a favor y 1 con los puntos resolutivos.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretario: Lic. Martín García Lizama.

(Tesis aprobada en sesión privada de 12 de junio del 2000)

De acuerdo a la tesis expuesta debemos comentar que el artículo 239, del anterior Código Fiscal de la Federación, se refería los efectos de la sentencia y el 238, del mismo ordenamiento, establecía las causas por las que se considera que una resolución es ilegal, bajo esta tesis, es dable referir, que la queja se interpone en contra de las autoridades por incumplimiento a la sentencia, cuando esta decretaba la nulidad del acto impugnado, con fundamento en lo dispuesto por la fracciones II o III del anterior artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, que actualmente corresponde al artículo 51 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Por otra parte, cabe mencionar la eventualidad, de que la autoridad demandada manifieste que no es posible dar cumplimiento a la sentencia en los mismos términos en que esta fue ordenada, es decir, que a pesar de que existe una sentencia firme, la autoridad incumple, no por rehusarse, sino porque para la autoridad demandada es imposible cumplir, en ésta situación, la autoridad debe comprobar y justificar la imposibilidad, ante la Sala, la Sección o el Pleno quien en su caso declarará procedente el **cumplimiento sustituto** y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como un ejemplo de lo manifestado, a continuación presentamos una tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

No. Registro: 187.077

Tesis aislada

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XV, Abril de 2002

Tesis: P. XVII/2002

Página: 18

SENTENCIAS DE AMPARO. LOS JEFES DELEGACIONALES DEL DISTRITO FEDERAL ESTÁN OBLIGADOS AL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS, **COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO** DE AQUÉLLAS, Y NO ASÍ SUS SUBALTERNOS.

De la interpretación adminiculada, sistemática y armónica de los artículos 11, fracción II, 12, fracción III, 87, 104, 105, 108, 112 y 117 del Estatuto de Gobierno y 1o., 2o., 38 y 39, fracciones VIII y LXXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambos ordenamientos del Distrito Federal, se desprende que: a) Los órganos políticos de cada demarcación territorial en que se divide el Distrito Federal, contarán con las atribuciones que señale el Estatuto de Gobierno y las leyes aplicables; b) Las delegaciones ejercerán con autonomía de gestión sus presupuestos, observando las disposiciones legales aplicables e informarán del ejercicio de sus asignaciones presupuestarias al jefe de Gobierno para los efectos de la cuenta pública; y, **c) Son atribuciones de los jefes delegacionales, entre otras, dirigir las actividades de la administración pública de su delegación, velar por el cumplimiento de las disposiciones jurídicas, observar y hacer cumplir las resoluciones que emitan las autoridades jurisdiccionales** y decidir sobre las transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios, informando del ejercicio de esa atribución al jefe de Gobierno de manera trimestral. Con base en lo anterior, se concluye que si a los jefes delegacionales les corresponde dirigir las actividades de la administración pública de la demarcación territorial de la que son titulares y con ese propósito

ejercen, administran y aplican con autonomía de gestión el presupuesto autorizado a la delegación, entonces ***son ellos quienes deben asumir las obligaciones derivadas de la resolución incidental de pago de daños y perjuicios, como cumplimiento sustituto de la sentencia*** de amparo, y no las autoridades subalternas que sólo los auxilian dentro del ámbito de sus facultades, en el desempeño de la función pública encomendada.

Incidente de inejecución 493/2001. Francisco Arteaga Aldana. 28 de febrero de 2002. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecinueve de marzo en curso, aprobó, con el número XVII/2002, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecinueve de marzo de dos mil dos.

El ***cumplimiento sustituto*** es una figura que contempla el hecho de que la autoridad se encuentre imposibilitada para cumplir la sentencia en los mismos términos en que esta fue dictada, por lo que la ley permite dar cumplimiento de forma sustitutiva, lo anterior sucede en el juicio contencioso y en el juicio de amparo, incluso puede darse el caso que una autoridad no pueda cumplir de manera directa, pero se faculta la sustitución de quien sí puede cumplir con una obligación en sustitución de esta.

Es importante reiterar que durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.

Por otra parte, debemos hacer hincapié en lo que establece *la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, la cual refiere sobre la competencia de las autoridades jurisdiccionales para conocer de la queja.

Así, tenemos que el artículo 18, fracción Décimo Primera, del citado ordenamiento, establece la competencia del Pleno del propio tribunal de la siguiente forma:

“Artículo 18. Son facultades del Pleno, las siguientes:

Fracción XI.- *Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente del Tribunal para poner en estado de resolución un juicio competencia del Pleno, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por éste, así como resolver la aclaración de sentencia, **la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones** y determinar las medidas que sean procedentes;*³².

Por su parte el artículo 30, fracción VIII, de ley en cita establece:

“Son atribuciones del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las siguientes:

Fracción VIII.- Tramitar los incidentes y los recursos, **así como la queja**, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno;³³.

Tal y como se puede observar la queja tiene diversas aristas en las diferentes materias; en cuanto a los términos, su procedencia, su tramitación, sus efectos, y por lo que hace la materia contenciosa administrativa, debemos precisar que la queja a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se puede imponer una sanción económica a la autoridad demandada, ya sea por incumplimiento de la sentencia, por violaciones a las suspensión o por el cumplimiento con exceso o con defecto.

³²Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre del 2007, Pág.6

³³ Ibidem. Pág. 9

3.4.3 Sanción por incumplimiento a la suspensión definitiva.

La figura de la suspensión comentamos; es una petición que realiza el particular demandante o actor, dentro del juicio contencioso a la autoridad jurisdiccional, en vía incidental, esta suspensión se solicita cuando el particular considera que con la ejecución del acto administrativo, se le causarían daños graves en su esfera de derechos tutelados por una norma sustantiva, la suspensión del acto administrativo referimos que se puede considerar como una medida cautelar que protege los intereses de los particulares demandantes, cuando una autoridad ejecutora niega la suspensión, rechaza una garantía ofrecida o reinicia la ejecución de un acto administrativo.

La suspensión es una medida cautelar tendiente a evitar que una autoridad ejecute un acto cuando existe un juicio pendiente de resolver, para lo cual es necesario que el particular la solicite, consecuentemente, si el solicitante cumplen con los requisitos que se establecen en el artículo 28, de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa concederá la mencionada medida suspensiva, que tendrá como efectos que la autoridad demandada o la ejecutora se abstengan de ejecutar cualquier acto que pueda causar un agravio al particular, hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto, es decir, que la autoridad demandada queda obligada a respetar la suspensión decretada, en virtud de que se trata de una resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo cabe la posibilidad de que a pesar de que haya sido decretada la suspensión definitiva, la autoridad hace caso omiso, incurriendo en violaciones a la suspensión, consecuentemente procederá el recurso de queja.

Por lo anterior expuesto, debemos hacer hincapié en lo que establece la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sobre la competencia de las autoridades jurisdiccionales para conocer de la queja por violaciones a la suspensión.

Las atribuciones del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentran establecidas en el artículo 30, de la ley en cita y en tre otras facultades tenemos las siguientes:

VIII.- Tramitar los incidentes y los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno;

IX.- Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones del Pleno;³⁴.

De acuerdo a la fracción VIII, del artículo 30, de la ley en cita, podemos interpretar que el presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta facultado para “tramitar los incidentes”, así como la queja por violaciones a la suspensión, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el pleno de la Sala Superior, En virtud de que la suspensión definitiva previamente otorgada al solicitante, constituye una resolución del tribunal, y el presidente del tribunal, esta facultado para imponer medidas de apremio a fin de hacer cumplir sus determinaciones, lo anterior de conformidad a la fracción IX, incluyendo la suspensión.

En el apartado anterior fue analizada la queja en el juicio contencioso y señalamos que la queja es procedente si la autoridad no da cumplimiento a la sentencia.

Debemos precisar que la queja también procede cuando existe violaciones a la suspensión definitiva que fue otorgada por el tribunal en contra del acto impugnado.

El artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece las reglas para la actuación de oficio a fin de que el tribunal asegure el pleno cumplimiento de las resoluciones que emite, entonces tenemos que la suspensión, es una resolución que emite el tribunal, por lo que de

³⁴ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Op cit, Pág. 9

conformidad con el citado artículo 58, fracción I, se establece una serie de reglas que el Tribunal debe observar cuando exista un incumplimiento a la sentencia, incluso cuando existan violaciones a la suspensión, lo anterior de conformidad con fracción I, inciso c) segundo párrafo, del artículo 58, de la ley en cita.

“Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos señalados la suspensión que se decreta, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida”³⁵.

En otras palabras, las reglas que se establecen en el citado artículo 58, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, constituyen un procedimiento para la aplicación de sanciones por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a las autoridades demandadas, y ***estas mismas reglas serán aplicables cuando exista violación a la suspensión, es decir, cuando la suspensión no se cumpla en los términos ordenados.***

Asimismo, cabe señalar que de acuerdo al artículo 58, fracción II, inciso a), número 4, de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, procede la queja:

“Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal”³⁶.

En cuanto a su tramitación referimos lo siguiente:

“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.***

³⁵ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Pág. 33.

³⁶ Idem.

En el 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 que resuelve sobre la existencia o no de incumplimiento a la suspensión 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.***

Lo anterior de conformidad al artículo 58, fracción tercera, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo³⁷.

En cuanto al trámite se advierte que el tribunal está facultado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para imponer una sanción económica que van de 15 a 45 días del salario del funcionario responsable de la violación a la suspensión siempre y cuando en la resolución se resuelva existió el incumplimiento.

³⁷ Cfr. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Págs. 34 y 35.

3.4.4. Multas impuestas a una autoridad por el no cumplimiento de una sentencia.

En el presente trabajo, en el numeral 3.3. Titulado (***Reglas para la actuación de oficio del T.F.J.F.A. en el cumplimiento de la resolución***), fue analizado el artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como una disposición novedosa, interesante y desde luego la identificamos como de vanguardia en la impartición de justicia, específicamente en el juicio de nulidad, asimismo, comentamos brevemente que éste artículo, faculta al Tribunal para imponer las llamadas “***multas de apremio***”, sin embargo, en el referido apartado comentamos que el artículo 58, de la ley en cita, deja mucho que desear, porque, de un análisis minucioso y detallado del mismo artículo de ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que solo se trata de ¡una buena intención!, por parte del legislador, para que el Tribunal, con esta nueva ley, garantice el pleno cumplimiento de sus resoluciones, sin embargo, el artículo 58, no establece la forma y términos en que se deben aplicar las llamadas “multas de apremio”.

Retomando el artículo 58, de la ley en cita, ***encontramos el siguiente procedimiento para sancionar a una autoridad que no da cumplimiento a una sentencia.***

“Una vez que hayan transcurrido los plazos de ***cuatro meses***, el pleno, la sala o el magistrado instructor podrán requerir de ***oficio***, 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.

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 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 que se fijará **entre trescientas y mil veces** el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal.*

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...

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"³⁸.

En síntesis, una vez transcurrido el término de cuatro meses, el tribunal de oficio o a instancia de parte, *(lo idóneo sería que siempre fuera de oficio)* puede

³⁸ Cfr. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Págs.32 y 33

solicitar a la autoridad demandada, para que en un término de tres días informe sobre el cumplimiento; si el tribunal advierte que hay un incumplimiento imputable a la autoridad demandada, el tribunal podrá imponer una multa de apremio a la autoridad responsable del incumplimiento, la cual se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo, pero el tribunal para poder determinar la cantidad, debe considerar, gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, Asimismo, el Tribunal debe señalarle a la autoridad demandada que debe cumplir la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

Cabe señalar que la autoridad responsable del incumplimiento, es la primera obligada a acatar la sentencia, sin embargo la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, permite que en caso de renuencia, el tribunal requerirá al superior jerárquico para que obligue a que se cumpla la sentencia, y que de persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal.

Lo anterior, consideramos, es una disposición que refleja la intención del legislador por que exista un mayor control de sobre el cumplimiento de las sentencias en al juicio contencioso Federal.

Sin embargo, en nuestra opinión este tipo de “multas de apremio” se imponen no únicamente para sancionar a una autoridad demandada, sino que se imponen para que el responsable cumpla con la sentencia, pues de nada serviría que imponga una multa tras otra, si la autoridad no cumple con su obligación, (que consiste en acatar la sentencia).

Sobre este rubro, Margarita Lomeí Cerezo, apunta: “La multa tiene un fin primario de represión de la violación y de amenaza o intimidación para los demás sujetos de la misma obligación. Su contenido pecuniario que beneficia indudablemente al fisco, es una característica de orden secundario. Efectivamente

las multas no se establecen con el propósito principal de aumentar los ingresos del Estado, sino para castigar las transgresiones a las disposiciones legales”³⁹,

Lo anterior reafirma la concepción que habíamos venido manejando sobre la finalidad de las multas, que éstas, además de resarcimiento o el pago de daños y perjuicios, establece un reproche de una conducta considerada ilícita, y se establece una represión, que debe servir de ejemplo para los probables futuros infractores.

Por ultimo, debemos reiterar, que las “multas de apremio” que impone el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ***por el no cumplimiento de las sentencias, tienen un fundamento constitucional, (artículo 21) el cual fue abordado previamente y tienen un fundamento legal (artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).***

Asimismo, cabe agregar que en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, las multas que impone el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son de naturaleza igualmente administrativa y estas multas reciben el carácter de fiscales en términos del artículo 4, del Código Fiscal de la Federación vigente.

3.4.5. Responsabilidad de funcionario responsable del incumplimiento.

En este apartado nos ocuparemos en definir, qué es la *responsabilidad*, asimismo, referiremos sobre *qué se debe entender por servidor público*, así como, cuáles son los principios constitucionales que rigen la función de los servidores públicos, para delimitar en qué tipo de responsabilidades en su caso puede incurrir el servidor publico, con la finalidad de establecer cuáles son las sanciones que se imponen a los servidores, así, tenemos que:

³⁹ Lomelí Cerezo, Margarita. *Derecho fiscal represivo*. Tercera edición, Editorial Porrúa, México 1998 Pág.171 y 172.

La Responsabilidad, de manera coloquial, la podemos entender como el resultado de una conducta ilícita que trae consigo una sanción, la responsabilidad es una actitud responsable de asumir los actos u omisiones, y se puede entender como un reproche por dicha conducta.

“En términos generales, responsabilidad es la situación en la que se encuentra aquel que debe sufrir las consecuencias de un hecho que le es imputable y que causa un daño. La expresión “responsabilidad”, indica la obligación de aquel a quien, por cualquier título, incumben las consecuencias de un hecho dañoso”⁴⁰.

“La responsabilidad es un vocablo malentendido en el campo normativo, en ocasiones se le confunde con la culpabilidad o con la imputabilidad. Sin embargo, la responsabilidad es la situación en la que se encuentra un individuo imputable para dar cuenta a la sociedad de responder por sus actos. Sólo son responsables jurídicamente quienes tienen la obligación legal de responder por un acto. La responsabilidad establece una relación entre el sujeto y Estado, pues a través del orden jurídico éste establece que aquél tiene la obligación de realizar determinada conducta. En este sentido, la inimputabilidad será la carencia de las condiciones de desarrollo y salud mental necesarias para responder por una conducta”⁴¹.

De las anteriores consideraciones opinamos que la responsabilidad es una condición de reproche que le es imputable a un sujeto de derecho, por una conducta inaceptable de la cual, debe dar cuenta a la sociedad y al Estado en virtud de que existe una relación jurídica que obliga al infractor de una norma a responder por los daños que cause.

Algo sin duda importante en éste apartado, es definir a las personas que pueden ser sujetos de responsabilidad.

⁴⁰ Lomelí Cerezo, Margarita. *Derecho fiscal represivo*. Tercera edición, Editorial Porrúa, México 1998 Pág. 199

⁴¹ Márquez, Daniel. *Función jurídica de control de la administración pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica núm. 242. UNAM. México 2005, Pág.299 y 300

Por lo que debemos apoyarnos en el artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual indica en su primer párrafo, lo que se debe entender por servidor público.

“Para los efectos de **las responsabilidades a que alude** este Título se reputarán **como servidores públicos** a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, **a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal**, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”⁴².

Asimismo, el artículo 212, del Código Penal Federal establece:

“Para los efectos de este Título y el subsiguiente **es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la**

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, México 2007. Pág. 91

comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal⁴³.

Por lo anterior debemos precisar qué los servidores públicos que pueden ser sancionados por el propio Estado a nivel Federal son los siguientes:

- 1) Los representantes de elección popular.
- 2) Los miembros del Poder Judicial de La Federación.
- 3) ***Los funcionarios y empleados, y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral.***
- 4) Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas ***Locales, por violaciones a la Constitución Federal, a las leyes federales*** y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

De conformidad a lo expuesto, se infiere *que los funcionarios y empleados, y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, puede ser sujeto de una sanciones económicas cuando incurra en responsabilidad, por infringir una norma jurídica ya sea constitucional o federal.*

En el Distrito Federal, son sujetos de responsabilidad:

⁴³ Código Penal Federal *Ediciones Luciana*, Segunda Edición, México, 2007 Pág. 187

- 1) Los representantes de elección popular.
- 2) Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal.
- 3) **Los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Distrito Federal.**

Del forma similar, los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Distrito Federal, puede ser sujeto de una sanción económica cuando violenten el orden normativo a causa de sus actos u omisiones.

Asimismo el artículo 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su primer párrafo.

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las **leyes de responsabilidades de los servidores públicos** y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, **incurran en responsabilidad**, de conformidad con las siguientes prevenciones.

La fracción tercera del mismo artículo refiere:

III. Se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones afecten la **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia** que deban observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones”⁴⁴.

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, México 2007. Pág. 91 y 92.

Como un dato importante hacemos referencia que de conformidad a este artículo constitucional, se faculta el Poder Legislativo Federal, para que expidiera la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, (así llamada) se publicó en 1980, pero actualmente se encuentra abrogada.

En 1982 se expidió La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente a la fecha únicamente en lo que concierne a los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Y con fecha de publicación de 13 de marzo del 2002, vigente a partir del día 14 del mismo mes y año, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es el ordenamiento en el que se dispone, mediante su artículo segundo transitorio, la derogación de los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, precitada aunque únicamente por lo que concierne al ámbito Federal, toda vez que el mismo precepto transitorio señala la continuidad de su vigencia en lo que concierne a los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

De igual forma, se advierte en la fracción III, del citado artículo constitucional lo siguiente:

Se sancionará a los servidores públicos por sus actos u omisiones, es decir, *los servidores públicos incurrir en responsabilidad, cuando violen ciertos principios que rigen la función pública* a saber:

“La legalidad es el acatamiento irrestricto de las normas legales, consiste en que todo acto de los funcionarios públicos y, en general, de todo órgano de la administración pública, debe estar fundado y motivado

La honradez, para el caso, es la salvaguarda de los bienes Implica la integridad en el obrar y el recto proceder de todos los servidores públicos.

La lealtad, también para el caso-, es la incorruptibilidad del servidor público. Es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y del honor. Cabe señalar que la lealtad de los funcionarios públicos debe ser para con el Estado, el organismo público, las leyes y el encargo que desempeñan.

La Imparcialidad, siempre será la ecuanimidad juzgatoria, tanto al actuar como al decidir, implica la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, lo que permite a los servidores públicos juzgar o proceder con rectitud

La eficiencia siempre será la conjunción de los cuatro elementos previo, consiste en una virtud y facultad de los servidores públicos para lograr un efecto determinado, como puede ser el establecido en las leyes⁴⁵.

Estos principios se encuentran establecidos en el artículo 109, fracción tercera, y 113 de la Constitución Federal, por lo que se deduce, que ***aquel servidor público que viola dichos principios***, se coloca en una hipótesis normativa por la que validamente ***puede ser sancionado por la autoridad competente***, en otras palabras, cuando una persona, ya sea un funcionario, un empleado, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública, ya sea a nivel federal o a nivel local, incurrirá en responsabilidad ***cuando por sus actos u omisiones transgreda o afecte los principios la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones, (debe ser sancionado), por violar las normas que establecen las conductas que rigen la función pública.***

⁴⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del justiciable materia administrativa* Primera Edición, México 2003. Pág. 65 y 66.

Por su parte, Daniel Márquez, expone una clasificación legal de las conductas deseables en el servicio público, la cual refiere a los principios antes mencionados de la siguiente forma:

“a) Legalidad: 1. Cumplir las leyes y la normatividad que determine el manejo de recursos económicos; 2. Coadyuvar con la rendición de cuentas en los términos que establezcan las leyes; 3. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudieran violar la ley, disposiciones jurídicas o administrativas; 4. Abstenerse de contratar personal inhabilitado; 5. Presentar con veracidad las declaraciones de situación patrimonial en términos legales; 6. Abstenerse de celebrar pedidos o contratos con quien esté inhabilitado; 7. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa.

b) Honradez: 1. Utilizar los recursos y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión; 2. Rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones; 3. Custodiar y cuidar la documentación e información que tenga bajo su responsabilidad; 4. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, cuando concluya el periodo de designación, sea cesado o exista impedimento legal; 5. Abstenerse de solicitar, aceptar o recibir dinero, bienes muebles o inmuebles de cualquier persona física o moral reguladas o supervisadas por el servidor público; 6. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales de las contraprestaciones que el Estado le otorga por sus servicios; 7. Abstenerse de intervenir en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios; 8. Abstenerse de celebrar pedidos o contratos con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión; 9. Abstenerse de aprovechar su posición para inducir a otro servidor público para que efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia; 10. Abstenerse de adquirir bienes inmuebles relacionados con autorizaciones que haya otorgado o con información derivada de su empleo, cargo o comisión.

c) Lealtad: 1. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido del empleo, cargo o comisión; 2. Observar buena conducta en el empleo, cargo o comisión; 3. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la SFP o de la contraloría interna.

d) Imparcialidad: 1. Excusarse de intervenir en asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios; 2. Proporcionar información veraz y oportuna a la CNDH; 3. Abstenerse de inhibir a los quejosos para evitar que se formulen quejas o denuncias; 4. Con motivo de quejas o denuncias realizar cualquier acto que perjudique a quienes las formulan.

e) Eficiencia: 1. Cumplir el servicio y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión y deficiencia de dicho servicio; 2. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos; 3. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores y de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones; 4. Supervisar que los servidores públicos cumplan con la LFRASP⁴⁶.

Ahora ocupémonos de la interpretación judicial sobre la temática de la responsabilidad. Y el primer aspecto a determinar siempre será el relativo a su prevención y apreciaciones constitucionales:

S.C.J.N.
Novena Epoca,
Instancia: Pleno,
Semana Judicial de la Federación
y su Gaceta,
III, Abril de 1996,
Tesis P. LX/96, Pág. 128

⁴⁶ Márquez, Daniel. *Función jurídica de control de la administración pública*, Instituto de Investigaciones jurídicas, serie doctrina jurídica núm, 242. UNAM. México 2005 Pág.286 y 287.
Para los efectos de esta cita se debe entender por CNDH a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por SFP a la Secretaría de la Función Pública y LFRASP a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- *La responsabilidad política* para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- *La responsabilidad penal* para los servidores públicos que incurran en delito; C).- *La responsabilidad administrativa* para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- *La responsabilidad civil* para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en ***un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias***, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, ***por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.***

Amparo en revisión 23 7/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

De la tesis en cita se desprenden conclusiones tan obvias como las siguientes:

La existencia de cuatro tipos de responsabilidad, un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos y procedimientos, asimismo, se advierte que algunas responsabilidades coinciden desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas, también se aprecia una multiplicidad simultánea de responsabilidades y sanciones.

Tipos de responsabilidad, en términos generales la doctrina acepta que los servidores públicos están sujetos a una responsabilidad: civil, penal, administrativa y política, sin embargo, ésta última no es trascendente para nuestro estudio, por lo que a continuación sólo nos ocuparemos de la responsabilidad civil, penal y administrativa.

Responsabilidad Civil, “*La responsabilidad en el Derecho Civil*, es una fuente de obligaciones y surge cuando se ha producido un daño, ya sea por un obrar culpable del agente (responsabilidad subjetiva) o bien por el empleo de mecanismos, fuerzas, aparatos, etc. que en sí mismos entrañan un riesgo (responsabilidad objetiva)”⁴⁷.

“El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas...”. Lo que hace evidente la liga de carácter causal que existe entre la investidura de servidor público, el ejercicio de las “atribuciones” que la ley le encomienda y la acción ilícita que tenga como consecuencia y un daño o perjuicio. Sin estos elementos no podrá configurarse la responsabilidad civil.

La sanción civil afecta al funcionario en su patrimonio esto es, en su dinero o bienes, en casos específicos la persona perjudicada por el servidor público,

⁴⁷ Lomelí Cerezo, Margarita. *Derecho fiscal represivo*. Tercera edición, Editorial Porrúa, México 1998
Pág.199

puede hacer efectiva directamente en contra del Estado, cuando el servidor público responsable carezca de bienes o los que tenga no sean suficientes para cubrir el monto de los daños y perjuicios”⁴⁸

De los anteriores criterios consideramos importante que se estime a la responsabilidad como fuente de las obligaciones, asimismo coincidimos es necesario que se cause un daño para que exista, sin embargo resulta más trascendente para nuestro estudio lo expuesto por Daniel Márquez, ya que se puede advertir con claridad que existe una responsabilidad que puede tener la naturaleza civil, siempre que se cumplan los requisitos que exista una relación jurídica y un daño o perjuicio, y que dicha responsabilidad civil, se puede hacer valer directamente contra el servidor.

La responsabilidad Penal. En el derecho penal, Margarita Lomelí Cerezo, opina “las consecuencias del delito son la pena y la reparación del daño, en México, la reparación del daño es parte de la pena cuando se exige al propio delincuente, y responsabilidad civil cuando pesa sobre terceros (art. 29 del Código Penal para el Distrito Federal). Por tanto, el responsable según el Derecho Penal, debe sufrir la pena y efectuar la reparación del daño, salvo que esta última corresponda terceros (ascendientes, tutores, patrones) por los delitos de sus descendientes, pupilos, empleados, respectivamente (art. 32 del Código Penal citado)”⁴⁹.

Lo interesante de la responsabilidad penal, desde nuestro punto de vista es que la misma, puede recaer en terceros, en este caso familiares y que claramente se distingue, porque aquí se habla de la reparación del daño y en materia civil, se hable del pago de daños y perjuicios.

⁴⁸ Márquez, Daniel. *Función jurídica de control de la administración pública*, Instituto de Investigaciones jurídicas, serie doctrina jurídica núm, 242. UNAM. México 2005 Pág. 303

⁴⁹ Lomelí Cerezo, Margarita. *Derecho fiscal represivo*. Tercera edición, Editorial Porrúa, México 1998 Pág. 214

Cabe mencionar que el artículo 34, del Código Penal Federal establece:

“La reparación del daño proveniente de delito que deba ser hecha por el delincuente tiene el carácter de pena pública y se exigirá de oficio por el Ministerio Público. El ofendido o sus derechohabientes podrán aportar al Ministerio Público o al juez en su caso, los datos y pruebas que tengan para demostrar la procedencia y monto de dicha reparación, en los términos que prevenga el Código de Procedimientos Penales.

El incumplimiento por parte de las autoridades de la obligación a que se refiere el párrafo anterior, será sancionado con multa de treinta a cuarenta días de salario mínimo.

Cuando dicha reparación deba exigirse a tercero, tendrá el carácter de responsabilidad civil y se tramitará en forma de incidente, en los términos que fije el propio Código de Procedimientos Penales.

Quien se considere con derecho a la reparación del daño, que no pueda obtener ante el juez penal, en virtud de no ejercicio de la acción por parte del Ministerio Público, sobreseimiento o sentencia absolutoria, podrá recurrir a la vía civil en los términos de la legislación correspondiente”⁵⁰.

“La nota característica de la responsabilidad es actualmente la del resarcimiento o reparación del daño causado, ya que puede existir aunque no haya culpa, por lo que se dice que todos los casos de responsabilidad civil se pueden sistematizar bajo el género “reparación del daño”, y que la idea del resarcimiento priva sobre la de responsabilidad. La reparación del daño se traduce

⁵⁰ Código Penal Federal, *Ediciones Luciana*, Segunda Edición, México, 2007 Pág. 52.

en la obligación de restablecer la situación anterior al mismo y, cuando esto no sea posible, en la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados”⁵¹.

Por lo que en este contexto, **“Las diferencias principales entre la responsabilidad civil y la responsabilidad penal son las siguientes:**

1. En el Derecho Civil no hay pena o sanción represiva, sino únicamente la reparación del daño, que comprende el restablecimiento de la situación anterior a aquél, o la indemnización por daños y perjuicios. En cambio, en el Derecho Penal, no sólo hay obligación de reparar el daño, sino que el delincuente debe sufrir la pena, que es la principal consecuencia del delito.

2. En el Derecho Civil, para que exista responsabilidad no se requiere dolo o culpa y ni siquiera debe haber en todos los casos la violación de una norma legal, puesto que se admite la responsabilidad objetiva, en la que los hechos en sí mismos son lícitos. Por el contrario, en el Derecho Penal sólo se establece la responsabilidad cuando se ha violado la norma y existe dolo o culpa, es decir, intención delictuosa, o bien imprudencia, negligencia o descuido del sujeto activo del delito.

3. En la responsabilidad penal el daño que el Derecho toma en cuenta como principal es el causado a la sociedad, por el ataque a bienes jurídicos que se estiman fundamentales para la convivencia social, y considera en segundo término el daño sufrido por la víctima. En la responsabilidad civil, el daño lo resiente directamente el individuo y sólo en forma indirecta la sociedad, por ser aquél parte de la colectividad.

4. La responsabilidad en el campo penal es siempre y exclusivamente personal, en tanto que la responsabilidad civil puede recaer sobre terceros no imputables como ascendientes, tutores, patrones, representantes. Esta ha sido considerada

⁵¹ Lomelí Cerezo, Margarita. *Derecho fiscal represivo*. Tercera edición, Editorial Porrúa, México 1998 Pág. 199.

por algunos autores la diferencia esencial más sobresaliente, entre la responsabilidad civil y la responsabilidad penal⁵².

Así podemos afirmar que el pago de daños y perjuicios en materia civil y la reparación del daño en materia penal, coinciden porque finalmente es un pago que debe realizar a favor de quien resiente el daño, por cusa de los actos u omisiones de un sujeto de derecho.

Responsabilidad Administrativa. Esta clase de responsabilidad se liga con el desempeño del empleo, cargo o comisión. El artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten **la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones**”. De esta norma constitucional, se advierte con claridad que esa clase de responsabilidad deviene del vínculo que se establece entre la administración y el individuo que ejerce una función pública, es decir, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, es un tipo de responsabilidad en la que incurre un servidor público por **actos u omisiones** cometidos con motivo del desempeño de su empleo, cargo o comisión, que resultan contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Bajo este contexto, es importante anotar el criterio de Daniel Diep Diep “Dentro de la esfera de atribuciones de las autoridades es menester distinguir entre sus hechos, **actos y omisiones** puramente internos-como es el caso de las decisiones, órdenes, instructivos, manuales y hasta sanciones entre funcionarios y empleados públicos o abstenciones de aplicarlas, todo lo cual se desprende de la relación jerárquica que les obliga entre sí y que incluye un deber de obediencia, otro de correspondencia, y hasta la facultad del superior para suspender o revocar los actos del inferior; distinguirlos-repitámoslo para plena claridad- con respecto a

⁵² Lomelí Cerezo, Margarita. *Derecho fiscal represivo*. Tercera edición, Editorial Porrúa, México 1998 Págs. 201 y 202.

los hechos, actos y omisiones externos, ***pues únicamente estos últimos son los que pueden afectar o dañar a los gobernados y, por ende, son los únicos que procede impugnar dentro del juicio por responsabilidad***⁵³.

Por su parte, el maestro Hugo Carrasco Iriarte opina sobre la Responsabilidad por infracción administrativa lo siguiente “El poder sancionador de la administración pública en materia Impositiva puede ser ejercido de dos maneras: la primera con sanciones por infracciones administrativas, y la segunda en aplicación de penas por actos u omisiones tipificadas como delitos fiscales”⁵⁴.

La responsabilidad administrativa, tiene por objeto la aplicación de penas impuestas por el Estado en el ejercicio de su potestad administrativa y que competen a la Administración Pública, es decir, infracciones a las disposiciones tributarias tienen como consecuencia la responsabilidad de servidores públicos consecuentemente la aplicación de penas aplicadas por la autoridad administrativa.

A manera de referencia, cabe mencionar que los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, refrendan el contenido de la norma constitucional, en el sentido de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que rigen el servicio público. Así, los servidores públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando la infracción a sus deberes y obligaciones fuere susceptible de la aplicación de una medida disciplinaria, por lo que los sujetos a que se refiere el artículo 2, de esta ley deben ajustarse en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en esta y que se establecen en el artículo 8, de la de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁵³ Diep Diep, Daniel. El juicio por responsabilidad en material fiscal. Eeditorial Pac.primer edición , México 2002 , Pág. 54.

⁵⁴ Carrasco Iriarte Hugo Carrasco Iriarte, Hugo. *Diccionario de derecho fiscal*, Editorial Oxford. México 2002. Págs. 342 y 343

Responsabilidad Fiscal, “El Derecho Tributario establece una gran variedad de deberes u obligaciones a cargo tanto de los sujetos del crédito fiscal, como respecto de los terceros y los funcionarios, empleados públicos, notarios, etc. Esas obligaciones pueden ser de muy diverso carácter. Las principales son aquellas cuyo contenido u objeto es una prestación fiscal, otras son obligaciones accesorias cuya finalidad es asegurar el pago de los créditos fiscales, por ejemplo, presentar avisos, declaraciones, llevar ciertos libros o registros, etc., o bien se trata de obligaciones que se relacionan con las funciones de vigilancia atribuidas a los funcionarios, empleados públicos, notarios, etc.

El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones y la consiguiente infracción del precepto o preceptos relativos, es lo que produce la responsabilidad fiscal que se analiza”⁵⁵.

De acuerdo con lo expuesto y por comparación con la responsabilidad civil y la responsabilidad penal, se pueden señalar los siguientes caracteres de la responsabilidad por infracciones fiscales.

- “1) Para que exista dicha responsabilidad debe haber violación de una norma de Derecho Tributario.
- 2) La violación tiene siempre un carácter de Derecho Público, aunque no se produzca un daño concreto para el Fisco, porque la norma violada es de Derecho Público y su transgresión afecta el orden jurídico tributario, que existe en razón de necesidades e intereses públicos, fundamentalmente que el Estado cuente con los recursos indispensables para atender los gastos públicos.
- 3). La responsabilidad derivada de una infracción fiscal comprende no sólo la obligación de reparar el daño causado al Fisco, o sea el

⁵⁵ Lomelí Cerezo, Margarita. *Derecho fiscal represivo*. Tercera edición, Editorial Porrúa, México 1998 Págs. 203

pago de los impuestos o derechos y los recargos correspondientes, sino la de sufrir la pena, multa, clausura, suspensión de actividades, etc.

4). Se origina por dolo o culpa, reales o al menos presuntos, del infractor, sin que sea admisible, como regla general, la responsabilidad objetiva.

5). En principio, la responsabilidad es personal, aunque se admiten excepciones que se basan en ciertas presunciones de culpabilidad, por instigación o complicidad, derivadas de las relaciones especiales entre el responsable directo y otras personas”⁵⁶.

Como se advierte, la responsabilidad por infracciones fiscales tiene mayor similitud con la responsabilidad penal que con la civil, a pesar de las peculiaridades que la primera reviste. En efecto, la responsabilidad fiscal deriva de un hecho ilícito, es decir, requiere la violación de una norma por dolo o culpa, es personal y se rige por normas de Derecho Público, configurándose ***aunque no se haya producido un daño concreto***, caracteres todos éstos que son propios de la responsabilidad penal. En cambio, la responsabilidad civil, como se ha dicho antes, puede existir sin hecho ilícito y, por tanto, puede exigirse a terceros; se rige por normas de Derecho Privado y sólo existe cuando se ha originado un daño concreto.

Este tipo de sanciones (las que el Estado impone a sus servidores públicos) son importantes para nuestro estudio, en virtud de que tenemos que analizar los procedimientos, en el presente trabajo sobre los mecanismos que puedan garantizar que este tipo de sanciones, se sean efectivas, es decir, (que se cumplan y se ejecuten).

⁵⁶ Ibidem. Pág. 208

3.4.6. Exigibilidad en medidas de apremio impuestas por el T. F. J. F. y A.

En este apartado trataremos de señalar de manera precisa y concreta cuáles son los fundamentos constitucionales y legales que permiten la exigibilidad de las multas de apremio, asimismo, indicaremos qué autoridades tienen facultad para intervenir en la determinación de responsabilidad administrativa y en su caso cuáles son los medios de defensa que tiene un servidor público frente a éstas medidas de apremio.

En nuestra opinión; la exigibilidad de las “multas de apremio” consiste en la aplicación y observancia de las leyes que permiten la efectividad de las sanciones impuestas por el tribunal, ésta es la razón por la que se hacemos hincapié en los fundamentos constitucionales y legales de las multas, mismos que a continuación presentamos:

1.- Los fundamentos constitucionales de las multas y las facultades constitucionales que permiten la aplicación sanciones económicas por responsabilidad del funcionario, se encuentran en los siguientes artículos:

Los artículos 21, 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que fueron previamente expuestos en el apartado anterior, razón por la que a continuación únicamente se transcriben sin entrar en más en detalles.

El artículo 21, de la constitución, establece:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial... compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los

reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas”⁵⁷

El citado artículo establece el fundamento constitucional que permite al Estado imponer sanciones económicas por las infracciones a reglamentos gubernativos y establece que únicamente consistirán el multa o arresto.

Por su parte el artículo 108, del citado ordenamiento refiere:

“Para los efectos de **las responsabilidades a que alude** este Título se reputarán **como servidores públicos** a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, **a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal**, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”⁵⁸.

Del artículo en cita, cabe destacar, que él mismo establece qué personas pueden incurrir en responsabilidad como servidores públicos, es decir, qué personas se reputan como servidores públicos para los efectos de este Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo el artículo 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su primer párrafo.

⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, México 2007. Pág. 12

⁵⁸ Ibidem, Pág. 91

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las **leyes de responsabilidades de los servidores públicos** y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, **incurran en responsabilidad**, de conformidad con las siguientes prevenciones.

La fracción tercera del mismo artículo refiere:

III. Se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones afecten la **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia** que deban observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones”⁵⁹.

De los citados artículos 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte con claridad, el fundamento constitucional para determinar qué sujetos pueden incurrir en responsabilidades por los actos u omisiones.

Asimismo, el citado artículo 109, fracción III, es el fundamento constitucional, para que el Estado imponga sanciones administrativas a los servidores públicos que incurran por los actos u omisiones en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por su parte el Artículo 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la

⁵⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op cit. Págs. 91 y 92.

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”⁶⁰.

El artículo en cita, estatuye los principios constitucionales que rigen la función pública, establece que las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar los citados principios y que en las citadas leyes se establecerán los procedimientos y las autoridades que serán competentes para aplicarlas, además, el artículo 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el fundamento que establece la responsabilidad objetiva y directa del Estado por los daños que se causen a los particulares con motivo de su actividad administrativa.

Debemos reiterar que la ley aplicable vigente para determinar la responsabilidad de un servidor público, de conformidad con la Constitución es Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁶⁰ Ibidem, Pág. 95.

Hasta aquí los fundamentos constitucionales.

Corresponde ahora establecer qué autoridades están facultadas para conocer de las sanciones que se imponen a los servidores públicos y cuáles son los fundamentos legales que permiten la exigibilidad de las multas de apremio.

Así tenemos, de conformidad con artículo 3, fracciones III, IV, VII y X, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que las autoridades facultadas para aplicar la citada ley son:

- “III. La Secretaría de la Función Pública;**
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;**
- VII. La Auditoría Superior de la Federación;**
- X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes”⁶¹.**

Consideramos interesante que sea el propio **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, una autoridad competente para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**, en virtud de que el Tribunal que impuso la multa, es también una autoridad facultada para determinar la responsabilidad e incluso puede el mismo declarar la validez de la multa o la nulidad.

A este respecto cabe, señalar que la nueva **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 de diciembre del 2007**, entró en vigor el día 7 del mismo

⁶¹ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Editorial, Ediciones Luciana. México 2006 Pág. 658.

mes, misma que en su artículo 14, establece la competencia material del Tribunal de la siguiente forma:

“ Artículo 14. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

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

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

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;⁶².

⁶² Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre del 2007, Págs, 3 a 5.

Asimismo, la Ley de referencia establece en su **artículo 15**, lo siguiente:

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

El procedimiento para conocer de estos juicios será el que señale la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”.

Por su parte, el artículo 18, de nueva Ley Orgánica del Tribunal, en sus fracciones XI, XIV y XVI textualmente establece:

“Artículo 18. Son facultades del pleno, las siguientes:

Fracción XI. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente del Tribunal para poner en estado de resolución un juicio competencia del Pleno, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por éste, así como resolver la aclaración de sentencia, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;

XIV. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Magistrados del Tribunal, **en contra de sanciones impuestas** por la Junta de Gobierno y Administración, **en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**, y someter a la

consideración del Presidente de la República la destitución de un Magistrado, en los términos del artículo 7 de esta Ley;

XVI. Las demás que establezcan las leyes”⁶³.

Asimismo, el artículo 23, fracciones III y V de la citada ley orgánica indica:

“Artículo 23. Son facultades de las Secciones, las siguientes:

Fracción III. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente de la Sección para poner en estado de resolución un asunto competencia de la propia Sección, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por ésta, así como resolver la aclaración de sentencias, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones **y determinar las medidas que sean procedentes;**

Fracción V. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Secretarios, Actuarios y demás personal del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁶⁴.

El artículo 27, de la ley de referencia establece:

“Compete a los Presidentes de las Secciones:

VIII. Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sección;

⁶³ Ibidem, Pág. 6

⁶⁴ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Op cit. Pág.8

Son atribuciones del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con el artículo 30, de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las siguientes:

“VIII. Tramitar los incidentes y los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno;

IX. Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones del Pleno...”⁶⁵.

Aunado a lo anterior, consideramos importante agregar lo que el artículo 38, Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece:

“Los magistrados instructores tendrán las siguientes atribuciones:

VII. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, acordar las promociones de las partes y los informes de las autoridades y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma...”⁶⁶

Al respecto, el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, regula en su artículo 77, lo relativo a las medidas de apremio.

“Artículo 77.- Para ser **exigibles las medidas de apremio** que determinen el Pleno, los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior, el Presidente y los Magistrados Instructores,

⁶⁵ Ibidem, Pág. 9.

⁶⁶ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Op cit. Pág. Pág. 12

así como para conservar el orden en la Sala, los Magistrados de la Sala y de las Salas Regionales realizarán lo siguiente:

I. A fin de hacer guardar el respeto y el buen comportamiento de los litigantes y personas que concurran al Tribunal, los Magistrados de Sala Superior y Regionales, aplicarán las medidas disciplinarias en la forma y términos establecidos en el artículo 55 y 56 del Código Federal de Procedimientos Civiles;

II. En caso de que ***se apliquen multas que tienen el carácter de fiscales, de acuerdo a lo previsto en el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación, se notificará por oficio debidamente fundado y motivado a la Tesorería de la Federación, solicitándole se haga efectivo su pago mediante el “procedimiento económico coactivo de ejecución”***, remitiendo también el acuerdo correspondiente; de considerarlo procedente, se solicitará el embargo precautorio;

III. Tratándose de servidores públicos del Tribunal, los hechos se harán del conocimiento del Pleno de Sala Superior, del Presidente y de los Presidentes de las Salas Regionales, quienes podrán ser auxiliados en las investigaciones por la Contraloría Interna y respecto a las multas, procederán de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 13, 14, 15 y 16 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y su cobro se solicitará a la Tesorería de la Federación, turnado copia de la resolución respectiva⁶⁷.

De los citados artículos 3, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 14,

⁶⁷ Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *Compilación de Legislación Fiscal 2006, suplemento*, Editorial Dofiscal Editores, México 2006, Pág. 50

fracciones III y VIII, artículo 15, artículo 18, fracciones XI, XIV y XVI, artículo 23, fracciones III y V, artículo 27, fracción VIII, artículo 30, fracciones VIII y XI y artículo 38, fracción VII, de la nueva Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como, con fundamento en el artículo 77, de Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el mencionado Tribunal, es autoridad competente en la determinación de sanciones económicas y al mismo tiempo es la autoridad competente para conocer de la nulidad de las mismas.

Lo anterior, nos permite afirmar que existe una facultad para imponer multas de apremio y existe la facultad para conocer sobre la impugnación y otra para hacer exigibles las mismas.

Respecto a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer sobre la imposición de sanciones económicas a los servidores públicos, Alberto C. Sánchez Pichardo, opina "La competencia se comprende en razón de que *las sanciones pecuniarias que resulten de faltas cometidas por empleados o funcionarios gubernamentales son considerados como créditos fiscales, ya que son cantidades que tiene derecho a percibir el Estado por responsabilidad de los servidores públicos conforme lo determina el artículo cuarto del Código Fiscal de la Federación...*ésta competencia laboral sólo en relación con servidores públicos, se justifica en función de que la relación entre éstos y el Estado es de naturaleza administrativa, razón por la cual se surte la competencia del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa"⁶⁸.

Tal y como se precisó, el relación a la naturaleza de las multas que impone el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a las autoridades demandadas, las mismas son de naturaleza administrativa, atendiendo a la autoridad que las emite, sin embargo, de conformidad a lo expuesto, podemos

⁶⁸ Sánchez Pichardo, Alberto, *Los medios de impugnación en materia administrativa*, Editorial Porrúa, México 2003, Pág. 262

argumentar que éstas “multas de apremio”, reciben el carácter de fiscales de conformidad con el citado artículo 77, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que nos remite al artículo 4, del Código Fiscal de la Federación, que textualmente expresa:

“Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, **incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos** o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice.

Para efectos del párrafo anterior, ***las autoridades que remitan créditos fiscales al Servicio de Administración Tributaria para su cobro***, deberán cumplir con los requisitos que mediante reglas de carácter general establezca dicho órgano⁶⁹.

Del anterior artículo, se desprende, una definición legal de crédito fiscal, como “las cantidades que tiene derecho a percibir el Estado”, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos, aquí es donde podemos incluir a las “multas de apremio”; además podemos advertir que la recaudación, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice, es

⁶⁹ Código Fiscal Federal. Editorial ISEF, México 2007, Pág. 3

decir, aquí tenemos a la autoridad que tiene la facultad para ejecutar las resoluciones de carácter económico.

La citada autoridad, debe ajustarse al procedimiento administrativo de ejecución, a fin de hacer efectivo el crédito fiscal.

Cabe agregar, que el la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece en su artículo 13, las diferentes sanciones que se aplicaran por falta administrativa entre las cuales, se encuentra la sanción económica.

“Artículo 13. *Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público...”⁷⁰.

Asimismo, referimos que el artículo 14, del citado ordenamiento establece una serie de elementos que se deben tomar en cuenta, para la imposición de sanciones económicas, a saber:

“I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

⁷⁰ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, . *Editorial Ediciones Luciana* México 2007, Pág. 664.

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal”⁷¹.

Por su parte el artículo 15, de la ley en cita, indica:

“Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, **o se causen daños o perjuicios**, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados”⁷².

Sin embargo, no debemos olvidar que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el artículo 58, establece “un procedimiento” para la determinación del incumplimiento de la sentencia, ya sea por omisión total en el cumplimiento, por exceso o defecto en el cumplimiento, incluso por violación a la suspensión decretada, y en caso, de que el Tribunal determine la existencia de la responsabilidad por parte de la autoridad demandada, tendrá como consecuencia,

⁷¹ Ibidem, Págs. 664 y 665.

⁷² Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Op cit, Pág. 665

la imposición una “multa de apremio”, misma que se fijará, entre trescientas y mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Hasta aquí, el análisis de los fundamentos legales, que señalan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como una autoridad que tiene competencia para la determinación de las sanciones económicas y el Servicio de Administración Tributaria, como la autoridad facultada para efectuar la recaudación de todos los ingresos de la Federación, en donde se reconoce que el Estado tiene la facultad exigir cualquier cantidad que sea determinada en su favor, incluyendo a las “multas de apremio” observando por supuesto un marco normativo concretamente el Código Fiscal Federal vigente el cual establece los procedimientos de fiscalización, recaudación y cobro de créditos fiscales.

Sin embargo, las mencionadas multas de apremio para ser exigibles requieren que el destinatario conozca el monto líquido de la sanción, además es necesario que la resolución “*que determina la responsabilidad y la multa*”, se haya notificada, es decir, la autoridad sancionada con una “multa de apremio”, solo estará en condiciones de combatirla, cuando tenga conocimiento de su existencia y que la misma implica una resolución de carácter definitiva y por ende impugnabile, de conformidad con el artículo 2, de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ante tal situación, la pregunta obligada es ***¿Qué puede hacer un servidor público cuando se le aplique una sanción que considere indebida o no apegada a derecho? Y la respuesta es:***

El servidor público puede impugnar las resoluciones que establezcan una sanción en su contra, a través de los siguientes medios:

“Recurso Administrativo; cuando en el ámbito federal, los servidores públicos que resulten responsables en los términos de resoluciones administrativas, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El recurso de revocación debe interponerse ante la propia

autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva. La tramitación del recurso está sujeta a las normas siguientes:

(a) Se inicia mediante escrito en el que deben expresarse los agravios que a Juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

(b) La autoridad debe acordar sobre la admisibilidad del recurso, así como de las pruebas ofrecidas y desechar de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

(c) Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad debe emitir una resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes y notificar al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.”⁷³.

La interposición del recurso suspende la ejecución de la resolución recurrida, siempre y cuando lo solicite el promovente y cumpla con los requisitos establecidos por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación son también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el ámbito local, por lo general las diversas leyes de responsabilidades de los servidores públicos, o bien, los códigos o leyes de procedimientos administrativos, establecen algún recurso a través del cual, los servidores públicos de los Estados y de los Municipios pueden impugnar resoluciones administrativas que les afecten. En la mayoría de los casos, es optativo para el servidor público agotar dicho recurso o promover directamente una demanda ante el respectivo Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cabe señalar que la resolución que se dicte en el recurso también puede impugnarse ante el tribunal.

⁷³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del justiciable materia administrativa* Primera Edición, México 2003. Pág. 69 y 71.

Juicio Contencioso Administrativo. Es otro mecanismo con el que se cuenta, en el ámbito federal, por lo que en los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen resoluciones administrativas, las sentencias que se pronuncien podrán revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competente para conocer de cualquier sanción de las previstas en la leyes, que se impongan a los servidores públicos, lo anterior en términos del artículo 3, fracción IV, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como con fundamento en el artículo 3, fracción III, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sirve de apoyo el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

No. Registro: 183.394

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII, Agosto de 2003

Tesis: VI.2o.A.50 A

Página: 1841

SERVIDORES PÚBLICOS. EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES EN QUE SE LES IMPONGA ALGUNA SANCIÓN PREVISTA EN LA LEY FEDERAL RELATIVA, PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO DEBERÁN INSTAURAR JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

De una interpretación sistemática de lo dispuesto por los artículos 108, párrafo primero, constitucional, 2o., 3o., fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se advierte que son sujetos del régimen de responsabilidades a que se refiere el título cuarto del Pacto Federal, **los funcionarios, empleados y, en general, toda persona que desempeñe un**

cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal; en consecuencia, tratándose de conflictos derivados de la prestación de servicios en los que se imponga alguna o varias de las sanciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es inconcuso que para su impugnación, previamente al ejercicio de la acción constitucional, deberá instaurarse el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a los artículos 70 y 73 de esta última ley, y los diversos 1o. y 11, fracción XII, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, **toda vez que a ese órgano se le ha dotado de facultades jurisdiccionales para resolver en materia disciplinaria de los conflictos que se susciten por infracciones de responsabilidad administrativa de servidores públicos.** De no observarse lo anterior, procederá el sobreseimiento en el juicio de amparo indirecto, en términos de los artículos 73, fracción XV y 74, fracción III, ambos de la Ley de Amparo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 124/2002. 27 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Omar Losson Ovando. Secretario: Rodolfo Tehózol Flores.

De la anterior tesis aislada se advierte que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano que se encuentra plenamente dotado de facultades jurisdiccionales para resolver en materia disciplinaria de los conflictos que se susciten por infracciones de responsabilidad administrativa de servidores públicos, asimismo, se desprende que el servidor público tiene la obligación de agotar este medio de impugnación y que de no observarse lo anterior, procederá el sobreseimiento en el juicio de amparo indirecto.

En el caso de que sea revocada la sanción dentro del juicio de nulidad o que la modificación así lo disponga, se debe ordenar a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, que lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes, como pueden ser las penales.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa también puede otorgar la suspensión del acto impugnado, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos por la ley. Sin embargo, no es procedente la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas cuando se trate de infracciones graves o casos de reincidencia.

En el ámbito local, las disposiciones que rigen al juicio contencioso administrativo, que tiene lugar ante el respectivo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, son muy parecidas a las que existen en el ámbito federal, salvo que en algunos Estados, las resoluciones de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo que pongan fin al juicio pueden ser impugnadas a través de un recurso, que será resuelto por la Sala Superior del tribunal correspondiente.

Finalmente, otro mecanismo que se tiene es el Juicio de amparo, por lo que “si la sentencia que se emita en el juicio contencioso administrativo no resulta favorable a los intereses del servidor público y éste considera que con ella se causa una violación a sus garantías individuales, existe la posibilidad de promover el juicio de ***amparo directo*** ante la autoridad responsable, que en este caso sería el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente.”⁷⁴.

⁷⁴ Ibidem. Pág.72.

De lo expuesto anteriormente se confirma que el servidor publico, tiene una serie de medios de defensa, que se traducen en alternativas de impugnación, que de resultar efectivos, se puede evitar que ejecuten las resoluciones que determinan un sanción económica, incluyendo la que emita el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Cabe mencionar que, sí el Tribunal emite una resolución que resuelva, por ejemplo sobre el incumplimiento de la sentencia, en la que se determina imponer una “multa de apremio” en contra de la autoridad demandada, seria un tanto ilógico que el propio Tribunal revoque su resolución, y más aún que declare la nulidad, consideramos que en éste tipo de multas, no es necesario que la autoridad infractora agote los medios de defensa que se encuentran en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que creemos que debe acudir al juicio de amparo.

Lo grave de este planteamiento es que las “multas de apremio”, tiene por objeto, garantizar el pleno cumplimiento de las resoluciones que emite el tribunal, (de conformidad con el artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), y en tanto las resoluciones (que determinan la imposición de multas de apremio) no se hagan efectivas, en virtud de la tramitación de un medio de impugnación, tampoco se dará cumplimiento a las sentencia de nulidad, causando además, daños y perjuicios a la contraparte de la autoridad demanda.

En síntesis podemos comentar, que de conformidad a lo expuesto a lo largo de éste apartado, a nuestro parecer la exigibilidad de las “multas de apremio” consiste en la aplicación y observancia de las leyes que permiten la efectividad de las sanciones, que se encuentran establecidas en nuestro marco normativo, asimismo, se advierte que existen autoridades con la facultad para la determinación de responsabilidades administrativas, y que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es una autoridad facultada para aplicar la Ley

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a pesar de existen procedimientos para la determinación de responsabilidad de los servidores públicos, el servidor público cuenta con diferentes medios de impugnación, (recurso, juicio de nulidad, y juicio de amparo) y se advierte que en tanto se encuentre pendiente un medio de impugnación, es difícil, que el tribunal garantice el pleno cumplimiento de sus resoluciones, por tanto, la exigibilidad de “las multas de apremio” se ve interrumpida, porque en nuestra opinión, no existe eficacia en este tipo de multas.

Por lo expuesto anteriormente, consideramos que para lograr la exigibilidad de las “multas de apremio” que establece en el artículo 58, de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se deben precisar con claridad en la propia ley, los mecanismos que puedan garantizar efectivamente el cumplimiento de las resoluciones que emita el Tribunal y que este tipo de sanciones, sean efectivas, es decir, (que se cumplan y se ejecuten).

3.4.7 Falta de coercitividad para el pago de multas impuestas a autoridades fiscales ante el no cumplimiento de una sentencia.

Una vez que hemos estudiado cada una de las hipótesis por las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene facultades para imponer multas de apremio, cabe reiterar que es el artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el que establece una serie de reglas para la actuación de oficio a fin de que el tribunal haga efectivas sus resoluciones; las mencionadas reglas establecen en síntesis lo siguiente:

Que una vez transcurrido el término de los cuatro meses que establece el artículo 52, de la citada ley, el tribunal, de oficio o a instancia de parte puede solicitar un informe, a la autoridad demandada, sobre el cumplimiento de la

sentencia, el cual se debe presentar en un término máximo de tres días, y para el caso en que el tribunal advierta que existe un incumplimiento, podrá imponer una “multa de apremio”.

La referida multa constituye una sanción para la autoridad que incumple con una sentencia firme.

Tal y como se hizo referencia en apartados anteriores correspondientes a éste capítulo tercero, la “multas de apremio” también son impuestas por el tribunal, cuando la autoridad demandada cumple la sentencia con exceso o con defecto, causando daños y perjuicios al particular, incluso, una vez que ha sido decretada la suspensión, sí la autoridad incurre en violaciones a la misma, ***el Tribunal esta facultado para imponer las mencionadas medidas de apremio.***

Cabe precisar que el Tribunal, impone éstas sanciones, en virtud de un incumplimiento, asimismo, debemos reiterar que existe un obligación de las partes de acatar las resoluciones que emite el Tribunal, y que su fundamento se encuentra en el artículo 57, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Y para el caso de que alguna de las partes ya sea actor o demandado, se resista al cumplimiento de alguna resolución o de la sentencia, es obligación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dictar las medidas necesarias tendientes a garantizar el pleno cumplimiento de sus resoluciones, ejerciendo coacción, con las facultades que se encuentran en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Bajo esta contexto es necesario plantearnos la pregunta de **¿ Qué debe entenderse por coercitividad o coacción ?**

Así, tenemos que por coacción entendemos que es un sinónimo de fuerza, de presión, de apremio, de corrección, la coercitividad, es un término que se utiliza en el estudio y descripción de las normas jurídicas, es una característica de las mismas, la coercitividad implica, una imposición de una norma jurídica, sobre la voluntad de los hombres, que tiende a garantizar la armonía de la sociedad, a mayor abundamiento, referiremos algunos criterios doctrinales.

Gustavo Carvajal Moreno, opina "...El derecho en cambio es coercible porque existe la posibilidad de obligar al cumplimiento de la obligación de manera no espontánea aun en contra de la voluntad, es pues, la facultad que existe de hacer valer el derecho con la intervención de las autoridades judiciales en los supuestos que no sea cumplido..."⁷⁵.

Por su parte Senior F. Alberto indica; "Las normas jurídicas o de derecho son **coercitivas**; esto significa que en esta clase de normas existe la virtud de poder exigir el cumplimiento de la obligación contenida en el precepto aún cuando la voluntad del obligado no lo quiera hacer la **coercitividad** consiste en poder exigir al obligado, aun en contra de su voluntad la conducta que le impone la norma"⁷⁶.

De lo anterior, se puede concluir que la **coercitividad**, es una facultad que el tiene Estado de hacer cumplir las leyes aún en contra de la voluntad de los gobernados o administrados. Por lo que en materia legislativa administrativa y judicial, el estado mexicano tiene la obligación de hacer cumplir las leyes, y en aquellos casos, en los que se deba impartir justicia o se dirima alguna controversia, el Estado tiene que garantizar que las resoluciones que se emitan, efectivamente se cumplan, aún en contar de la voluntad de los gobernados, o en contra de la voluntad de los servidores públicos.

Eficacia de las multas que impone el Estado a sus servidores

Daniel Diep Diep hace hincapié en la responsabilidad del Estado argumentando que "esta implica el pago de los daños y perjuicios causados por sus funcionarios; su responsabilidad solidaria si se trata de actos ilícitos y dolosos; y su responsabilidad subsidiaria en los demás casos, es decir cuando el servidor publico no tenga bienes para responder o sean insuficientes no obstante quien

⁷⁵ Fernando Gómez Flore González, Gustavo Carvajal Moreno, *Nociones de Derecho Positivo*, Vigésimo Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1982, Pág. 41.

⁷⁶ Senior F. Alberto, *Un Curso de Filosofía de Derecho*, México 2004, Pág. 53.

paga la indemnización puede repetir contra el responsable, entendiéndose por lo anterior, que ello ocurrirá solo en la medida en que sea posible”.⁷⁷

Por lo anterior, cabe destacar lo siguiente:

1.- Que la responsabilidad del Estado implica el pago de daños y perjuicios, a favor del agraviado.

2.- La existencia de una **responsabilidad solidaria** en actos:

ilícitos y

dolosos.

3.- Una **responsabilidad subsidiaria.**

cuando el servidor publico no tenga bienes para responder o sean insuficientes y

4.- La posibilidad que el Estado tiene de repetir contra el responsable.

Por su parte el artículo 26, del Código Fiscal de la Federación, en su fracción VIII, establece:

“Son responsables solidarios *con los contribuyentes*:

Fracción VIII. Quines manifiesten su voluntad de asumir responsabilidad solidaria”⁷⁸.

En éste caso, el citado autor Daniel Diep Diep, establece la existencia de una obligación solidaria cuando se trate de actos “*dolosos*” que entre otros puede incluirse “el incumplimiento doloso de una sentencia”, que de conformidad al artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, da lugar a una sanción económica, en éste caso, sí la autoridad demandada, se resiste al cumplimiento, a pesar de la “multa de apremio”, la autoridad ocasiona daños y perjuicios no solo por el incumplimiento sino también por el retraso.

⁷⁷ Diep Diep, Daniel. El juicio por responsabilidad en material fiscal. Eeditorial Pac.primer edición , México 2002 , Pág. 44

⁷⁸ Código Fiscal Federal. Editorial ISEF, México 2007, Pág. 41.

Siendo este el caso, el Estado debe asumir la responsabilidad, de su servidor y al mismo tiempo puede arremeter en contra de la autoridad que ocasiona los daños y los perjuicios. La forma para que el Estado pueda hacer cumplir la ley y que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, garantice el pleno cumplimiento de sus resoluciones, sería que el propio Tribunal, ejerza **coacción** para hacer efectivas las sanciones que halla determinado en contra de las autoridades demandadas por el incumplimiento a las sentencias.

Lo anterior, concuerda perfectamente con lo el artículo 4, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, el cual establece:

“Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, **incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos** o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena”⁷⁹.

En éste párrafo, se reitera el derecho que tiene el Estado de exigir a sus servidores un crédito fiscal.

El Estado tiene la obligación de prever los posibles daños y perjuicios que se causan con el incumplimiento a una sentencia, y sí Estado advierte la existencia de un acto que lo obligue a asumir una responsabilidad solidaria, éste debe “coaccionar” sus servidores, no solo con apercibimientos, sino con la aplicación de las sanciones que ya fueron determinadas, a fin de evitar que el pago de los daños y perjuicios siga incrementando.

De conformidad a lo expuesto se infiere que la recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice. Y que en este caso, las autoridades que remitan créditos fiscales al Servicio de Administración

⁷⁹ Ibidem, Pág. 3.

Tributaria para su cobro, deben cumplir o deberán cumplir con los requisitos que mediante reglas de carácter general establezca dicho órgano, así como con los de fundamentación y motivación, lo anterior, de conformidad con el artículo 4, del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, en cuanto a la **coercitividad** de las normas, es pertinente retomar lo que refiere el artículo 77, fracción segunda de Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“II. En caso de que se apliquen multas que tienen el carácter de fiscales, de acuerdo a lo previsto en el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación, se notificará por oficio debidamente fundado y motivado a la Tesorería de la Federación, solicitándole se haga efectivo su pago mediante el “procedimiento económico coactivo de ejecución”, remitiendo también el acuerdo correspondiente; de considerarlo procedente, se solicitará el embargo precautorio...”⁸⁰.

En ésta fracción, se establece la obligación de fundar y motivar las resoluciones que determinan la responsabilidad de los servidores públicos, asimismo, indica que éstas resoluciones, deben ser notificadas a la tesorería de la Federación, y que debe existir un petición (que éste caso sería del tribunal) en la que se solicite, se haga efectivo el cobro, es decir, que Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, una vez que ha determinado una “multa de apremio”, debe notificarla y solicitar al SAT que inicie con sus facultades de fiscalización, no solo con el fin de hacer efectivo el crédito fiscal, sino con la ejecución del la multa, asimismo el tribunal tiene la facultad para solicitar que se ejerza coacción para que la autoridad (demanda, infractora o responsable de la violación incluso las autoridades que no fueron señaladas como demandadas, pero que se encuentran relacionadas con el cumplimiento) de cabal cumplimiento

⁸⁰ Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Op cit, Pág. 50

a la sentencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. o en su caso a la suspensión.

No debemos olvidar que el objetivo de “las multas que se imponen a los servidores públicos” no es para incrementar las arcas de la Federación, son el medio para reprimir conductas contrarias a derecho y que es el Estado mexicano, el que tiene que garantizar el cumplimiento de la ley aún en contra de la voluntad de sus propios servidores.

El Servicio de Administración Tributaria, tiene un papel fundamental, en la efectividad de las “multas de apremio”, consideradas también “créditos fiscales”, de conformidad con artículo 4, del Código Fiscal de la Federación, sin embargo como ya se hizo referencia en el apartado anterior, la resolución que determina una multa en contra de un servidor público, se puede combatir a través de diversos medios de defensa, mismos que fueron analizados en el apartado que antecede, otro aspecto que debemos considerar, *son los términos que tiene la autoridad infractora para interponerlos* y que tratándose de el recurso de revocación o del juicio de nulidad será de 45 días y en el caso del amparo, el término será de 15 días, éstos términos son importantes, en virtud de que si se encuentra pendiente por resolver algún medio de impugnación, el SAT se encuentra impedido para efectuar el cobro en contra de la autoridad demandada por el incumplimiento de la sentencia, incluso en los casos en que se haya violado la suspensión.

El SAT, es una autoridad facultada para el cobro de estos créditos fiscales y responsable en caso de omisión, la mencionada responsabilidad se encuentra establecida en el artículo 34, de la ley del SAT, que en los párrafos primero, segundo y tercero refieren:

“Artículo 34. El Servicio de Administración Tributaria será responsable del pago de los daños y perjuicios causados por

sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan.

El cumplimiento de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria establecida en el párrafo anterior, no exime a los servidores públicos que hubieran realizado la conducta que originó los daños y perjuicios de la aplicación de las sanciones administrativas que procedan en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de las penales y laborales que, en su caso, se deban imponer.

El cumplimiento de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria será exigible ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sustitución de las acciones que los particulares puedan ejercer de conformidad con las disposiciones del derecho federal común”⁸¹.

Del primer párrafo, se desprende, la obligación solidaria que tiene el Estado por los actos de sus servidores, esta responsabilidad concuerda perfectamente con el criterio anteriormente citado de Daniel Diep Diep, en el sentido de que la responsabilidad del Estado “implica el pago de daños y perjuicios” y en éste caso el SAT, también es una autoridad de quien (el afectado, el particular, contribuyente, administrado o actor en juicio de nulidad) puede demandar el pago de daños y perjuicios.

Lo anterior de conformidad a las reformas del 26 de diciembre del 2006, publicadas el día 27 de los mismos, en el Diario Oficial de la Federación, al artículo 63, de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que entraron en vigor a partir del primero de enero del 2007, de la cual se desprende lo siguiente:

⁸¹ Ley del Servicio de Administración Tributaria, Fisco Agenda 2007, Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007, Pág. 20 y 21.

“Artículo 63...

Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, **las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado** y las sentencias definitivas que emitan, **podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica** o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, **interponiendo el recurso de revisión** ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

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

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

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía

indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

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

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

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

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

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

e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

f) *Las que afecten el interés fiscal de la Federación.*

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

VII. *Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.*

***VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*⁸².**

Esto es, sí el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ya determinó la responsabilidad de un servidor y no existe algún recurso o juicio pendiente por resolver, en el que se haya otorgado la suspensión, el SAT tiene la obligación de hacer efectiva la multa, incluso de conformidad al artículo 63, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que el Servicio de Administración Tributaria puede incurrir en responsabilidad Administrativa, por no ejecutar una resolución en términos del numeral referido, cuando por sus actos u omisiones ocasione daños y perjuicios a los contribuyentes.

Siendo éste el caso, es procedente solicitar vía incidental el pago de daños y perjuicios en virtud de que, sí el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determinó una sanción por incumplimiento de una sentencia a una autoridad demanda, y a su vez, el Tribunal solicita al SAT, que ejecute el crédito fiscal, a fin de garantizar el pleno cumplimiento de sus resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y sí el SAT asume una postura pasiva u omisa que repercute en el cumplimiento de la sentencia, el Servicio de Administración Tributaria, será responsable en términos del artículo 63, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; y deberá de responder no solo frente al el Estado sino frente al contribuyente, en virtud de que la ejecución de “la multa de apremio” repercute en el cabal cumplimiento de la resolución que motivó la sanción, en otras palabras, el afectado por el incumplimiento tiene derecho a solicitar el pago de daños y perjuicios, no solo en contra del la autoridad infractora, sino también en contra del SAT, cuando esta cause daños y perjuicios.

Cabe señalar, quién pretenda solicitar una indemnización, deberá entre otras cosas probar los hechos de los que deriva su derecho, así también debe

⁸² Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007 Págs. 36 a 38.

comprobar existió una lesión o un daño en su esfera jurídica, la acción u omisión ya sea de la autoridad demandada o del Servicio de Administración Tributaria, deberá acreditar, la relación de causalidad entre ambos; es decir, entre el afectado y el responsable, asimismo, deberá probar la realidad y el monto de los daños y perjuicios.

Otro detalle curioso es, que el cumplimiento de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria será exigible ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Es decir, que el SAT tiene los medios de defensa que se encuentran en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por otra parte, es preciso referir que las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad, deberán, en su caso, declarar el derecho a la indemnización, determinar el monto de los daños y perjuicios y condenar al Servicio de Administración Tributaria a su pago.

Cuando no se haya probado un monto de los daños y perjuicios, la sentencia debe limitarse a declarar el derecho a la indemnización; en este caso, el contribuyente deberá promover incidente ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la que originalmente impugnó, pidiendo la liquidación de los daños y perjuicios, una vez que tenga los elementos necesarios para determinarlos. El Servicio de Administración Tributaria deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los gastos y perjuicios en que incurrió, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa **falta grave** al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate.

Para estos efectos, únicamente se considera falta grave cuando la resolución impugnada:

- I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
- II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la

jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.

III. Se anule por desvío de poder. En los casos de responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal que rijan materias similares y los principios generales del derecho que mejor se avengan a la naturaleza y fines de la institución.

De lo anterior, se desprende, que tanto la autoridad demandada en el juicio de nulidad (responsable del incumplimiento), como el Servicio de Administración Tributaria, pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa, por el no cumplimiento de las resoluciones del Tribunal o por no ejecutar un crédito, sin embargo, en la práctica, se sabe que son pocos los casos en los que se hace efectiva una sanción en contra de un servidor público y las razones pueden ser:

1.- El SAT no ejecuta porque, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no le comunicó la resolución y no le solicitó la ejecución del crédito fiscal.

2.- Puede darse la circunstancia, que la resolución resulte anulada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo anterior, sólo para el caso en que efectivamente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, constate que una vez transcurrido el término de los cuatro meses para el cumplimiento, si éste solicita a la autoridad demandada, que informe sobre el cumplimiento de una sentencia y ésta no lo hace, entonces, el tribunal sancionará con una multa, pero sí dentro del término para el cumplimiento, la autoridad interpone un recurso y comprueba que sí había cumplido con la sentencia dentro del término,

consecuentemente, la resolución que determina la “multa de apremio” quedará revocada.

3.- El SAT no ejecuta porque existe un juicio o recurso pendiente, por tanto se encuentra impedido siempre que la autoridad demandada haya solicitado la suspensión de la ejecución del acto.

4.- El SAT no ejecuta porque tiene mucha carga de trabajo y como se trata de un caso inédito se le olvida.

5.- El SAT no ejecuta por que no quiere

De lo expuesto en este último punto, del Capítulo Tercero, del presente trabajo, se advierte, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene facultades expresas en la ley que lo facultan a imponer medidas de apremio que en apariencia pretenden “garantizar el pleno cumplimiento de sus resoluciones”, y tenemos que es el SAT, la autoridad encargada de ejecutar las sanciones previstas en el artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin embargo, la responsabilidad no solo recae en el SAT, sino incluso puede recaer en contar de una autoridad jurisdiccional, porque, ¿qué pasaría si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no lo hace de oficio? o que pasa si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa impone una sanción de apremio a una autoridad demandada, y la notifica, pero no formula la petición al SAT para que éste ejecute, consideramos que en éste caso, que el particular o agraviado por tales omisiones, puede reclamar el pago de daños y perjuicios no solo en el juicio contencioso, sino también en la vía civil.

Conclusiones:

PRIMERA. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es la nueva ley que regula el procedimiento contencioso a seguir para dar solución a una controversia entre particulares y la administración, misma que en su artículo Segundo Transitorio deroga el Título VI, del Código Fiscal de la Federación y los artículos del 197 al 263, del citado ordenamiento legal, y entró en vigor el 1º de enero de 2006.

SEGUNDA. De acuerdo a la exposición de motivos, uno de los objetivos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es “incorporar nuevas disposiciones jurídicas tendientes a mejorar procedimiento administrativo” y fortalecer la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, garantizando la plena jurisdicción del mismo y sentando las bases para contar con una verdadera instancia contenciosa administrativa.

TERCERA. La impartición de justicia, constituye un derecho fundamental, que tiene su fundamento en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se consolide como una instancia que garantice efectivamente seguridad jurídica y una eficaz impartición de justicia, es necesario establecer mecanismos legales que sean completos, y que no exista duda alguna, de la forma y términos en que se debe dar cumplimiento a una resolución.

CUARTA. A partir del 1 de enero del dos mil seis, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene la obligación y la facultad (de acuerdo al artículo 58, de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) de actuar oficiosamente y dictar medidas tendientes a garantizar la eficacia de sus resoluciones.

QUINTA. Dentro de las reglas que se establecen en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que el tribunal pueda actuar de oficio, a fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones, deben contemplarse los mecanismos, procedimientos y términos necesarios para lograr la efectividad y eficacia de las resoluciones emitidas por el tribunal, no solo tratándose del cumplimiento de las sentencias, sino también, en aquellas resoluciones que nacen con motivo del incumplimiento de la sentencia, como las llamadas “multas de apremio” mismas que se encuentran contempladas en artículo 58, fracción primera, inciso a) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

SEXTA. Las “multas de apremio” se imponen, no sólo para sancionar a una autoridad demandada por el incumplimiento a una sentencia o por violaciones a la suspensión, sino incluso para que el responsable del incumplimiento, acate la resolución omitida o vulnerada, y en su caso, cumpla en la forma y términos que establecen en la sentencia, pues de nada sirve que se imponga una multa tras otra, si la autoridad no cumple con su obligación, de acatar las resoluciones que emite el Tribunal.

SÉPTIMA. Las “multas de apremio” para ser exigibles requieren que el destinatario conozca el monto líquido de la sanción, y que la resolución “la que determina la responsabilidad y la multa”, haya sido notificada.

OCTAVA. Existen procedimientos para la determinación de responsabilidad de los servidores públicos por el incumplimiento a las sentencias en el juicio de nulidad, por lo que el servidor público cuenta con diferentes medios de impugnación, (recurso administrativo, juicio de nulidad y juicio de amparo) por lo que en tanto se encuentre pendiente un medio de impugnación, es difícil, que el tribunal garantice el pleno cumplimiento de sus resoluciones, por tanto la exigibilidad de las “multas de apremio” se ve frustrada.

NOVENA. Las “multas de apremio” tienen por objeto, garantizar el pleno cumplimiento de las resoluciones que emite el tribunal, (de conformidad con el artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), y en tanto las resoluciones (que determinan la imposición de multas de apremio) no se hagan efectivas, en virtud de la tramitación e un medio de impugnación (por parte de la autoridad demandada), no se podrá dar cumplimiento a las sentencias de nulidad, lo que genera daños y perjuicios a la contraparte de la autoridad demandada.

DÉCIMA. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece facultades limitadas para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueda hacer cumplir sus resoluciones.

DÉCIMA PRIMERA. En nuestra opinión, el imperium para coaccionar a la autoridad responsable al cumplimiento de sus resoluciones debe estar en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativa, porque si no se establece en la ley el procedimiento para la exigibilidad, coercitividad y eficacia de sus resoluciones, entonces, podrá garantizar su cumplimiento.

DÉCIMA SEGUNDA. Por lo expuesto con anterioridad, se evidencia la falta de técnica legislativa, para lograr los objetivos que se plasmaron en la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que en ella, uno de los objetivos es “incorporar nuevas disposiciones jurídicas tendientes a mejorar procedimiento administrativo” lo cual se hizo pero de forma incompleta.

DÉCIMA TERCERA. La ley que regula el procedimiento contencioso, resulta insuficiente por lo que hace concretamente a la recaudación del artículo 58,

porque, en el citado artículo se contempla la aplicación de sanciones que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede determinar para hacer efectivas sus resoluciones, **pero el artículo 58, no establece, a partir de qué momento se harán efectivas esas sanciones económicas.**

DECIMO CUARTA. Sí el Estado advierte la existencia de un acto, que lo obligue a asumir una responsabilidad solidaria, éste debe “coaccionar” a sus servidores, no solo con apercibimientos, sino con la aplicación de las sanciones que ya fueron determinadas, a fin de evitar que el pago de los daños y perjuicios se siga incrementando.

DÉCIMO QUINTA. Propuesta de reforma al artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

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.

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

a) Impondrá **de oficio**, a la autoridad demandada responsable, una multa de apremio **que tendrá el carácter de fiscal de acuerdo a lo previsto por del**

Código Fiscal de Federación, y 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 **además** a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, **conjuntamente**, de que en caso de 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.

Para ser exigibles las medidas de apremio que determinen el Pleno, los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior, el Presidente y los Magistrados Instructores, se procederá conforme a lo siguiente:

Una vez que el Tribunal determine la multa de apremio, se notificará a más tardar dentro del tres días siguientes al destinatario, y por oficio debidamente fundado y motivado y dentro del mismo término, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, remitirá una copia de la resolución respectiva y formulará la petición ejecución de cobro al Servicio de Administración Tributaria, para que ésta autoridad, dentro del término de los tres días siguientes inicie con el procedimiento económico coactivo para hacer efectiva la multa de apremio.

Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 6 y 63 de esta ley, y que siendo este el caso se aplicaran en relación con lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, a fin de asegurar el cumplimiento de las resoluciones que emita el Tribunal.

b) Si al **concluir los plazos mencionados** 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 **siguientes** la obligue a cumplir sin demora **con la resolución**.

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 decrete, 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, **de oficio**, 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, **para que se proceda dentro de los tres días siguientes conforme a los artículos 13,14 y 15 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos.**

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...

Bibliografía.

1. ANÍBARO PÉREZ, Susana. La interpretación razonable de la norma como exigente de la responsabilidad por infracción tributaria. Editorial Lex Nova. Valladolid, 1999.
2. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho procesal civil. 4ª edición, Editorial, Porrúa. México 1997.
3. BECERRA BAUTISTA, José. El proceso civil en México. 15ª edición, Editorial, Porrúa. México 1996.
4. CANALES PICHARDO, Víctor Manuel. Delitos Fiscales. Cárdenas Editor y distribuidor.
5. CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal. 2ª parte. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Segunda serie. 2ª ed. Editorial Oxford. Volumen 3. México, 2002.
6. CARRASCO IRIARTE, Hugo. Diccionario de derecho fiscal. Editorial Oxford. México.
7. CARRASCO IRIARTE, Hugo. Lecciones de práctica contenciosa en materia fiscal, E.d. Temis, segunda edición, México, 1990.
8. CURIEL VILLASEÑOR, Omar. Principios Tributarios, E.d, Fondo Editorial Ediciones Fiscales ISEF, Primera edición, México, 2002.
9. DE AYALA, José Luís y GONZALEZ, Eusebio. Derecho Tributario 1. Plaza Universitaria Ediciones, Salamanca, 1994.
10. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de derecho. 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
11. DELGADILLO, Luís Humberto. Principios de Derecho Tributario. 9ª Reimpresión a la 3ª edición, Editorial, Limusa Editores. México, 2001.
12. FIORINI, Bartolomé A. ¿Que es el Contencioso?. ED. Abeledo-Perrot. Buenos Aires Argentina, 1997.
13. GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel. Derecho Fiscal Penal. Editorial Porrúa. México, 1994.

14. GIMENO SANDRA, Vicente, Moreno Catena, y otros. Curso de Derecho Procesal Administrativo, Editorial, Tiran lo Blanch, Valencia, 1992.
15. GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Víctor Hugo. Las multas fiscales y su impugnación. 2ª ed Editorial. Editorial Gasca, SICCO. México, 2004.
16. GONZÁLEZ-SALAS CAMPOS, Raúl. Los delitos Fiscales. Pereznieto Editores. México 1995.
17. GUASP, Jaime. Derecho procesal civil, Segunda edición, Editorial, ed.,Ep. Madrid 1961.
18. HEDUÁN VIRUÉS, Dolores. Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación, Academia Mexicana de Derecho Fiscal México, 1977.
19. HORMAECHEA SÁNCHEZ, José. Infracciones y sanciones. Comentarios y cuestiones prácticas. Editorial Lex Nova. Valladolid, 1996.
20. ITURBE RIVAS, Arturo. Elementos de derecho Procesal Fiscal. Editorial. Porrúa. México 2004.
21. J. CONTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 4ª edición, Editorial IB de IF, Montevideo Buenos Aires, 2005.
22. Lomelí Cerezo, Margarita. Derecho fiscal represivo. Tercera edición, Editorial Porrúa, México 1998.
23. LÓPEZ GUERRERO, Luís García. Derechos de los contribuyentes. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D.F. 2000.
24. LÓPEZ NIETO. Francisco. El proceso administrativo. Editorial, Porrúa. México 1946.
25. LOZANO, Blanca. La extinción de las sanciones administrativas y tributarias. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid 1990.
26. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal. Séptima edición. Editorial Porrúa, México 2002.
27. LUQUI, Juan Carlos. La obligación tributaria. Editorial, Depalma. Argentina, Buenos Aires, 1989.
28. MABARAK CERECEDO, Doricela. Derecho Financiero Público. 2ª ed Editorial Mc Graw Hill. México, 2000.

29. MARGÁIN MANATOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Porrúa, Edición 18ª México 2005.
30. MÁRQUEZ, Daniel. Función jurídica de control de la administración pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrina jurídica número, 242. UNAM. México 2005 Pág.299 y 300
31. MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano. Editorial Litograf, 4ª edición, octava reimpresión México, 1986.
32. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Segunda edición. Editorial, Fondo de Cultura Económica. México 2001.
33. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1959.
34. ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel. Primer curso de derecho tributario mexicano, Editorial Porrúa. México, 2004.
35. PONCE CASTILLO, Rodolfo, Ponce Gómez Francisco. Derecho Fiscal. Editorial Banca y Comercio. México, 2004.
36. PONCE RIVERA, Alejandro. Responsabilidad Fiscal Penal. 3ª ed, Editorial ISEF, México, 1997.
37. PUGLIESE, Mario. La prueba en el derecho tributario. México, 1949.
38. QUINTANA VALTIERRA, Jesús. Derecho Tributario Mexicano. Cuarta edición, Editorial, Trillas. México 1999.
39. SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano. 2ª ed. Editorial Porrúa México, 2001.
40. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Cuarta edición, México 1968.
41. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Manual del justiciable materia administrativa, primera edición 2003 México.
42. VIZCAÍNO ARRIOJA. Adolfo. Derecho Fiscal. Editorial Themis. Reimpresión a la décimo novena Edición, septiembre 2005 México.

Legislación

1. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Ediciones Luciana, Segunda Edición, México, 2007.
2. Código Federal de Procedimientos Civiles. Ediciones Luciana, Segunda Edición, México, 2007.
3. Código Penal Federal. Ediciones Luciana, Segunda Edición, México, 2007.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, México 2007.
5. Ley de Amparo. Ediciones Luciana, Segunda Edición, México, 2007.
6. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
7. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Editor responsable de Fisco Agenda 2007, C.P. Lechuga Santillán, Efraín. Editorial ISEF, 16ª edición, México 2007.
8. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada el 06 de diciembre del 2007 en el Diario Oficial de la Federación.