



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**MEDIOS EXTRAORDINARIOS PARA OBTENER EL
CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

TESIS

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

PRESENTA

JORGE DANIEL CASTILLO SANTIAGO

Asesor: MTRA. IRENE DÍAZ REYES

Abril, 2010



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

A mi familia que sin su apoyo no habría sido posible llegar a esta instancia de mi vida, en especial a mi Madre por ser mi luz en la oscuridad y el motor para seguir avanzando.

A mis amigos Miguel y Ricardo, porque han sido el símbolo de fraternidad y hermandad.

Al Magistrado el Dr. Carlos Mena Adame, y a los Secretarios de Acuerdos la Lic. Reyna Soto Guerrero y el Lic. José Raymundo Rentería, de la 2ª. Sala Regional Metropolitana del TFJFA, por compartirme sus conocimientos y brindarme su afecto.

Al Sr. Cutberto Rodríguez Monroy, por ser la voz en mi conciencia que me animó a realizar éste proyecto y al que le tengo un entrañable cariño y respeto.

A la Mtra. Irene Díaz Reyes y al Mtro. Alfredo Pérez Montaña, por su apoyo, su instrucción y su amistad, siendo ejemplos de perseverancia en ésta difícil carrera.

Y por último, pero no menos importante...

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por el obsequio de una formación profesional y de los mejores años de mi vida.

“Por grandes y profundos que sean los conocimientos de un hombre, el día menos pensado encuentra en el libro que menos valga a sus ojos, alguna frase que le enseña algo que ignora”

*Mariano José de Larra
(1809-1837)
Escritor español*

ÍNDICE

| | Págs. |
|---|--------------|
| CAPÍTULO I. ORIGEN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. | |
| Introducción | 1 |
| 1.1. La justicia administrativa..... | 2 |
| 1.2. El Contencioso Administrativo en Francia..... | 4 |
| 1.2.1. Clases de Contencioso Administrativo en Francia..... | 6 |
| 1.2.2. El Contencioso de Anulación (por desvío de poder)..... | 7 |
| 1.2.3. El Contencioso de Plena Jurisdicción..... | 8 |
| 1.3. El Tribunal Fiscal de la Federación..... | 12 |
| 1.3.1. Evolución de la estructura y funcionamiento del TFJFA..... | 14 |
| 1.3.2. Evolución de la Regionalización del TFJFA..... | 15 |
| 1.3.3. Organización Actual..... | 18 |
| 1.4. Evolución de la Competencia Material del TFJFA..... | 22 |
| 1.5. Actual Competencia Material del TFJFA..... | 26 |
| 1.6. La competencia territorial del TFJFA..... | 35 |
| 1.7. Características del TFJFA..... | 37 |
| 1.7.1. Formalmente administrativo materialmente jurisdiccional..... | 37 |
| 1.7.2. Justicia Delegada..... | 38 |
| 1.7.3. Plena Autonomía..... | 39 |
| 1.7.4. Simple anulación..... | 40 |
| CAPÍTULO II. LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. | |
| Introducción | 43 |
| 2.1. La sentencia en la Teoría del Derecho Procesal..... | 43 |
| 2.2. Naturaleza jurídica de la sentencia..... | 45 |
| 2.3. Regulación constitucional de la sentencia..... | 46 |
| 2.4. Clasificación de las sentencias..... | 49 |
| 2.5. Requisitos formales de las sentencias..... | 51 |
| 2.6. Requisitos materiales o de fondo..... | 53 |
| 2.7. Pronunciamiento de las sentencias..... | 54 |

| | |
|--|----|
| 2.8. Las causales de nulidad en el contencioso administrativo federal..... | 57 |
| 2.8.1. Evolución de las causales de nulidad..... | 57 |
| 2.8.2. Incompetencia..... | 59 |
| 2.8.3. Vicios de forma..... | 61 |
| 2.8.4. Vicios de fondo..... | 64 |
| 2.8.5. Desvío de poder..... | 66 |
| 2.9. Los efectos de las sentencias que dicta el TFJFA..... | 69 |
| 2.9.1. Reconocer la validez del acto impugnado..... | 69 |
| 2.9.2. Declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada..... | 70 |
| 2.9.3. Declarar la nulidad del acto impugnado para determinados efectos..... | 71 |
| 2.10. Alcance de la nulidad declarada en las sentencias del TFJFA..... | 72 |

CAPÍTULO III. MEDIOS ORDINARIOS PARA OBTENER EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

| | |
|--|-----------|
| Introducción..... | 77 |
| 3.1. El Plazo para cumplimentar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa..... | 78 |
| 3.2. Las facultades oficiosas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa..... | 84 |
| 3.3. El cumplimiento a petición de parte..... | 87 |
| 3.3.1. Regulación inicial de la queja..... | 87 |
| 3.3.2. Regulación actual de la queja..... | 92 |
| 3.3.3. Trámite de la queja..... | 96 |
| 3.3.3.1. Procedencia de la queja..... | 96 |
| 3.3.3.2. El informe de la autoridad..... | 98 |
| 3.3.3.3. La sentencia que resuelve la queja..... | 99 |
| 3.3.3.3.1. Repetición de la resolución anulada..... | 99 |
| 3.3.3.3.2. Exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia..... | 100 |
| 3.3.3.3.3. La resolución emitida y notificada fuera del plazo legal..... | 101 |
| 3.3.3.3.4. Omisión total en el cumplimiento de | |

| | |
|--|-----|
| las sentencias..... | 103 |
| 3.3.3.3.5. Incumplimiento a la orden de suspensión definitiva..... | 105 |
| 3.3.3.3.6. El cumplimiento sustituto a la sentencia..... | 107 |
| 3.4. Debida regulación del capítulo de cumplimiento de las sentencias en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo..... | 111 |
| 3.4.1. Inoperancia de la multa prevista en la fracción I, inciso a), del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo..... | 111 |
| 3.4.2. La queja y la limitante de interponerla una sola vez..... | 113 |
| 3.4.3. La queja y la nulidad de notificaciones..... | 116 |
| 3.4.4. La queja y las copias para correr traslado..... | 117 |
| 3.4.5. La queja improcedente..... | 118 |
| 3.5. El incidente de ejecución de sentencia..... | 120 |
| 3.6. Sanciones efectivas..... | 123 |

CAPÍTULO IV. EL AMPARO INDIRECTO COMO ÚNICO MEDIO DE EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

| | |
|--|------------|
| Introducción..... | 125 |
| 4.1. Concepto de Amparo..... | 126 |
| 4.2. Naturaleza y tipos de amparo..... | 128 |
| 4.3. Modalidades del amparo..... | 129 |
| 4.3.1. El amparo directo..... | 129 |
| 4.3.2. El amparo indirecto..... | 132 |
| 4.4. Procedencia del amparo indirecto ante el incumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa..... | 136 |
| 4.5. Las sentencias en el Juicio de Amparo..... | 141 |
| 4.5.1. La sentencia de amparo y los actos positivos..... | 142 |
| 4.5.2. La sentencia de amparo y los actos negativos..... | 142 |
| 4.6. El cumplimiento de las sentencias de amparo..... | 143 |
| 4.6.1. El cumplimiento de las sentencias de amparo indirecto..... | 144 |
| 4.6.2. La ejecución de las sentencias en el amparo indirecto..... | 145 |

| | |
|---|-----|
| 4.6.2.1. La abstención de la autoridad responsable..... | 147 |
| 4.6.2.2. Repetición del acto reclamado..... | 149 |
| 4.6.2.3. Exceso o defecto en el cumplimiento..... | 151 |
| 4.6.3. El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo..... | 153 |
| 4.7. El amparo indirecto como único medio de ejecución de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa..... | 156 |
| CONCLUSIONES..... | 163 |
| PROPUESTAS..... | 168 |
| FUENTES CONSULTADAS..... | 171 |

INTRODUCCIÓN

El día 27 de agosto de 1936 se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, creadora del otrora llamado Tribunal Fiscal de la Federación, durante el régimen presidencial del General Lázaro Cárdenas.

Según la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, el Tribunal Fiscal de la Federación sería el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad, tanto por lo que hace a facultades, como a forma de proceder y situación orgánica, que era indispensable para que pudieran desempeñar con eficacia funciones de control de la Administración Activa, en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

El contencioso seguido ante el originalmente llamado Tribunal Fiscal de la Federación, sería lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación, esto es, lo que se sometería a la jurisdicción de dicho Tribunal sería el acto y a lo sumo el órgano, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendría otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la Administración Pública conservaría sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación fuese parte.

Según la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, la instancia tramitada ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se llamaría juicio y no recurso. Lo cual obedece a que el recurso supone continuidad dentro de un mismo procedimiento, en tanto que con la instancia ante el Tribunal, por el contrario, se pasaría de la actuación oficiosa de la Administración, a la fase contenciosa; de la actuación administrativa a la actuación jurisdiccional en donde el Tribunal actuaría siempre bajo el cause de un proceso.

En cuanto a los juicios, aunque normalmente serían simples juicios declarativos clásicos del contencioso de anulación, en algunos casos llevarían implícita la posibilidad de una

condena, por ejemplo, ante la negativa de una devolución de un saldo a favor por parte de la autoridad fiscal.

Además de lo anterior, podemos afirmar que la Ley de Justicia Fiscal no se circunscribió estrictamente al contencioso de anulación, pues en su artículo 58 dispuso:

“Artículo 58.- Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14, **indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.** Entretanto que ésta no se pronuncie, continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretada dentro del juicio.”

De la anterior transcripción se colige, el juicio seguido ante el entonces llamado Tribunal Fiscal de la Federación, rebasó desde el principio el concepto estricto de contencioso de anulación, puesto que la decisión del Tribunal no se detenía en la mera declaración de nulidad del acto impugnado, sino que efectivamente regulaba la emisión del nuevo acto de autoridad que sustituiría al anulado, al señalar concretamente el sentido del mismo, por tanto, podemos concluir que el Tribunal presentaba desde entonces características que se consideran propias de las facultades del Juez en el contencioso de plena jurisdicción.

No obstante lo anterior, el legislador determinó no dotar al Tribunal de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. Por ello, desde los inicios de dicho órgano jurisdiccional, la negativa de las autoridades a obedecer las disposiciones del Tribunal debía combatirse, mediante el amparo en el que obviamente ya no se discutirían las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica del cumplimiento de la sentencia.

Con el andar del tiempo, el Tribunal Fiscal de la Federación, sufrió diversas modificaciones para adaptarlo a las necesidades de una sociedad que también evolucionaba, dando como resultado una ampliación competencial tanto de territorio como de materia, pues se establecieron Salas a lo largo de toda la República Mexicana y se abarcaron materias específicamente administrativas, con lo que el Tribunal dejó de

especializarse únicamente en materia de contribuciones. Finalmente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, fue denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Aún así, todavía durante el año 2005, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, solamente podía sancionar el incumplimiento de sus sentencias, mediante la interposición de la instancia de queja. Desafortunadamente, esta figura resultaba insuficiente para conseguir un verdadero acatamiento del fallo, pues presentaba severas deficiencias que limitaban considerablemente su eficacia.

A partir del 1° de enero de 2006, entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la cual se estableció por vez primera un capítulo denominado “Del Cumplimiento de las Sentencias y de la Suspensión”, en el cual se instituyó la obligación de la autoridad de cumplir con las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y se faculta a éste para vigilar oficiosamente el cumplimiento de sus determinaciones.

Este trabajo, se sustenta en la hipótesis de que aún con el establecimiento del capítulo denominado “Del Cumplimiento de las Sentencias y de la Suspensión”, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y las nuevas facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sigue siendo necesario acudir al juicio de garantías bi-instancial, para obtener la ejecución de la sentencia cuando se han agotado todos los medios ordinarios contemplados en la ley que regula el juicio contencioso administrativo federal.

Pero además, señalamos que mediante reformas a la ley, congruentes con la evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se puede arribar en definitiva al ideal de la plena jurisdicción, en la que verdaderamente ese órgano jurisdiccional pueda por sí mismo exigir el acatamiento de sus determinaciones, con el propósito de otorgar a los particulares una justicia completa, eficaz y expedita.

Para ello, consideramos necesario analizar cómo ha sido la evolución del Tribunal, en cuanto a su estructura, funcionamiento y competencia, pues de esa manera se puede entender con mayor claridad su organización actual, así como sus principales características.

Una vez hecho lo anterior, se propondrán las reformas a la ley que se consideran oportunas y necesarias para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, finalmente arribe al ideal de órgano contencioso de plena jurisdicción.

Consideramos que dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con potestades propias de la plena jurisdicción, es una cuestión fundamental para la correcta labor de impartición de justicia administrativa, puesto que la justicia por muy pronta, completa e imparcial que se administre por los tribunales, si no va aparejada de los mecanismos suficientes para hacerla cumplir, se puede convertir, paradójicamente, en una gran injusticia.

CAPÍTULO I.- ORIGEN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Introducción.

Dada la innovación que representó en 1936 la creación del Tribunal Fiscal de la Federación dentro del Derecho Mexicano, los conceptos “Justicia Administrativa” y “Contencioso Administrativo”, adquirieron una inusitada relevancia.

La teoría de la división de poderes sustentada por Montesquieu, y la Revolución Francesa hacia finales del siglo XVIII, se encuentran íntimamente ligadas al nacimiento de la justicia administrativa francesa, misma que posteriormente se establecería en el Derecho Mexicano.

Con la aparición del Tribunal Fiscal de la Federación, se estructuró por primera vez en México un organismo jurisdiccional de carácter administrativo que aunque dependiente formalmente del poder ejecutivo, se encontraba dotado de independencia para dictar sus fallos y constituía un organismo diferente a la Administración Pública en sí misma, pues el procedimiento seguido y la estructura interna del Tribunal, demostraban su naturaleza de organismo independiente y autónomo.

Por otra parte, la aparición del Tribunal Fiscal de la Federación vino a romper la tradición del Sistema Constitucional Mexicano que sostenía la división tripartita de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; siendo este último el encargado de dirimir las controversias derivadas de la aplicación de la ley, lo razonable era que el nuevo tribunal se ubicara dentro de dicho poder, y no como la ley lo establecía, dentro del Poder Ejecutivo, sin embargo, las razones se deben buscar en el derecho administrativo francés, que ejercía una gran influencia sobre nuestro derecho mexicano, y que sirvió de modelo en la creación del nuevo órgano.

Es por las razones apuntadas que en el presente capítulo se expone lo que es la justicia administrativa y el contencioso administrativo, desde la perspectiva del modelo surgido con el triunfo de la revolución francesa, para encuadrar dentro de dicho ámbito al actualmente llamado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.1. La justicia administrativa.

Para Andrés Serra Rojas, “...*la justicia administrativa hace referencia a la serie de actos que implica el ejercicio de la función jurisdiccional, referida al conjunto de órganos que realizan tal función...*”.¹

Sobre el particular, José Luis Vázquez Alfaro, señala que, “...*la justicia administrativa comprende todos aquellos mecanismos protectores de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los gobernados: las leyes de procedimiento administrativo; los recursos administrativos internos... así como cualquier otro tipo de control sobre la actividad de las autoridades administrativas...*”.²

A su vez, Héctor Fix Zamudio, establece que la justicia administrativa “...*es el género en el que se comprenden todos los instrumentos que los diversos ordenamientos han establecido para la defensa tanto de los derechos subjetivos como de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad de la administración pública...*”.³

Por su parte, Pedro López Ríos define a la justicia administrativa como “...*aquella rama de la justicia que comprende los principios y los mecanismos jurídicos que regulan el reencausamiento de la función administrativa del Estado, cuando en su ejercicio resulta lesionado un derecho o un interés legítimo del particular*”.⁴

¹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Tomo II, 15 ed., Ed. Porrúa, México, 1992, p. 685

² Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1991, p. 25.

³ Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al Derecho Procesal Social*, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, No. 3, Madrid, 1965, p. 127.

⁴ López Ríos, Pedro, *La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano*, Universidad de Guanajuato, México, 1995, p. 30. Citado por Acero Rodríguez, José Gustavo, *Instancias de la Justicia Administrativa*, Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo VI, p. 72.

El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico, implica que el ejercicio del poder público necesariamente debe realizarse conforme a las disposiciones legales que lo regulan, toda vez que ellas determinan la extensión y los límites de su actuación, por lo que toda actividad de los órganos estatales que rebase o incumpla el mandato legal debe ser corregida.

La posibilidad de irregularidades en la actuación de la Administración Pública exige el establecimiento de medios de control, ya sea por los propios órganos administrativos, a cargo de quién emitió el acto, o de su superior jerárquico, o por los diferentes órganos jurisdiccionales, de naturaleza administrativa o judicial.

Así, el sistema de control de la legalidad de la actuación de la administración integra lo que se conoce como justicia administrativa, la cual, según Entrena Cuesta⁵, comprende “...*el conjunto de medios que el Derecho positivo otorga a los administrados, para reaccionar contra la actividad ilegal de la Administración y para exigir indemnización por la lesión que aquélla ocasiona en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión.*”

El término Justicia Administrativa no ha tenido una aceptación plena en el mundo jurídico, quizá porque se le han asignado diferentes significados; algunos, más que considerarla como un medio, la identifican como un fin de los medios de defensa de los particulares. Sin embargo, para los efectos del presente estudio, la justicia administrativa queda considerada como un medio cuando nos referimos a los diferentes procedimientos de que dispone el administrado para hacer que la Administración Pública ajuste su actuación al Derecho, y como un fin al referirnos al propósito de alcanzar el correcto ejercicio del poder público, en el ámbito administrativo.

De esta manera, se establecen diferentes vías para la defensa de los particulares; en principio en sede administrativa se establecen los recursos con el fin de que la autoridad ejerza un autocontrol de sus propias resoluciones, y posteriormente, un medio de defensa

⁵ Cit. por Delgadillo, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, 1999, p. 253

ante los órganos jurisdiccionales para dirimir las controversias que genere con su actuación.

Son dos los fundamentos rectores de la actividad de los órganos administrativos: El Estado de Derecho y el Principio de Legalidad.

El Estado de Derecho se caracteriza por el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los particulares y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos. Es la delimitación del Estado por el Derecho, así como la autodominación como supuesto del mismo, que significa la capacidad de un Estado para crear y cumplir un orden normativo.

El Principio de Legalidad, columna vertebral de las funciones estatales, significa la conformidad con el Derecho, que debe revestir todo acto de autoridad.

La legalidad que debe imperar en la actuación de la administración se manifiesta a través del mandato establecido en el artículo 16 de la Constitución, en el sentido de que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado; es decir, que tenga el soporte jurídico suficiente que faculte la actuación del órgano, además de estar sustentado en las consideraciones que exprese la autoridad y que justifiquen su actuación.

1.2. El contencioso administrativo en Francia.

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

El punto de partida fundamental fue la separación del poder y de los órganos que tenían a su cargo ejercerlo, de tal forma que los poderes administrativos y los jurisdiccionales quedaron como dos entes distintos, con delimitación de sus funciones.

El sistema francés se caracteriza por la creación del Consejo de Estado Francés con jurisdicción suprema en el orden administrativo, dentro de la esfera formal de la administración, creado por la Constitución del 22 de Frimario del año VIII (15 de diciembre del año 1799), durante el Imperio de Napoleón Bonaparte, cuyo artículo 52 era del tenor literal siguiente:

“**Artículo 52.-** Bajo la dirección de los cónsules, un Consejo de Estado está encargado de redactar los proyectos de leyes y los reglamentos de la administración pública, y de resolver las dificultades que pueden surgir en materia administrativa.”

Lo anterior, en primera instancia puede parecer contrario al principio de la división de poderes y funciones que se sustentaba en los conceptos expuestos por Carlos Luis de Secodant, Barón de Montesquieu, y que se encontraba plasmado en la ley del 16-24 de agosto de 1790, que nunca fue abrogada, de la siguiente manera:

“**Artículo 13.-** Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de felonía, perturbar de cualquier manera que sea, las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores a causa de sus funciones.”⁶

La creación del Consejo de Estado con funciones jurisdiccionales, dentro del seno de la administración, lejos de ser contradictorio del principio de estricta división de poderes, constituyó una nueva interpretación del sentido originario del mismo, “...*la división de poderes se interpretó como una tajante separación de los órganos de poder, con delimitación de sus funciones...*”⁷ lo que dió lugar al dogma “...*juzgar a la Administración sigue siendo administrar (juger l’Administration c’est encore administrer)*.”⁸

El Consejo de Estado fue obteniendo una independencia paulatina de la Administración, y si bien en una primera etapa que se prolonga hasta el año de 1872 funcionó sólo como un tribunal de justicia retenida, es decir como un órgano que propone resoluciones que

⁶ They Jean, Francois. *El Consejo de Estado Francés*, Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Justicia Fiscal, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, Querétaro, Qro. 1996, Tomo III, pp. 13, 17 y 18.

⁷ Delgadillo, Luis Humberto y Martínez Rosaslanda, Sergio, *La Justicia Administrativa en Europa*, Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Justicia Fiscal, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, Querétaro, Qro. 1996, Tomo III, pp. 13 y 17

⁸ Delgadillo, Luis Humberto y Martínez Rosaslanda, Sergio, op cit., p. 18

son suscritas posteriormente por la misma Administración, con posterioridad a esta fecha se le otorga el carácter de tribunal con jurisdicción delegada, esto es, que pronuncia de manera autónoma sus decisiones, pero formalmente a nombre de la propia Administración.

Por la ya mencionada independencia frente a la Administración, y por su penetrante jurisprudencia, el Consejo de Estado ha adquirido un gran prestigio que le ha permitido, en ausencia de una jurisdicción constitucional en sentido estricto, establecer las bases tanto de la protección de los administrados en el campo de la legalidad, como también de la tutela de los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, por lo que se le ha calificado como “juez constitucional”.

Las decisiones del Consejo de Estado son ejecutorias como todas las decisiones jurisdiccionales, pues se imponen a la Administración, e incluso pueden condenarla apercibiéndola de que debe ejecutar la sentencia dentro de un plazo dado.

Además de las sanciones disciplinarias en que incurre el funcionario responsable de que se haya condenado a su Administración al pago de una multa, “...*puede ser llamado ante la Corte de disciplina presupuestaria y Financiera y castigarlo con una multa que puede ser hasta de un año de su sueldo...*”.⁹

1.2.1. Clases de Contencioso Administrativo en Francia.

En Francia se distinguen tradicionalmente cuatro tipos de contencioso administrativo que comprenden la jurisdicción administrativa en sentido amplio: el de desvío de poder, el de plena jurisdicción, el de represión y el de interpretación, de los cuales nos limitaremos a analizar únicamente los dos primeros, en atención a la finalidad del presente trabajo.

No obstante lo anterior, mencionaremos que existen otros tipos de contencioso, como el contencioso fiscal que no siempre es administrativo, porque algunas controversias

⁹ They Jean, Francois. op. cit, nota 6, p. 22

tributarias se llevan a la decisión de jueces civiles, lo cual da origen a otras ramas específicas de contencioso administrativo, pero circunscrito específicamente al ámbito tributario.

1.2.2. El Contencioso de Anulación (por desvío de poder).

El contencioso por desvío de poder es el juicio “...de anulación por excelencia, ya que *diseña la acción por la que un administrado solicita a un juez administrativo anular un acto administrativo, por ilegalidad...*”.¹⁰

Se trata de un juicio objetivo contra un acto y no de un juicio que ponga en juego un derecho subjetivo del administrado; tiene por objeto la anulación de los actos administrativos, más no la controversia sobre los derechos, por lo que se le identificó como un “*proceso a los actos administrativos*” en el que se articulan las técnicas necesarias para controlar la discrecionalidad de la actuación Administrativa.

Finalmente, es la garantía principal contra la ilegalidad de los actos administrativos, dado que sanciona con la nulidad retroactiva los actos juzgados ilegales, sea cual fuera su rango en la jerarquía administrativa.

Con el juicio por desvío de poder nace el Contencioso Administrativo, pero no como un control jurisdiccional, sino como un autocontrol del gobierno unido al básico concepto de separación entre Administración y Justicia.

El desarrollo de los medios de anulación de un acto administrativo unilateral ha permitido al juez competente hacer del juicio por desvío de poder, el instrumento más simbólico de la lucha contra la arbitrariedad administrativa.

¹⁰ Moderne, Franck. *La Justicia Administrativa en Francia*, Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Justicia Fiscal, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, Querétaro, Qro. 1996, Tomo III, p. 32

1.2.3. El Contencioso de Plena Jurisdicción.

Los juicios contenciosos de plena jurisdicción, “...son más numerosos y por lo tanto más diversos, siendo su característica común la de permitir al juez ir más allá de la simple anulación”.¹¹

Fundamentalmente consiste en un reconocimiento jurisdiccional de un derecho violado y la reparación de esa violación por la reforma del acto que lo vulnera. Se afirma que el contencioso de plena jurisdicción es tal, porque protege un derecho subjetivo del particular, y el juez emite una resolución en la cual no sólo se anula el acto administrativo impugnado, sino que condena a su emisor obligándolo a que respete *lato sensu* el derecho subjetivo reclamado obligándole a cubrir indemnización por daños y perjuicios, e inclusive puede reformar o sustituir el acto administrativo impugnado, produciendo efectos de cosa juzgada únicamente entre las partes, es decir, se le reconocen al juez las más amplias facultades, incluidas potestades de reforma.

Una vez determinados los juicios contenciosos de anulación y plena jurisdicción, conviene señalar las diferencias entre ambos.

Conforme a la doctrina francesa, como ya se vio, lo que se denomina contencioso de anulación se caracteriza porque en él los poderes del juez o tribunal están limitados a la facultad de anular los actos que resulten ilegales, sin que pueda reformarlos o sustituirlos por su propia resolución. Por el contrario, en el contencioso de plena jurisdicción, los poderes del juzgador implican el ejercicio de un arbitraje completo sobre el litigio, incluyendo todas las cuestiones de hecho y de derecho que surjan del mismo.

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

¹¹ idem.

En otras legislaciones las decisiones de los tribunales administrativos de plena jurisdicción pueden ser revisadas por los tribunales judiciales en sus diversas instancias o bien solamente por la Suprema Corte de Justicia.

En México, siguiendo la tendencia anglonorteamericana, los órganos judiciales revisan los actos o resoluciones de las autoridades administrativas.

Para Margáin Manautou, las diferencias más notables entre el procedimiento de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación, son las siguientes:

“a) En el primero se alega violación al derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación de la ley.

b) En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios.

c) En el primero el efecto de la sentencia es interpartes; en el segundo el efecto de la sentencia es general, erga omnes, esto es, en el contencioso de plena jurisdicción la sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables; en cambio, en el de anulación, la sentencia produce efectos aún contra autoridades que no fueron señaladas como partes.”¹²

Alfonso Cortina Gutiérrez, enumera las características, del juicio de plena jurisdicción, en los términos siguientes:

“1. No es sólo de anulación. Las facultades del juez lo autorizan para reglamentar las consecuencias de su decisión. Desde un mínimo que consiste en la reforma de la decisión impugnada, hasta un máximo que condena al órgano administrativo a pagar o devolver una suma adecuada, una indemnización.

2. Aun cuando en el contencioso de plena jurisdicción se pueda impugnar en algunos casos una decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad. Es toda una ‘operación administrativa’ la que en su conjunto va a ser examinada.

3. No sólo los aspectos externos de la legalidad (en sus cuatro aspectos de causales de nulidad) son materia del contencioso pleno. También los hechos

¹² Margáin Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. México, Ed. Porrúa, 2004, pp. 4 y 5

individualizados de los que pudiera derivar un juicio de ilicitud, son el objeto del estudio del caso sometido a la plena jurisdicción...”.¹³

Asimismo, el propio autor detalla, “...en el contencioso de anulación, que es antitético al de plena jurisdicción, el tribunal no tiene todas las facultades habituales de un juez; no puede más que pronunciar la anulación del acto que se le ha sometido, pero sin poder reformarlo, es decir, modificarlo; no puede más que mantener el acto, si desecha el recurso, o anularlo...y sobre todo no puede pronunciar una condenación pecuniaria...En cuanto a sus facultades de investigación el juez de anulación tampoco tiene todos los poderes habituales de un juez y se limita a investigar si el acto... está de acuerdo o es contrario a la ley...” y concluye, “...el juicio ante el Tribunal Fiscal es un juicio de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros...”.¹⁴

Lomelí Cerezo Margarita, considera que, “...los poderes o facultades de los tribunales administrativos para dirimir las contiendas sometidas a ellos, son la base para distinguir entre tribunales de plena jurisdicción y tribunales de anulación...”, y continúa, “...conforme a la citada doctrina francesa, lo que se denomina contencioso de anulación se caracteriza porque en él los poderes del juez o tribunal están limitados a la facultad de anular los actos que resulten ilegales, sin que pueda reformarlos o sustituirlos por su propia resolución. Por el contrario, en el contencioso de plena jurisdicción, los poderes del juez implican el ejercicio de un arbitraje completo sobre el litigio, incluidas todas las cuestiones de hecho y de derecho que surjan del mismo...además... un tribunal de plena jurisdicción debe estar dotado de la potestad de hacer cumplir sus determinaciones...”.¹⁵

Por su parte, Andrés Serra Rojas, señala que, “...En el contencioso de plena jurisdicción, la jurisdicción administrativa tiene todos los poderes habituales de un juez. Este recurso establece un principio general para proteger todas las violaciones que sufra un particular. Un tribunal administrativo de plena jurisdicción está capacitado (sic), en

¹³ Cortina Gutiérrez, Alfonso. *El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional*, Conferencia publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número extraordinario, noviembre de 1965, p. 78

¹⁴ Ibidem, p. 79

¹⁵ Lomelí Cerezo, Margarita, *Hacia la Plena Jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación*, Conferencia presentada el 28 de octubre de 1998, publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, No.5. cuarta época, año 1, diciembre de 1998.

principio, para revisar los actos de la administración que lesionen los derechos subjetivos y aun de ciertos entes autónomos...".¹⁶

Así, el contencioso de anulación hace antítesis con el contencioso de plena jurisdicción, pues en el primero de los citados el tribunal no tiene todos los poderes habituales del juzgador, ya que no puede pronunciar más que la anulación del acto que le es presentado, pero sin poder reformarlo, es decir, sin poder modificar el acto.

Manuel J. Argañarás, refiriéndose al contencioso de plena jurisdicción y el de anulación, sostiene que tienen diferencias sustanciales, “...*en cuanto a su finalidad... uno persigue el reconocimiento y la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, el otro se da en protección del derecho objetivo a fin de restablecer el imperio de la legalidad infringida... b) en cuanto al procedimiento... el contencioso subjetivo requiere un régimen especial análogo al del juicio civil ordinario, en el objetivo de anulación no es menester el juicio pleno; ni la autoridad tiene... amplia participación... c) en cuanto a la sentencia, es de condena en el de plena jurisdicción y meramente declarativa en el de anulación; d) en cuanto a los efectos de la sentencia... serán distintos, según la índole de los recursos entablados...*”.¹⁷

Respecto de su finalidad, en el tribunal de simple anulación sólo se busca el mantenimiento de la legalidad de la actuación de la Administración, por tal motivo se ha instaurado este tipo de contencioso para conocer la afectación de un interés legítimo; mientras que en el de plena jurisdicción, se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, por lo tanto, este contencioso se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos.

Por lo que respecta al procedimiento, en el de anulación se desarrolla en juicio simple, sin que sea indispensable la participación de la Administración como parte demandada, pues su intervención sólo se reduce a rendir un informe que le requiere el tribunal. La

¹⁶ Serra Rojas, Andrés, op. cit, nota 1, p. 694

¹⁷ Argañarás, Manuel J., Tratado de lo Contencioso Administrativo, Buenos Aires, Ed. Tipográfica Editora Argentina, 1955, p. 19.

administración, en el contencioso de anulación no es parte; su intervención consiste más en informar que en defender. Hay en este juicio un interés mayor en revertir el acto y conformarlo a la legalidad que en darle la razón a la Administración Pública o al recurrente. El Tribunal suple las deficiencias del recurso. En cambio, el procedimiento en el contencioso de plena jurisdicción es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una parte demandada, un proceso compuesto de todas sus etapas procedimentales, dando oportunidad a los colitigantes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que consideren pertinentes.

Respecto de la sentencia, el de simple anulación sólo se constriñe a declarar la validez o nulidad del acto según corresponda; en cambio, en el de plena jurisdicción se emite una sentencia de condena.

Finalmente, en cuanto a los efectos de la sentencia, la que dicta el tribunal en el contencioso objetivo sólo logra anular la resolución combatida, a través de una resolución que no puede ser ejecutada por el propio tribunal, en tanto que en el de plena jurisdicción, **el tribunal sí puede ejecutar sus resoluciones**, en virtud de que busca el restablecimiento de un derecho subjetivo.

1.3. El Tribunal Fiscal de la Federación.

Durante el régimen presidencial del General Lázaro Cárdenas se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, creadora del Tribunal Fiscal de la Federación, gracias a la visión de varios juristas mexicanos que la historia ya reconoce como los creadores e impulsores de dicha Ley: los Licenciados Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, quienes llevaron al señor Secretario de Hacienda, Don Eduardo Suárez, los estudios y proyectos respectivos.

Como un reconocimiento a los Magistrados fundadores de ese Tribunal, designados en agosto de 1936, conviene ahora recordarlos: Octavio R. Velázco Álvarez, primer Presidente, Moisés Huerta, Antonio Carrillo Flores, Mariano Azuela Rivera, Generoso Chapa Garza, Manuel Sánchez Cuén, José Alfaro Pérez, Ángel González de la Vega, Jesús Martínez García, Guillermo López Velarde, Ignacio Navarro Martín, Rafael

Villagómez Villagómez, Juvencio Ibarra Gómez, Alfonso Cortina Gutiérrez y Fernando López Cárdenas.

A la luz de la Constitución vigente de 1917 y del artículo 104 fracción I, de ese entonces, una parte de la doctrina consideró dudosa la constitucionalidad del Tribunal Fiscal recién creado, en tanto invadía la esfera de atribuciones reservada al Poder Judicial Federal, por tratarse de un órgano jurisdiccional situado dentro de la esfera formal del Ejecutivo Federal, infringiendo así el principio de la división de los poderes o de las funciones establecido en el artículo 49, de la Constitución Federal.

Sin embargo, en la propia exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se señaló que nada podía objetarse a ese respecto, pues no se coartaba en absoluto el derecho de los particulares para acudir al juicio de amparo, y además nada se oponía, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial.

A partir de 1946, se adicionó un segundo párrafo a la citada fracción I, del artículo 104, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se estableció un recurso ante la Suprema Corte contra sentencias de los Tribunales Administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de plena autonomía, con lo que quedaba salvaguardada la constitucionalidad del nuevo órgano.

Posteriormente, en 1967 se reforma el mismo artículo constitucional en su fracción I, para establecer con mayor precisión técnica la posibilidad de que mediante la ley federal, se pudieran instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, autónomos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la Administración Pública Federal y los particulares.

Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de agosto de 1987, los artículos 73, fracción XXIX-H, 104 fracción I, y 107 fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sufrieron una modificación que inició una nueva etapa para la justicia administrativa en nuestro país, que en realidad

es continuación del proceso comenzado con la reforma de 1946, al citado artículo 104, fracción I, de nuestra Carta Magna; pues, a través de ella, se puso fin a la discusión sobre la constitucionalidad de los tribunales administrativos creados mediante la ley federal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Finalmente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, se modifica la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en lo que ha sido la más grande aportación a su competencia material, sin embargo, en tanto este tema se analiza más tarde en el presente trabajo, basta con señalar que mediante esta reforma se da un paso definitivo en la creación de Tribunales Administrativos en nuestro país, al incluir en su área de conocimiento aquellas resoluciones definitivas *“dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo”*.

No se omite señalar, a nuestro juicio la denominación más adecuada debió ser “Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, siendo probable que se conservara en su denominación lo relativo a la Justicia Fiscal por tradición nada más.

1.3.1. Evolución de la estructura y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tanto en su estructura como en su funcionamiento, ha tenido una evolución paulatina desde su creación hasta nuestros días, y dada la estrecha relación que guardan entre sí ambos aspectos, se exponen de manera conjunta.

Su primera integración consistió en el establecimiento de cinco Salas integradas por 3 Magistrados cada una, y tuvo su sede en la calle de Venezuela No.8, en la Ciudad de México.

Con el crecimiento de su competencia material, aumentó el número de Salas y Magistrados, pasando de 5 a 7 Salas, y de 15 a 22 Magistrados, según reformas al artículo 147, del Código Fiscal de la Federación por Decreto de 28 de diciembre de 1946. También, en esa misma época, el Tribunal cambió su domicilio a la calle de Palma No. 5, en el Distrito Federal.

Al amparo de la Ley Orgánica publicada el 2 de febrero de 1978, en vigor a partir de agosto de ese año, sufrió una modificación estructural, y aprovechando la política de la desconcentración administrativa iniciada bajo el régimen presidencial del Lic. José López Portillo, que buscaba acercar los servicios administrativos y la justicia a los administrados, se creó una Sala Superior integrada por 9 Magistrados y se dividió el territorio nacional en once regiones, estableciéndose 6 Salas Regionales Metropolitanas con jurisdicción en el Distrito Federal, y Salas Regionales foráneas en las diversas regiones del país.

1.3.2. Evolución de la regionalización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En primer término iniciaron sus actividades, el 1° de enero de 1979, las Salas Regionales del **Norte Centro**, con sede en Torreón, Coah. y jurisdicción en los Estados de Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas; del **Noreste** con sede en Monterrey, N.L. y jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas; y de **Occidente** con sede en Guadalajara, Jal. y jurisdicción en Aguascalientes, Jalisco, Colima y Nayarit.

El 1° de octubre de 1980, entraron en funcionamiento las Salas Regionales del **Noroeste** con sede en Ciudad Obregón, Son. y jurisdicción en Baja California Norte y Sur, Sinaloa y Sonora; del **Centro** con sede en Celaya, Gto. y jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí; y del **Golfo Centro** con residencia en Puebla, Pue. y jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

Completando la desconcentración del Tribunal, en abril de 1982 se instalaron las Salas Regionales **Hidalgo México** con residencia actual en Tlalnepantla, Edo. de Mex. y

jurisdicción en los Estados de Hidalgo y México; **Pacífico Centro** con sede en Cuernavaca, Mor. y jurisdicción en Morelos y Guerrero; **Sureste** con residencia en Oaxaca, Oax. y jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca; y **Peninsular** con sede en Mérida, Yuc. y jurisdicción en los Estados que conforman la Península de Yucatán. A partir de enero de 1990, se creó una Segunda Sala Regional Hidalgo México y en 1993, se creó también la Sala Regional de **Guerrero** con sede en Acapulco, Guerrero.

Siguiendo la evolución del Tribunal, conforme a las reformas adoptadas en la Ley Orgánica, que entró en vigor a partir del 1° de enero de 1996, la Sala Superior se encontraba integrada por 11 Magistrados funcionando en 2 Secciones con 5 Magistrados cada una, y un Presidente, que no integraba Sección, y funcionando además en pleno. También se crearon 2 Salas Regionales Metropolitanas más (Séptima y Octava), y se suprimió la Sala Regional Morelos, al suprimirse la región Pacífico Centro, por disposición del artículo Tercero Transitorio.

Dado el alto número de asuntos que ingresaron en determinadas regiones, y el rezago que ello implicó, el Pleno del entonces Tribunal Fiscal de la Federación determinó crear, a partir del 16 de marzo de 1998, tres Salas más en la Región Metropolitana (ahora son once); además, la Sala Regional del Noreste se convirtió en 1ª Sala y se creó una 2ª Sala en la misma región.

Posteriormente, el propio Pleno por acuerdo G/12/98, aprobado en sesión de 5 de marzo de 1998, determinó crear la **2ª Sala Regional del Centro**, con sede en Querétaro, Qro., mientras que en la Región Noroeste, por acuerdo G/10/98 de misma fecha, se creó la **2ª Sala con sede en Tijuana, B.C.**; en ambos casos la 2ª Sala se crea en una localidad diversa de la de su antecesora, dentro de la misma región.

Por Acuerdo G/25/98 de 4 de noviembre de 1998, el Pleno del citado Tribunal determinó aumentar el número de **Salas Regionales de Occidente y Golfo Centro**, creando una **Segunda Sala Regional de Occidente** con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jal., una Tercera Sala en la misma región con sede en Aguascalientes, Ags., y dos Salas más en la

Región Golfo Centro, integrándose estas últimas como Segunda Sala con sede en la Ciudad de Puebla, Pue. y Tercera Sala con sede en la Ciudad de Jalapa, Ver.

De igual forma, mediante acuerdo G/11/99 de 23 de junio de 1999, el Pleno de ese Tribunal aprobó la creación de una **Segunda Sala Regional del Norte Centro**, ubicada en Chihuahua, Chihuahua.

Asimismo, mediante la expedición del acuerdo G/8/2000, de 16 de junio de 2000, el Pleno de la Sala Superior determinó instalar la Tercera Sala Regional del Noreste con sede en la Ciudad de Culiacán, Sinaloa; la Tercera Regional del Norte Centro con sede en Torreón, Coahuila y la Tercera Sala Regional Hidalgo-México, con sede en Tlalnepantla, Estado de México.

En el año 2001, con la finalidad de proveer una impartición de justicia más eficaz, a través de los acuerdos G/10/2001 y G/43/2001, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 25 de enero, 2 de febrero y 18 de marzo del año 2001, el Pleno de la Sala Superior redefinió los límites territoriales y denominaciones de las regiones de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; además, de crear cinco nuevas Salas Regionales las cuales son: **Primera y Segunda Salas Regionales del Noroeste II**, en la ciudad de Hermosillo, Estado de Sonora; **Sala Regional del Golfo-Norte**, en Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas; **Sala Regional Chiapas-Tabasco**, en Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas; y **Sala Regional del Caribe**, con sede en la Ciudad de Cancún, Estado de Quintana Roo.

Mediante Acuerdo G/30/2005, el Pleno de ese Tribunal determinó aumentar el número de Salas Regionales, creando una **Tercera Sala Regional del Norte-Centro II**, con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila; una **Tercera Sala Regional de Occidente**, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco; una **Tercera Sala Regional de Oriente**, con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla; una **Segunda Sala Regional del Golfo**, con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz; y una **Sala Regional del Pacífico-Centro**, con sede en la Ciudad de Morelia, Estado de Michoacán.

1.3.3. Organización actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Respecto a la estructura y funcionamiento actual del Tribunal, la Ley Orgánica vigente a partir del 06 de diciembre de 2007, establece los siguientes puntos medulares:

Se integra por una Sala Superior; las Salas Regionales, y la Junta de Gobierno y Administración.

La Sala Superior se compone de trece Magistrados especialmente nombrados para integrarla, de los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración.

Puede actuar en Pleno o en dos Secciones. Los dos Magistrados de Sala Superior que formen parte de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, no integrarán el Pleno ni las Secciones por el tiempo que dure su encargo en dicha Junta, salvo en los casos en que se deba elegir de entre los Magistrados de Sala Superior al Presidente del Tribunal; para aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal en el que se deberán incluir entre otros aspectos, las regiones, sede y número de Salas Regionales, así como las materias específicas de competencia de las Secciones de la Sala Superior o de las Salas Regionales y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción; para expedir el Estatuto de Carrera; para elegir a los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que se integrarán a la Junta de Gobierno y Administración; y para aprobar y someter a consideración del Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal, previa evaluación de la Junta de Gobierno y Administración.

El Pleno estará integrado por el Presidente del Tribunal y por diez Magistrados de Sala Superior, para la validez de las sesiones del Pleno se requerirá, cuando menos, la presencia de siete Magistrados y los debates serán dirigidos por el Presidente del Tribunal. Las sesiones serán públicas, excepto cuando la mayoría de los Magistrados presentes acuerde su privacidad, atendiendo a la naturaleza del caso a resolver.

Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la sesión en que asista la totalidad de sus miembros o tenga una composición impar. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente.

Cuando se resuelva sobre el criterio de interpretación y aplicación de una ley, que deba asumir el carácter de precedente o de jurisprudencia, el Pleno aprobará la tesis y el rubro correspondientes para su publicación.

Las Secciones de la Sala Superior se integrarán con cinco magistrados de entre los cuales elegirán a sus Presidentes. Bastará la presencia de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar la Sección.

El Presidente del Tribunal no integrará Sección, salvo cuando sea requerido para integrarla ante la falta de quórum, en cuyo caso presidirá las sesiones, o cuando la Sección se encuentre imposibilitada para elegir su Presidente, en cuyo caso el Presidente del Tribunal fungirá provisionalmente como Presidente de la Sección, hasta que se logre la elección.

Las Salas Regionales se integran por tres Magistrados cada una, siendo indispensable la presencia de los tres Magistrados para que puedan efectuar sesiones, pero para resolver basta mayoría de votos.

En cada una de las regiones hay el número de Salas que acuerda el Pleno de la Sala Superior, las cuales tendrán la sede que el mismo señale.

En la actualidad existen las siguientes Regiones y Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

I.- **Noroeste I**, con jurisdicción en el Estado de Baja California.

Sala única con sede en la Ciudad de Tijuana, B.C.

II.- **Noroeste II**, con jurisdicción en el Estado de Sonora.

1ª y 2ª Salas con sede en la ciudad de Hermosillo, Estado de Sonora.

III.- **Noroeste III**, con jurisdicción en los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.

Sala única con sede en la Ciudad de Culiacán, Sin.

IV.- **Norte-Centro I**, con jurisdicción en el Estado de Chihuahua.

Sala única con sede en la Ciudad de Chihuahua, Chih.

V.- **Norte-Centro II**, con jurisdicción en los Estados de Durango y Coahuila.

1ª, 2ª y 3ª Salas con sede en la Ciudad de Torreón, Coah.

VI.- **Noreste**, con jurisdicción en el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas.

1ª y 2ª Salas con sede en la Ciudad de Monterrey, N.L.

VII.- **Occidente**, con jurisdicción en los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.

1ª, 2ª y 3ª Salas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jal.

VIII.- **Centro I**, con jurisdicción en los Estados de Zacatecas y Aguascalientes.

Sala única con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Ags.

IX.- **Centro II**, con jurisdicción en los Estados de San Luis Potosí y Querétaro.

Sala única con sede en la Ciudad de Querétaro, Qro.

X.- **Centro III**, con jurisdicción en el Estado de Guanajuato.

Sala única con sede en la Ciudad de Celaya, Gto.

XI.- **Hidalgo-México**, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.

1ª, 2ª y 3ª Salas con sede en Tlalnepantla, Edo. de México

XII.- **Oriente**, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala y Puebla.

1ª, 2ª y 3ª Salas ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Pue.

XIII.- **Golfo**, con jurisdicción en el Estado de Veracruz.

1ª y 2ª Salas con sede en la Ciudad de Xalapa, Ver.

XIV.- **Pacífico**, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.

Sala única con sede en la Ciudad de Acapulco, Gro.

XV.- **Sureste**, con jurisdicción en el Estado de Oaxaca.

Sala única con sede en la Ciudad de Oaxaca, Oax.

XVI.- **Peninsular**, con jurisdicción en los Estados de Yucatán y Campeche.

Sala única con sede en la Ciudad de Mérida, Yuc.

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

1ª a 11ª Salas con sede en México, D.F.

XVIII.- **Golfo-Norte**, con jurisdicción en el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado.

Sala única con sede en Ciudad Victoria, municipio del mismo nombre, Estado de Tamaulipas.

XIX.- **Chiapas-Tabasco**, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Tabasco.

Sala única con sede en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, municipio del mismo nombre, Estado de Chiapas.

XX.- **Caribe**, con jurisdicción en el Estado de Quintana Roo.

Sala única con sede en la Ciudad de Cancún, municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo.

XXI.- **Pacífico-Centro**, que comprende el Estado de Michoacán.

Sala única con sede en la Ciudad de Morelia, Estado de Michoacán.

1.4. Evolución de la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nace con competencia estrictamente limitada a la materia fiscal, puesto que el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, señalaba concretamente que conocería de los juicios contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias, o de cualquier organismo fiscal autónomo que sin ulterior recurso administrativo determinaran la existencia de un crédito fiscal, lo fijaran en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación; contra las resoluciones que constituyeran responsabilidades administrativas en materia fiscal; contra sanciones por infracciones a las leyes fiscales; contra cualquier resolución diversa

que causara agravio, en materia fiscal, no reparable por algún recurso administrativo; en contra del ejercicio de la facultad económico coactiva; contra la negativa de la autoridad para devolver un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido, de ahí que originalmente se le denominara Tribunal Fiscal de la Federación.

Pero si bien es cierto que nace con una competencia circunscrita esencialmente a lo fiscal, con el andar del tiempo y el crecimiento de la Administración Pública, se le fueron sumando paulatinamente otras áreas competenciales.

Así, por virtud de Decreto de 31 de diciembre de 1941, a partir de 1942 se agrega la depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal; el 1º de junio de 1943 se reformó la Ley de Instituciones de Fianzas, para otorgarle competencia en esa materia; por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1944, se reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, con lo que se suman los asuntos relativos a cuotas obrero patronales y capitales constitutivos, al otorgársele el carácter de organismo fiscal autónomo a dicho Instituto; en 1946 se agregó la materia fiscal del Distrito Federal, con motivo de la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y con las reformas a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Por otra parte, las pensiones y prestaciones sociales de las Fuerzas Armadas y la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por el Ejecutivo, se agregaron mediante Decreto de 29 de diciembre de 1961; por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1965, se reformó el artículo 160, del Código Fiscal de la Federación, y se incorporaron las materias de responsabilidades administrativas de los funcionarios o empleados de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, para conocer de la imposición de multas por infracción a la legislación Federal o del Distrito Federal, y se estableció de manera precisa la competencia para conocer de resoluciones dictadas en materia fiscal del Distrito Federal; se agregó el conocimiento de los juicios en contra de resoluciones dictadas en materia de pensiones civiles, y por último, se puntualizó la competencia para conocer de asuntos que señalaran otras leyes.

A partir de la creación del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 1971, las materias fiscales y de multas por violación a las disposiciones de las dependencias de dicha entidad, pasaron al conocimiento de ese Tribunal, sustrayéndose en consecuencia del conocimiento del entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

Asimismo, a la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, mediante Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, se otorgó también la competencia para conocer de los asuntos relativos a las aportaciones del mismo.

Posteriormente, según la dinámica de las relaciones comerciales internacionales, la Ley de Comercio Exterior también otorga competencia al Tribunal para conocer de asuntos como cuotas compensatorias, certificados de origen, cupos en materia de importaciones y exportaciones, adentrándose de lleno en la dinámica comercial moderna y estableciéndose también como órgano de revisión alterno, y excluyente, a los paneles instituidos por el Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En el año 2001, ese Tribunal tuvo una ampliación tremenda de competencia al incorporarse dentro de su área de conocimiento a las resoluciones, "...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 del Procedimiento Administrativo"; lo que además de permitirle conocer prácticamente cualquier resolución emanada de una autoridad administrativa, en términos del ordenamiento legal a que se ha hecho referencia, también trajo aparejado el cambio de denominación para quedar como lo conocemos actualmente, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Concretamente, resulta competencia de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican en el artículo 14, de su Ley Orgánica vigente, aclarando que las resoluciones se consideran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

Asimismo, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se amplió la competencia para conocer de 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.

Además de las demandas intentadas por los particulares, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resulta competente, para conocer de los juicios promovidos por las autoridades para anular las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que éstas sean de las materias señaladas como de su competencia, en lo que doctrinalmente se conoce como juicio de lesividad.

Las Salas Regionales deben conocer de los juicios que sean de su competencia material, con excepción de aquellos que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior del propio Tribunal, sin embargo, antes de remitirlos para su resolución deben encargarse de la instrucción de los mismos.

Compete al Pleno o a las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resolver por atracción los juicios con características especiales, siendo éstos los establecidos en la fracción I, incisos a) y b), del artículo 48, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; específicamente, el referido precepto legal indica que se consideran juicios con características especiales, aquellos que por su materia, conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés o trascendencia.

Asimismo, la norma en cita establece textualmente que para considerar de trascendencia la cuantía debe exceder de tres mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; sin embargo, mediante el acuerdo G/7/2000, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determinó que el valor del negocio controvertido deberá exceder de \$100'000,000.00, para ejercer la facultad de atracción.

En otro supuesto, el artículo citado indica que se ejecutará la facultad de atracción cuando para la resolución de los juicios sea necesario establecer por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general; fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta que se haya fijado jurisprudencia.

El Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo establecido en el artículo 18, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene competencia para resolver los juicios que versen sobre los supuestos señalados en el artículo 94, de la Ley de Comercio Exterior; además de aquellos juicios en los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o bien, cuando el demandante plantee como agravio que no se haya aplicado en su favor alguno de ellos.

1.5. Actual competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El vigente artículo 14, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece catorce supuestos específicos de competencia, y un quinceavo abierto a toda clase de resoluciones cuya competencia se consigne en ley diversa a favor de ese Tribunal.

Las fracciones I, II y IV, del referido ordenamiento legal, se refieren eminentemente a materia tributaria, abarcando en tales supuestos jurídicos prácticamente cualquier resolución definitiva que se pudiera emitir en materia fiscal, pues mientras las fracciones I y II se refieren a resoluciones que determinen de créditos fiscales y a la devolución de impuestos indebidamente percibidos por el Estado, la fracción IV amplía la competencia a resoluciones que causen cualquier agravio en materia fiscal, por ejemplo la negativa de aceptar la solicitud de aceptación de determinado criterio, la resolución que recaiga a recursos en materia fiscal, y la imposición de multas o sanciones por infracción a normas tributarias, que no pueden considerarse estrictamente como créditos fiscales.

Conviene para mejor comprensión aclarar que según ha definido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por materia fiscal debemos entender todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de la infracción a las leyes que los determinan.

Respecto a la fracción III del precepto en cita, referido a las resoluciones definitivas que impongan multas por infracciones a normas administrativas federales, no se comparte la opinión de Emilio Margáin Manautou, quien sostiene que las fracciones I a IV, del artículo en análisis “...*tienen de común aludir a controversias por ingresos de naturaleza fiscal (sea que deriven de tributos, productos o aprovechamientos), que fueron las que inicialmente se otorgaron como competencia al tribunal de anulación...*”¹⁸; pues aunque las multas implican ingresos percibidos por el Estado y originalmente ese Tribunal conocía del área netamente fiscal, con el devenir del tiempo su campo de conocimiento se fue ampliando hasta abarcar prácticamente la totalidad de la materia administrativa, por eso, las multas a que se refiere la fracción actualmente no pueden considerarse que necesariamente derivan de la aplicación de disposiciones tributarias.

Así, esta fracción da la base para que ante dicho organismo se impugnen multas en materias tales como el comercio, salubridad, trabajo, etc.; por consiguiente, en esta fracción únicamente deben quedar incluidas las multas por infracción a normas administrativas federales de naturaleza diversa a la fiscal, mientras aquellas resoluciones a través de las cuales se imponen multas por infracción a disposiciones fiscales, deben a su vez entenderse incluidas en la fracción IV del precepto en análisis, pues éste se refiere a las resoluciones que causen un agravio específicamente en materia tributaria.

Conforme a las fracciones V y VI, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene competencia para conocer sobre pensiones y demás prestaciones sociales, militares y civiles. Ello obedece a que tales servicios derivan del entero de contribuciones, según dispone el artículo 2º, fracción II, del Código Fiscal de la Federación; y su manejo se encuentra a cargo de diversas entidades pertenecientes a la Administración Pública Federal, por ende, tanto por la materia (el tributo) como por la

¹⁸ Margáin Manautou, Emilio, op. cit., nota 12, p. 80

autoridad encargada de su manejo, el Tribunal resulta el órgano competente para dirimir los conflictos surgidos con motivo de su uso o su actuación.

La fracción VII, por su parte, otorga competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebradas por las dependencias de la Administración Pública Centralizada, en primer lugar por las partes que lo suscriben, esto es, la administración pública y los particulares; y en segundo, porque con su celebración se persigue un interés público.

Sobre el particular, Bielsa considera, “...*la decisión de todo litigio promovido por la ejecución e interpretación controvertida de los actos administrativos, es de la competencia de los tribunales contenciosos-administrativos. El fundamento y justificación de esta competencia está en el objeto del contrato administrativo; es decir, en el grado de interés público que el contrato contiene. Es contrario al principio de la competencia jurisdiccional someter a tribunales civiles o comerciales las contiendas surgidas en la ejecución o cumplimiento de un contrato administrativo. Tanto por el objeto (ratione materiae), como por la administración pública (ratione personae), la competencia debe ser de los tribunales contenciosos-administrativos...*”¹⁹

Debemos apuntar, el referido precepto legal establece una limitante, al no considerar como competencia del Tribunal los contratos celebrados con la Administración Pública Descentralizada o Paraestatal, presumiblemente atendiendo a su naturaleza y no a su objeto, pues como los contratos que celebre dicha administración también pueden atender al interés público, realmente no se aprecia haya razón válida para negarle conocimiento de éstos al referido Tribunal.

Por su parte, la fracción VIII, otorga competencia a ese Tribunal, sobre las resoluciones definitivas que se dicten negando a los particulares 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

¹⁹ Citado por Argañarás, Manuel J., op. cit., nota 16, p. 102

Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado

En cuanto a la fracción IX, del precepto en análisis, ésta otorga competencia a ese Tribunal, para conocer de las resoluciones a través de las cuales se requiera el pago de garantías, a favor de la Federación, los Estados y los Municipios, así como de sus entidades paraestatales, las cuales suelen otorgarse para suspender en el caso de contribuciones el procedimiento administrativo de ejecución o por ejemplo en el ámbito penal, el otorgamiento de la caución para la libertad provisional del reo.

Al respecto conviene mencionar, la normatividad aplicable a la materia de fianzas tiene como propósito asegurar la efectiva recaudación de ingresos a favor del Estado, lo más pronto posible, mediante un procedimiento ágil, ya que resultaría indebido jurídicamente que la autoridad aceptara garantías que llevan aparejadas ejecución, para después someterse a un litigio previo en lugar de lograr su efectividad por la vía económico coactiva a la que tiene derecho, sin embargo, ello no quiere decir que la autoridad administrativa encargada del cobro no deba ajustar su actuación a la normatividad aplicable, como acompañar al requerimiento de pago la documentación que acredite fehacientemente la exigibilidad de la garantía o bien requerir ésta dentro de un determinado plazo legal; y es justamente cuando el particular considera que la autoridad no se ajusta a dichos requisitos, cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, adquiere competencia sobre la materia.

Además de lo anterior, es importante destacar, este caso de competencia se sujeta a las reglas especiales que al efecto establece la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, con la particularidad de que el plazo para la interposición del juicio de nulidad se encuentra limitado a treinta días **naturales**, en lugar de los cuarenta y cinco **hábiles** que establece el artículo 13, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

De acuerdo a lo dispuesto en la fracción X, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta competente para conocer sobre las resoluciones definitivas que se emitan respecto de las materias señaladas en el artículo 94, de la Ley de Comercio Exterior, en atención contra éstas opera el recurso administrativo de revocación,

debiéndose hacer hincapié el medio legal de defensa antes señalado no es de interposición optativa, por tanto, previo a acudir a juicio de nulidad por resoluciones en materia de certificación de origen y las que apliquen cuotas compensatorias, el particular afectado debe agotar el citado medio de defensa.

La fracción XI, de la Ley Orgánica del originalmente llamado Tribunal Fiscal de la Federación, siempre ha ocasionado grandes controversias; originalmente se refería a resoluciones recaídas a recursos administrativos interpuestos en contra de las resoluciones contenidas en las primeras doce fracciones del artículo en comento, pero además señalaba los recursos a que se refiere el artículo 83, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin especificar si en éste último caso se podían considerar aquellas que resolvieran sobre asuntos que no fueran competencia material del Tribunal, lo que ocasionaba confusión entre los postulantes, pues había Salas del Tribunal que admitían a juicio resoluciones que otras desechaban al no considerarlas dentro de su competencia material.

Dicho dispositivo, se refería a las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pusieran fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resolvieran un expediente.

En nuestra consideración, la incorporación de este supuesto dentro de la Ley Orgánica del todavía llamado Tribunal Fiscal de la Federación, el 1º de enero de 1996, abrió la siguiente etapa en la vida del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues realmente a partir de este momento ya contaba con competencia para conocer de resoluciones de carácter netamente administrativo y no únicamente fiscal.

No obstante, el alcance que debía otorgarse a la citada fracción, se definiría claramente tres años después cuando la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la tesis de jurisprudencia 139/99, aprobada en sesión privada del 3 de diciembre de 1999, publicada en el Semanario Judicial de la Federación de enero de 2000, páginas 42 y 43, determinó que los actos que se rigen por el artículo 83, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sí eran impugnables ante ese Tribunal, al señalar:

“REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las “vías judiciales correspondientes” como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que este sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido Tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.”

La fracción en comento ha acogido la misma redacción contemplada por el propio artículo 83, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la que ha sido la más grande incorporación competencial que ha recibido el originalmente llamado Tribunal Fiscal de la Federación, en los últimos años, pues actualmente puede conocer prácticamente de cualquier resolución de carácter administrativo, al referirse a las resoluciones, “*...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 del Procedimiento Administrativo*”; lo que además como ya se señaló, produjo un cambio en su denominación.

Ello obedece a que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, vigente a partir del 1° de Julio de

1995, tenía como finalidad codificar las diversas disposiciones jurídicas que en materia administrativa se encontraban dispersas en distintas leyes y reglamentos, a fin de dar mayor seguridad a las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los particulares, de tal suerte que al otorgarle al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, competencia para conocer de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en términos de dicho ordenamiento, éste adquiere conocimiento del conjunto de resoluciones emitidas por autoridades administrativas federales, quedando excluidas únicamente las materias de carácter electoral, justicia agraria y laboral, además de los actos del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales; en términos del artículo 1º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que a la letra dispone:

“**Artículo 1.-** Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés público, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, únicamente les será aplicable el artículo 4 A de esta Ley.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.”

Cabe señalar, en su texto original, el artículo 1º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, señalaba que las disposiciones de esa Ley se aplicarían a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada; sin embargo, mediante reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2000, en vigor al día siguiente, se adicionó un segundo párrafo al precepto en cita, en donde se establece que el ordenamiento jurídico también sería aplicable a los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal Paraestatal, respecto de sus actos de autoridad.

La fracción XII, del artículo 14, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por su parte otorga competencia al Tribunal para conocer de aquellas resoluciones definitivas que decidan los recursos administrativos intentados contra cualquiera de las resoluciones indicadas en las demás fracciones que hemos comentado. Pareciera que el legislador quiso asegurarse que no sólo se entendiera impugnables ante ese Tribunal, las resoluciones antes analizadas sino también cualquiera que recaiga al medio legal de defensa intentado contra ellas.

En la fracción XIII, del artículo en comento, otorga competencia al Tribunal para conocer de aquellas resoluciones 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.

La fracción XIV, del artículo 14 en estudio, otorga competencia al Tribunal para conocer de aquellas resoluciones 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 rijan a dichas materias, la excepción en éste artículo la encontramos en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

Por último en la fracción XV, del multicitado artículo, el legislador deja un margen muy amplio de competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al disponer que podrá conocer de los demás casos señalados expresamente a su favor en otras leyes, al respecto podemos citar como ejemplos el artículo 18, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el artículo 95 bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, 54 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 287 y 288 de la Ley del Seguro Social, 95 de la Ley de Comercio Exterior, entre otras.

Además, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se concedió expresamente a ese Órgano Colegiado la facultad para conocer de actos de aplicación general, al establecerse en su artículo 2º, que el juicio contencioso administrativo será procedente “...*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*”.

Aquí conviene señalar que aunque la norma en comento no lo especifica, debe entenderse que se refiere a disposiciones de carácter general expedidas por las **dependencias** del Ejecutivo Federal; pues por una parte, dichos actos constituyen sencillamente explicaciones encaminadas a orientar a los funcionarios de la organización administrativa; por otra, al tratarse de disposiciones inferiores a los actos legislativos y a los reglamentarios, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, únicamente se encontraría analizando su legalidad y no su inconstitucionalidad, pues dicha competencia se encuentra reservada al Poder Judicial de la Federación.

En efecto, aún cuando dichas disposiciones generales finalmente repercuten sobre el causante o administrado, (como cuando se le requiere un determinado número de copias para realizar un trámite), su validez es contrastable con ordenamientos inferiores a la Constitución Federal, de donde el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, únicamente analiza su constitucionalidad indirecta, esto es, si se apega o no a la garantía de legalidad.

Como ejemplos de los actos antes señalados, podemos referirnos a las muy comunes circulares administrativas, a través de las cuales los funcionarios administrativos de diversas jerarquías señalan directrices generales a sus subordinados; o las denominadas Miscelánea Fiscal o Miscelánea de Comercio Exterior, y los valores del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Cabe aclarar, el acto administrativo de carácter general debe ser autoaplicativo, es decir, que con su sola entrada en vigor obligue al administrado a hacer o no hacer, sin

necesidad de que se verifique un acto condición; o bien, siendo heteroaplicativa se combata concomitantemente con su primer acto de aplicación, pues de otra forma el acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general se encontraría consentido.

1.6. La competencia territorial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Desde su creación por virtud de la Ley de Justicia Fiscal promulgada el 27 de agosto de 1936, y hasta antes de la Ley Orgánica promulgada en febrero de 1978 y en vigor a partir de agosto de ese año, no existía ninguna distinción respecto a la competencia territorial del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que las Salas conocían de todos los asuntos de su competencia material en el territorio nacional, sin distinción respecto del domicilio de la parte actora o de la demandada.

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica, el 1° de agosto de 1978, se inicia la regionalización del Tribunal, creándose Salas Regionales Foráneas, en adición a las Metropolitanas.

El artículo 24 de la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, vigente a partir de agosto de 1978 y hasta el 31 de diciembre de 1992, adoptó como criterio para definir la competencia territorial el de la sede de la autoridad emisora de la resolución cuya nulidad se demandara, al establecer:

“**Artículo 24.-** Las Salas Regionales conocerán por razón del territorio, respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción...”.

Sin embargo, del mencionado artículo 24 de la Ley Orgánica del todavía Tribunal Fiscal de la Federación, se modificó el artículo 34, adoptando un criterio conforme al cual las Salas Regionales conocerían de los juicios por razón del territorio, respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante, excepto en los casos que expresamente señala:

“**ARTÍCULO 34.-** Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto cuando:

- I. Se trate de personas morales que:
 - a. Formen parte del sistema financiero, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta,
 - o
 - b. Tengan el carácter de controladoras o controladas, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado.
- II. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país, y
- III. Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General

En los casos señalados en estas fracciones, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada y, siendo varias las resoluciones impugnadas, la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que pretenda ejecutarlas.

Cuando el demandante resida en territorio nacional y no tenga domicilio fiscal, se atenderá a la ubicación de su domicilio particular.

Si el demandante es una autoridad que promueve la nulidad de alguna resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad actora.

Se presumirá que el domicilio señalado en la demanda es el fiscal salvo que la parte demandada demuestre lo contrario.”

Así, la competencia territorial de las Salas Regionales, se determina atendiendo al domicilio fiscal del demandante, en el caso del juicio de lesividad se toma en cuenta la sede en que se encuentre la autoridad actora.

Aquí sentimos la obligación de comentar, en los artículos 13, fracción III, segundo párrafo, y 14, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que entró en vigor el 1° de enero de 2006, se determinó que el enjuiciante podría señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, con la única limitante que “*cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado en la circunscripción territorial de la Sala*”; lo que motiva considerar, el legislador utiliza indistintamente dos conceptos, los cuales son: jurisdicción y circunscripción, lo cual crea confusión.

De manera vulgar se ha entendido por jurisdicción el campo o esfera de acción o de eficacia de los actos de una autoridad, lo cual parece haber sido acogido por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin embargo, tal descripción más bien corresponde al término circunscripción.

En efecto, jurisdicción proviene de las voces latinas *jus*, derecho y *dicere*, proclamar o decir el derecho, esto es, la facultad de los órganos determinados por el Estado, para dirimir jurisdiccionalmente los conflictos puestos a su consideración; mientras la circunscripción se refiere al área geográfica en que se puede hacer uso de tal facultad, por tanto lo más acertado hubiera sido únicamente indicar que cuando el justiciable tiene su domicilio dentro de la circunscripción de la Sala competente, debe indicar éste para oír y recibir notificaciones.

1.7. Características del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora que hemos abordado la estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta pertinente que analicemos las características de ese Órgano Jurisdiccional, con la finalidad de entender completamente el lugar que ocupa en la impartición de justicia de nuestro país.

1.7.1. Formalmente administrativo materialmente jurisdiccional.

De acuerdo a Gabino Fraga, “...*la separación de Poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los Poderes; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuido exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, y el Poder Ejecutivo, la administrativa. La legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia, y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto las atribuciones a un mismo Poder de naturaleza diferente. 16. Esta última afirmación significa la necesidad de clasificar las funciones del Estado en dos categorías: a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo y orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad. Las funciones son formalmente administrativas, legislativas y judiciales, según*

estén atribuidas al poder ejecutivo, legislativo o judicial. b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir partiendo de un criterio objetivo, materia que prescinde del órgano al que están atribuidas, las funciones son materialmente administrativas, legislativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos...”²⁰

Así, podemos afirmar, si bien es cierto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un organismo formalmente administrativo, porque resuelve controversias en materia administrativa sin estar ubicado en el Poder Judicial Federal, materialmente es un organismo jurisdiccional, porque su función es dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, sean personas físicas o morales, de orden privado o público.

1.7.2. Justicia Delegada.

Se dijo en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que sería un tribunal de jurisdicción delegada:

“...El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del poder Ejecutivo... pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida...”.

Sobre la jurisdicción delegada, Antonio Nava Negrete, sostiene que, “...*implica la inexistencia del vínculo de jerarquía y una independencia administrativa en la actuación, puesto que el superior jerárquico delega sus atribuciones al inferior quien ejerce dichas atribuciones conforme a su leal saber y entender...*”²¹

Desde nuestro punto de vista, resultó equívoco señalar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo Federal, por delegación de facultades hecha por la Ley, pues éste no tenía como propias las facultades

²⁰ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 27ª ed., Ed. Porrúa, México, 1988, p. 28 y 29

²¹ Nava Negrete, Antonio, *Derecho Administrativo Mexicano*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 157

conferidas después a dicho Tribunal. Lo que sí ocurrió, es que el Ejecutivo al expedir la Ley de Justicia Fiscal, lo hizo por delegación de facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la Unión en el año de 1935, lo que constituye un supuesto distinto.

1.7.3. Plena Autonomía.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un organismo dotado de plena autonomía, según se consagró, en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, al indicar que:

“...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...”.

Dicha característica se confirmó en el artículo 1º de la propia Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, al señalar:

“**Artículo 1.-**... El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa...”.

Finalmente, se corrobora con el contenido del artículo 1º de su Ley Orgánica vigente, en la que literalmente se instituye:

“**Artículo 1.-**... El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos...”.

Lo anterior significa que sus resoluciones no están sujetas a ninguna de las demás autoridades que integran el Poder Ejecutivo, además de ser un tribunal que no forma parte del Poder Judicial, y con atribuciones que le son encomendadas por el Poder Legislativo.

Por su parte, Emilio Margáin Manatou, sostiene: “...tratándose de órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía, por los mismos debe entenderse aquellos a

los que se les atribuyen plenas facultades para decidir una controversia mediante la emisión de una sentencia no susceptible de ser revisada por la administración activa, ni formal ni materialmente...”²²

1.7.4. Simple Anulación.

Según la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal que lo creó, el originalmente llamado Tribunal Fiscal de la Federación, sería sólo un tribunal de anulación y no tendría otra función que la de reconocer la legalidad o declarar la nulidad de los actos o procedimientos impugnados ante él, conforme a la naturaleza del contencioso de anulación que se establecía. Sin embargo, se le reconoció un amplio poder para investigar la verdad, otorgándole facultades para admitir toda clase de pruebas, excepto la de confesión de autoridades mediante la absolucón de posiciones, ordenar diligencias para mejor proveer, pudiendo apartarse de las reglas establecidas para la valoración de las pruebas cuando se formara una convicción sobre los hechos, diversa de aquella a que lo llevaría el acatamiento estricto de las reglas formales señaladas por la ley, facultades que usualmente se atribuyen a la plena jurisdicción.

Dicha opinión resulta definitivamente opuesta a la ponencia sostenida por el Magistrado José Gustavo Acero Rodríguez, quien aduce: “...*Por lo que hace al primer Código Fiscal de la Federación que tuvo nuestro país, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1938, en su exposición de motivos (en relación con el asunto que nos ocupa) se dijo que de seguirse la jurisprudencia fijada por la SCJN para la interpretación de los artículos 50 fracción III y 52 de la LJF (en el sentido de atribuirle al órgano jurisdiccional la facultad de admitir toda clase de pruebas, inclusive aquellas que no hubieran sido ofrecidas ante la autoridad administrativa durante la fase oficiosa del proceso tributario), sería tanto como entregarle al TFF la competencia de un tribunal de plena jurisdicción, en lugar de la simple nulidad que debiera corresponderle...”²³*

²² Margáin Manatou, Emilio. op. cit., nota 12, p. 17

²³ Acero Rodríguez, José Gustavo, *Facultades del Tribunal Fiscal de la Federación para Vigilar el Cumplimiento de sus Resoluciones*, Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Reunión de Magistrados, México, diciembre de 1994.

Se reconoció también en la exposición de motivos que se menciona, que si bien normalmente los juicios serían simplemente declarativos, característicos del contencioso de anulación, en otros llevaría implícita la posibilidad de una condena, como en los juicios entablados contra las negativas de devolución, aunque el Tribunal no estaría dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos; no obstante, respecto de este último supuesto existe ya una evolución de las facultades del Tribunal, al haberse otorgado la facultad de vigilar oficiosamente el cumplimiento de sus sentencias, además de la incorporación de la instancia de queja mediante la cual la parte afectada puede ocurrir ante la Sala Regional, Sección o el Pleno, que haya dictado sentencia definitiva en el juicio, para combatir la indebida repetición de un acto o resolución anulados, así como el acto o resolución emitido por la autoridad administrativa, en donde se incurra en exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia o aquel que sea emitido o notificado con posterioridad al plazo otorgado en la ley para tales efectos.

Resulta pertinente apuntar que Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue considerado un simple tribunal de anulación porque ese carácter le atribuía la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, y en virtud de ello, tradicionalmente se le reconoció tal carácter. Pero incluso en el artículo 58 del propio ordenamiento legal, ya se admitía la posibilidad de señalar ciertos efectos a las sentencias, lo que va más allá de un estricto Contencioso de Anulación en el que exclusivamente se debe declarar si la resolución administrativa está o no afectada de ilegalidad, al disponer:

“Artículo 58.- Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII, del artículo 14, **indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.** Entretanto que ésta no se pronuncie, continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido dictada dentro del juicio”.

Hoy en día, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emite una serie de fallos en los que no se limita a declarar la nulidad de la resolución impugnada, sino que en ellos fija el sentido y términos para otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos indebidamente afectados, o incluso establece la interpretación y cumplimiento que deberá dársele al clausulado de un convenio celebrado entre un particular y la

Administración Pública Centralizada, esto es, sentencias evidentemente de condena que son características de la plena jurisdicción.

Algunos autores consideran que la naturaleza del Tribunal sigue siendo la de un Órgano Contencioso de simple anulación, opinión que no se comparte, pues se considera que el Contencioso que se sigue en la actualidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, realmente rebasa las facultades del Contencioso de Anulación francés que le sirvió de modelo y se pretendió imitar, al contar con facultades conferidas que son propias del Contencioso de Plena Jurisdicción.

CAPÍTULO II. LAS SENTENCIAS QUE EMITE TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Introducción.

Apoyados en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los gobernados tienen derecho a que se les administre justicia por Tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, para lo cual deben emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Ahora, de los actos procesales existentes se considera a la sentencia como el más importante de ellos, pues a través de aquella finaliza la contienda jurisdiccional entre las partes, reconociendo un derecho o una obligación a cargo de una ellas, siendo obligatorio entre los litigiosos acatar lo resuelto por el Órgano Jurisdiccional competente.

Por tanto, conforme al tema expresado en el título de este trabajo, resulta prudente analizar primero en forma genérica, lo que debemos entender por sentencia y luego aterrizar en el caso concreto del juicio contencioso administrativo federal, para entender las clases de sentencias que puede emitir así como los efectos cuyo cumplimiento forzoso afirmamos sólo puede obtenerse a través del juicio de amparo indirecto.

2.1. La sentencia en la Teoría del Derecho Procesal.

A través de los años, grandes tratadistas han aportado a la doctrina diferentes conceptos acerca de que debe entenderse por sentencia. A continuación mencionaremos algunos de estos conceptos, a efecto de tener una visión general de lo que es una sentencia.

Para Hugo Alsina, la sentencia constituye “*el medio por el cual... ejercita (el juez) la función jurisdiccional... Con ella... resuelve definitivamente la cuestión litigiosa...*”.¹

¹ Alsina, Hugo. *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, vol. II, Compañía Argentina de Editores, S. de R.L., Buenos Aires, 1941, p.779

De acuerdo a Manresa y Navarro, la sentencia “*es el acto solemne que pone fin a la contienda judicial, decidiendo sobre las pretensiones que han sido objeto del pleito*”.²

Para Ugo Rocco, la sentencia “*es aquel acto por el que el Estado, a través del órgano jurisdiccional destinado a tal fin (juez), al aplicar la norma al caso concreto, declara qué tutela jurídica concede el derecho objetivo a un interés determinado*”.³

Chiovenda, define a la sentencia como “*la resolución del juez que, acogiendo o rechazando la demanda, afirma la existencia o la inexistencia de una voluntad concreta a la ley, que garantiza un bien, o lo que es igual, respectivamente, la inexistencia o existencia de la voluntad de la ley deducida en juicio*”.⁴

Para Jaime Guasp, “*la sentencia es el acto del órgano jurisdiccional en que éste emite su opinión sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión de la parte con el derecho objetivo y en consecuencia, actúa o se niega a actuar dicha pretensión*”.⁵

El maestro Eduardo Pallares, sostiene, “*la sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso*”.⁶

Couture, distingue dos significados de la palabra sentencia: como acto jurídico y como documento. En el primer caso la sentencia es el acto procesal “*que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometido a su conocimiento*”. A su vez como documento, “*la sentencia es la pieza escrita, emanada del Tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida*”.⁷

² Ibidem. p. 720

³ Rocco, Ugo, *Derecho Procesal Civil*, Tr. Felipe de J. Tena, Ed. Porrúa Hnos. y Cía., 2ª ed., México, 1944, p. 250

⁴ Cit. por Becerra Bautista, José. *El proceso civil en México*, 10ª ed, Ed. Porrúa, México, 1982, p. 170

⁵ Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 15ª ed., Ed. Porrúa, México, 1983, p. 721

⁶ Ídem.

⁷ Couture, Eduardo J., *Vocabulario Jurídico*, Ed. Desalma, Buenos Aires, 1976, p. 227.

El maestro Becerra Bautista, define la sentencia como “*la resolución del órgano jurisdiccional que dirime, con fuerza vinculativa, una controversia entre partes*”.⁸

Por su parte, Fix-Zamudio indica que la sentencia “*es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia lo que significa la terminación del proceso*”.⁹

Para Humberto Briseño Sierra, la sentencia “*...es el acto del juzgador que tiene la mayor trascendencia, no sólo porque se va hacia el exterior del proceso, sino porque recoge de éste los actos de eficacia y de eficiencia, para dejar resuelto el litigio*”.¹⁰ Además señala que “*...es la resolución de un tercero imparcial sobre un debate formado precisamente entre partes interesadas...*” y que “*...en lo administrativo, el debate se sustenta sobre un desacuerdo por la aplicación de una regla de derecho administrativo*”.¹¹

De los preceptos transcritos podemos concluir, la sentencia es el acto emanado de la inteligencia del juzgador, a través del cual dirime una contienda expuesta a su consideración, y que materialmente debe constar por escrito.

2.2. Naturaleza jurídica de la sentencia.

La sentencia señala la terminación de la actividad procesal de las partes dentro del proceso, es decir, que después de plantear las partes al tribunal los puntos sobre los que versa su controversia, de acreditar los hechos con las pruebas que se consideren idóneas y de demostrarle la aplicabilidad de la norma abstracta por ellos invocada, al caso concreto, ha agotado su actividad; las partes han satisfecho las actividades que son necesarias para la consecución del fin que persiguen o sea la prestación de la actividad jurisdiccional, para que el Estado declare los intereses protegidos por el derecho objetivo.

⁸ Becerra Bautista, José. op. cit., nota 30, p. 730

⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *Derecho Procesal en el Derecho*, UNAM, colección “Las Humanidades en el siglo XX”, México, 1975, p. 99.

¹⁰ Briseño Sierra, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal el Régimen Federal Mexicano*, 2ª ed., México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1975, p. 627

¹¹ Briseño Sierra, Humberto, *La Sentencia Naturaleza y Alcances*, Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años al servicio de México, 1ª ed., 1982, Tomo II, p. 556

Así, surge para el Estado la obligación de realizar el acto en que concentra su función jurisdiccional: La sentencia.

La sentencia contiene un mandato jurisdiccional que convierte la norma abstracta y general en norma concreta y particular. Es así que la jurisdicción en uno de sus aspectos consiste en la facultad de aplicar la ley, de concretarla individualmente con relación al litigio y esa facultad de que sólo gozan los jueces y magistrados, se realiza mediante un mandato, un acto jurídico, que es acto de voluntad, tendientes a generar determinados efectos que la sentencia realiza.

Recordemos, que el acto jurídico es la manifestación de voluntad dirigida a producir efectos jurídicos o consecuencias de derecho, con la expresa intención de que estos se realicen.

Para la existencia del acto jurídico se requiere, en primer término, una declaración de voluntad formulada con la intención de producir consecuencias de derecho; en segundo lugar, es necesario que las consecuencias derivadas de la declaración de voluntad estén previstas y reguladas por el derecho, y tercero, que el objeto, fin o condición perseguida con la condición o sus consecuencias, sea posible física y jurídicamente. En base a lo anterior, la sentencia es un acto jurídico, pues participa de sus características, siendo ésta la expresión de una voluntad que produce efectos jurídicos y que también está regulada jurídicamente.

2.3. Regulación constitucional de la sentencia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su capítulo de garantías individuales, contempla en sus artículos 13, 14 y 17 cuestiones que atañen a la sentencia, en cuanto al derecho que tienen los gobernados de acceder a la impartición de justicia, contando con la garantía de que se les impartirá justicia a través de tribunales previamente establecidos, de manera expedita, completa, imparcial y gratuita,

observándose las formalidades esenciales del procedimiento y aplicando la ley o interpretación de la misma que se adecue exactamente al caso concreto.

Juventino V. Castro, considera “...*un orden justo, requiere en primer lugar de expedición de leyes que tomando en cuenta la justicia, definen y aseguren ese concepto legal de justicia; y en segundo lugar, la creación de órganos públicos que interpreten para los fines de su aplicación las normas así creadas, y en su caso hagan las definiciones necesarias para ajustar a los casos concretos, la hipótesis abstracta prevista en la norma jurídica. Esto constituye exactamente la jurisdicción, o sea el juris dicere*”.¹²

Concretamente, la Constitución Federal, en su artículo 17 consagra la garantía del derecho a la impartición de justicia, ya que en él se enuncia expresa y concretamente el derecho que tiene toda persona a que se le administre justicia, el cual se traduce en la facultad que tiene toda persona a acudir ante los tribunales en demanda de justicia y en defensa de sus derechos. De ese modo, la impartición de justicia por tribunales independientes y eficaces, esto es, por juzgadores autónomos frente a presiones o intereses de otras dependencias o funcionarios públicos, y a cuyos fallos deberá darse cabal cumplimiento, deberá satisfacer las exigencias siguientes: ser rápida, porque los tribunales deben sustanciar y resolver los juicios que conocen dentro de los plazos y términos legales, teniendo siempre presente, además, que justicia que no es pronta, no es justicia; ser completa, ya que los tribunales deberán resolver todas las cuestiones planteadas en el proceso; ser imparcial, en la medida en que los jueces deberán dictar resoluciones justas de las controversias procesales, sin inclinarse a favorecer indebidamente a alguna de las partes o arbitrariedad en el sentido; y gratuita, pues los órganos del Estado encargados de dicha función, no deben cobrar a las partes en conflicto emolumento alguno.

Lo anterior se completa con la garantía contemplada en el artículo 13 Constitucional, en cuanto que se garantiza que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni tribunales especiales, esto es, aquellos que se crean exclusivamente para conocer, en un tiempo

¹² Castro, Juventino V., *Garantías y Amparo*, 8ª ed., Ed. Porrúa, 1994, México, D.F., p. 186

dado, de determinada conducta o respecto de determinada persona y que no subsiste una vez agotado el procedimiento; sino por tribunales y leyes previamente establecidos por la ley que ostentan características opuestas a las antes indicadas.

En el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, éste se estableció desde 1936 y actualmente el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, así como la última Ley Orgánica de dicho tribunal, vigente a partir del 06 de diciembre de 2007, dan sustento a su actividad jurisdiccional.

Por lo que respecta a la garantía de audiencia y a la de exacta aplicación de la ley que se contienen en el artículo 14 Constitucional, debe señalarse que se exige un proceso legal en el cual se apliquen de manera correcta las formalidades esenciales del procedimiento y que consisten en tener la oportunidad de defenderse previamente a la privación de sus derechos o posesiones; en tal sentido se exige que las controversias correspondientes sean resueltas a través de un fallo que aplique correctamente la ley y por los tribunales previamente establecidos.

En el cuarto párrafo del artículo 14 de la Constitución, es donde se encuentra con toda claridad la regulación constitucional para la emisión de una sentencia definitiva, la que deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley y ante la ausencia de ambas, el fallo deberá fundarse en los principios generales del derecho; la primera de las exigencias constitucionales se cubre cuando se aplica exactamente la ley al caso concreto; la segunda, se refiere a la interpretación que lleve a cabo el juzgador correspondiente y siendo que la Jurisprudencia es la interpretación vinculante de la Ley, debemos de considerar que se aplique la Jurisprudencia correcta y adecuada al caso concreto, dentro de la sentencia, para resolver la cuestión planteada por las partes; por lo que toca a la tercera, es de señalarse que los principios generales del derecho deben aplicarse únicamente ante la total ausencia de la disposición legal aplicable al caso, la interpretación o Jurisprudencia correspondiente. Según la expresión recogida por el Constituyente en el artículo 14 de la Carta Fundamental, los principios generales del

derecho son los dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico.

Aquí debemos apuntar, conforme al artículo 5, del Código Tributario Federal, las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta; por tanto, cuando se analiza una resolución apoyada en una norma como la antes descrita, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra impedido para fallar los casos sometidos a su consideración por cualquiera de los medios de interpretación que tenga a su alcance, bien sea histórica, lógica y sistemática, o aún los principios generales del derecho.

No sucede lo mismo con las demás normas de carácter fiscal, porque el precepto las excluye de tal rigidez, inclusive autoriza expresamente su interpretación por cualquier método de exégesis jurídica.

Tal y como se advierte de lo antes señalado, las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben adecuarse a las exigencias Constitucionales de la exacta aplicación de la ley y de su interpretación vinculante.

2.4. Clasificación de las sentencias.

Si bien es cierto en un punto anterior mencionamos que la sentencia marca el fin de la actividad procesal, de acuerdo a la doctrina, no toda sentencia pone fin al procedimiento, ya que existen las denominadas sentencias interlocutorias, las cuales resuelven cuestiones incidentales, y se pronuncian durante el curso del proceso, sin concluirlo.

En relación a aquellas que ponen fin al proceso, se ha dicho que existen dos tipos de sentencias: las de fondo y las de sobreseimiento. Las primeras, son aquellas que resuelven los hechos controvertidos y en consecuencia, deciden cual de las partes en pugna acreditó sus pretensiones; mientras, las segundas no resuelven sobre las

pretensiones objeto del proceso, sino que derivan de la existencia de causas que impiden al juzgador entrar al estudio del fondo del asunto, pero que determinan la terminación del juicio.

Aunque debe señalarse, a nivel legal no se establece tal distinción, pues conforme a los artículos 49 y 63, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sólo constituyen sentencia los fallos que resuelven el fondo del asunto, y las demás las denomina resoluciones.

Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 220 clasifica las resoluciones judiciales en decretos, autos y sentencias: decretos, cuando se refieran a simples determinaciones de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio; y sentencias, cuando decidan el fondo del asunto.

En consecuencia, la sentencia en el contencioso administrativo constituye, una resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, la cual decide sobre las pretensiones que han sido objeto del proceso, y que además constituye la meta, el resultado, tanto de las actividades de las partes como del órgano jurisdiccional.

El artículo 1° del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece que “...*solo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quién tenga el interés contrario*”.

Apoyado en lo anterior, la doctrina distingue tres tipos de sentencia, según los resultados que producen: declarativas, de condena, y constitutivas de derechos y obligaciones.

Se consideran sentencias declarativas aquellas que se limitan a reconocer o negar el valor legal de una pretensión, y tienen como propósito el “declarar” cual es la situación, el derecho u obligación que generó la contienda entre las partes, es decir, únicamente

declara la existencia previa de un derecho o una obligación; se limitan a declarar una voluntad concreta de la ley.

Las constitutivas por su parte, son aquellas que crean situaciones jurídicas nuevas, precisamente derivadas de la sentencia que se dicta, lo cual acontece cuando no existe norma abstracta aplicable y es el juez quien crea el derecho a través de la sentencia, o bien, cuando a consecuencia del fallo, se crean estados jurídicos diversos a los existentes antes del juicio. La sentencia constitutiva produce el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir una relación contradicha.

La sentencia de condena es aquella que, además de determinar la voluntad de la ley en un caso concreto, impone a una de las partes una conducta determinada, consistente en dar, hacer o no hacer, como consecuencia de una pretensión contenciosa posterior a que ésta se dicte.

Finalmente, atendiendo a la posibilidad de su impugnación se habla de dos clases de sentencias, las definitivas y las firmes. Las definitivas, según se indica en el artículo 46, de la Ley de Amparo, son aquellas que resuelven el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario a través del cual puedan ser modificadas o revocadas; mientras, las sentencias firmes por su lado, se encuentran expresamente reconocidas en el artículo 53, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual señala que se considerará así cuando: no admita en su contra recurso o juicio; cuando los admita no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado, sobreseído o resultado infundado; y sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

2.5. Requisitos formales de la sentencia.

Desde el punto de vista formal, toda sentencia debe reunir los elementos estructurales que se enlistan a continuación:

a) Preámbulo o identificación. En el preámbulo de la sentencia, se deben vaciar todos los datos que permitan identificar plenamente el asunto: lugar, fecha, mención del juez, nombre de las partes, objeto del juicio, etc.

b) Resultandos o narración. Son las consideraciones de tipo histórico descriptivo en las cuales se relatan los antecedentes del asunto, refiriendo la posición de cada una de las partes, sus argumentaciones, las pruebas ofrecidas, etc. Es la exposición de los hechos acontecidos durante el procedimiento, o sea la síntesis de los puntos cuestionados a través de la demanda y su contestación, los medios de prueba ofrecidos y desahogados por cada parte, los problemas jurídicos planteados y las incidencias que van a ser materia de la resolución.

c) Considerandos. Es la parte medular de la sentencia, ya que es aquí donde el juez forma sus conclusiones, resultado del análisis y de la confrontación entre las pretensiones del actor y la resistencia del demandado, valiéndose para ello de todos los elementos de prueba vertidos por éstos, y la aplicación de la norma abstracta al caso concreto.

d) Puntos resolutivos. Es aquí en donde en forma muy concreta se precisa el sentido de la resolución; si ésta es favorable al actor o al demandado, si existe condena y cuál es ésta, así como el plazo para su cumplimiento. Es la conclusión lógica que resuelve la motivación de la sentencia, con base en su parte narrativa.

Además de contener la estructura básica referida, toda sentencia debe cumplir con los siguientes requisitos formales: constar por escrito, tener el señalamiento de la fecha en que se dicta con letra, el nombre del tribunal emisor, y la firma tanto de los jueces o magistrados que la dictaron, como del secretario de acuerdos que la autoriza. La sentencia no debe tener raspaduras ni enmendaduras, y debe contener las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias y jurisprudenciales, resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

2.6. Requisitos materiales o de fondo.

Son los aspectos esenciales, en cuanto al contenido que toda sentencia debe tener, y que están contenidos en los principios de congruencia, motivación, fundamentación y exhaustividad:

a) Congruencia.- Es la relación o correspondencia que debe existir entre lo aducido por las partes y lo considerado o resuelto por el tribunal, es decir, que lo fallado debe estar de acuerdo con los hechos invocados por las partes en los escritos que fijan la litis y que el juzgador debe encuadrar en el derecho que les sea aplicable, según el examen de las pruebas rendidas para demostrarlos.

b) Fundamentación y Motivación.- Este se entiende en el sentido de que la resolución que emita el tribunal analice y pondere los hechos manifestados por las partes, en concordancia con los medios o elementos de prueba que obren en autos y que hubiesen sido presentados durante el juicio, con criterios legales y deducciones personales mediante los cuales puede llegar el juzgador al conocimiento de los hechos desconocidos partiendo de los conocidos por pruebas directas.

Para llegar a la conclusión, en que se concentra la actividad jurisdiccional, el juzgador debe formular un silogismo lógico jurídico, cuya premisa mayor es la norma jurídica aplicable; la menor, los hechos controvertidos vistos a través de las pruebas aportadas por las partes, y la conclusión es el resultado de aplicar la norma abstracta al caso controvertido, estableciendo la voluntad soberana del Estado, en el caso concreto.

c) Exhaustividad.- Es un requisito que surge como consecuencia de los anteriores, y se refiere a que el juzgador debe resolver respecto de todas las cuestiones planteadas por las partes, y sólo sobre éstas, analizando todos y cada uno de los medios de prueba ofrecidos en el juicio.

2.7. Pronunciamiento de las sentencias.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 47, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, diez días después de concluida la sustanciación del juicio y si no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, el Magistrado Instructor notificará por lista a las partes que tienen un plazo de cinco días para formular sus alegaciones por escrito, transcurrido el cual con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción, lo cual es novedoso, pues anteriormente se decía que la instrucción quedaría cerrada sin necesidad de declaratoria expresa.

Aquí resulta oportuno indicar, no existe una justificación legal para el plazo de diez días antes indicado, aunque en la práctica hay quien sostiene que obedecen a la necesidad de comprobar que no existe ninguna cuestión pendiente de resolver en el proceso, sin embargo, aún asumiendo que esa sea la razón se estima que tal revisión puede realizarse en un plazo mucho menor.

Una vez cerrada la instrucción, el artículo 49, del propio ordenamiento legal en cita, indica que el Magistrado Instructor cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días, para formular el proyecto de sentencia que será sometido a la consideración de la Sala, para que a más tardar en los siguientes quince días, ésta lo apruebe por mayoría o unanimidad de votos.

Cuando el proyecto se apruebe por mayoría, el Magistrado disidente puede limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o bien, formular voto particular razonado, que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

En el supuesto que el proyecto no sea aceptado por los otros Magistrados de la Sala, el Instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría, pudiendo si así lo desea mantener el proyecto original como voto particular.

En relación con el principio de congruencia de las sentencias, el artículo 50, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, indica que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios, esto es, el referido Órgano Jurisdiccional se encuentra impedido, para analizar cuestiones no planteadas expresamente por las partes.

Asimismo, el precepto antes indicado, ordena que cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. Además, en el supuesto que se declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, deberá señalarse en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución impugnada.

Por otro lado, aunque el propio precepto prohíbe a la Sala suplir la deficiencia de la queja, sí le autoriza a corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación; además, indica que la Sala no puede anular ni modificar actos de autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda, en cumplimiento al principio de exhaustividad de la sentencia.

Adicionalmente, y en un intento de eliminar el reenvío, se indica que cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resuelva sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si cuenta con elementos suficientes para ello, deberá pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.

Pero lo anterior no debe analizarse en forma aislada, sino administrado con lo dispuesto en el artículo 1° de la ley en comento, en que se indica que cuando se impugne la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por

improcedente, si la Sala resuelve que el mismo es procedente el juicio procederá contra la resolución objeto del recurso, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en la instancia administrativa.

Consideramos que en su deseo de evitar el reenvío, el legislador incurrió en un extremo, pues conforme a esta nueva regulación prácticamente se convierte al juicio contencioso administrativo federal en un mero recurso administrativo, porque obliga a la Sala a resolver cuestiones novedosas planteadas por el administrado, **sobre las cuales la autoridad no ha tenido la oportunidad de pronunciarse** al haber desechado la instancia administrativa.

Originalmente, la única obligación de las Salas de ese Tribunal, de analizar el fondo de las resoluciones dictadas en un recurso administrativo, provenía del derogado artículo 237, del Código Fiscal de la Federación, el cual fue trasladado íntegramente al 50, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pero el mismo había sido interpretado en el sentido de que solamente procedería tal análisis cuando la autoridad hubiera tenido previamente la posibilidad de pronunciarse al respecto, pues de otra forma opera una suplencia que como ya apuntamos desnaturaliza al contencioso administrativo, pues lo convierte en un mero recurso administrativo. Sirve de apoyo a lo antes señalado, el siguiente precedente del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que a la letra señala:

“SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.- NO ESTAN OBLIGADAS AL ANÁLISIS DEL FONDO DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, SI LA AUTORIDAD DESECHA EL RECURSO INTERPUESTO.- Conforme a lo preceptuado por el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal deben entender que simultáneamente se impugna la legalidad de la resolución recurrida, cuando al resolverse un recurso administrativo no se satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste así lo plantee en juicio; y asimismo, acorde con el último párrafo del artículo 237 del citado Código, las sentencias del juicio contencioso administrativo deben pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida, si la Sala cuenta con elementos suficientes para ello; no obstante, se da el caso de la excepción a tal obligación, cuando la autoridad demandada no se ha pronunciado sobre el fondo del acto recurrido, por haber desechado el recurso al considerarlo improcedente. En efecto, de una interpretación integral de ambos preceptos, resulta fundada esa excepción, porque al no haberse analizado la cuestión de fondo por la autoridad, la Sala no cuenta con los elementos necesarios para estudiar la procedencia de los agravios esgrimidos en

contra de la resolución recurrida, ni lógicamente determinar la ilegalidad en su caso, de la parte en que la autoridad no satisfizo al recurrente, ya que no existe tal determinación.”

Juicio No. 15833/01-17-10-5/744702-PL-04-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 19 de mayo de 2003, por mayoría de 7 votos a favor y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretario: Lic. César Edgar Sánchez Vázquez.

2.8. Las causales de nulidad en el contencioso administrativo federal.

A través del juicio contencioso administrativo, se someten a prueba los actos de las autoridades administrativas, para determinar si se ajustan a lo dispuesto en la Constitución Federal, las leyes y demás disposiciones reglamentarias, sin embargo, cuando se acredita lo contrario el Tribunal deberá anular los mismos e incluso, en determinados supuestos señalar la forma en que puede emitirse un nuevo acto.

Ahora bien, antes de analizar los posibles efectos de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta procedente analizar cuales son las causales de anulación que existen en nuestra legislación.

Para ello, resulta conveniente estudiar cada supuesto desde su origen y su correspondiente evolución, hasta llegar a las causales vigentes en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.8.1. Evolución de las causales de anulación.

La Ley de Justicia Administrativa, en su artículo 56, establecía que podría anularse una resolución o un procedimiento administrativo, cuando se verificara alguno de los cuatro supuestos que contenía.

Ahora, en primer lugar, cabe señalar el texto antes transcrito y los correspondientes a los Códigos Fiscales de la Federación, de 1938 y 1967, señalaban expresamente que podrían anularse resoluciones o **procedimientos administrativos**, sin embargo, tanto en el

Código Fiscal de la Federación, de 1981 como en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, únicamente se hace referencia a resoluciones administrativas.

Desde nuestra perspectiva, ello obedece al principio de definitividad contenido en el artículo 14, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues de acuerdo a dicho dispositivo el juicio contencioso administrativo únicamente es procedente contra resoluciones definitivas, las cuales por un lado, no pueden surgir durante el desarrollo y tramitación de un procedimiento administrativo, y por otro, son aquellas contra las cuales no procede recurso alguno.

No obstante lo anterior, se aclara, los procedimientos administrativos sí pueden ser dejados sin efectos, pero solamente cuando se haya presentado algún vicio durante su desarrollo, que afecte las defensas del administrado y trascienda al sentido de la resolución impugnada; además, cuando durante el desarrollo de un procedimiento se emite una resolución que depara un perjuicio no reparable, se estima que la misma es definitiva aún cuando el procedimiento principal no haya culminado.

Carnelutti, explica lo anterior al señalar, “...*la verdad es que, no siendo el procedimiento un acto, sino una combinación de actos, no puede ser en sí válido ni nulo... el concepto de la nulidad se refiere siempre a los actos, nunca al procedimiento...*”¹³

Ahora, en relación a las causales de anulación, consideramos que las mismas han guardado desde siempre una evidente y estrecha relación con la garantía individual de legalidad que establece el artículo 16 Constitucional, en su primer párrafo, al consagrar: “*Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.*”

¹³ Carnelutti, Francesco, *Instituciones del Proceso Civil*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1973, vol. II, pp. 257 y 258

Para entender mejor lo afirmado anteriormente, conviene analizar las causales de nulidad una a la vez, para lo cual primero transcribiremos el supuesto contenido en la norma, lo detallaremos y después compararemos con su versión modificada.

2.8.2. Incompetencia.

La Ley de Justicia Fiscal, en su artículo 56, establecía como primer causal de anulación, la incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acto o haya tramitado el procedimiento impugnado.

Por competencia debemos entender, “...*la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos...*”.¹⁴

De esa guisa, debemos entender que la competencia como requisito de legalidad de los actos administrativos, se refiere al conjunto de facultades inherentes a un cargo establecidas en ley, y no así a la persona que ostenta este último.

En efecto, la incompetencia del funcionario, a que se refiere la fracción I del precepto legal en cita, es aquella que se deriva de la inexistencia de normas legales que faculten a la autoridad para la realización de determinadas atribuciones. Es decir, se debe contemplar el conjunto de facultades otorgadas por la ley a determinadas autoridades, para establecer si su actuación se encuentra comprendida dentro de ellas o no. Lo anterior implica que aquel Tribunal sólo debe analizar si la autoridad considerada como tal, con independencia del funcionario investido con dicho carácter, está facultada para la realización del acto impugnado.

Así, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al examinar las cuestiones de competencia, únicamente conlleva el análisis de la ley respectiva, para establecer si el funcionario que suscribe el acto está facultado por ella, con abstracción de la persona física que ostente el nombramiento correspondiente, en virtud de que el

¹⁴ Disco del Diccionario Jurídico 2000, op. cit., nota 19.

análisis de la legitimación en la designación y ratificación del nombramiento de una persona en particular, no es facultad de ese Tribunal, pues ni la Constitución Federal, ni la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ni su Ley Orgánica, lo autorizan para tales efectos.

En efecto, el conjunto de normas legales que autorizan al funcionario público a realizar determinados actos constituyen su competencia, y es atendiendo al contenido de dichas normas que el Tribunal debe analizar si el acto reúne el requisito establecido en el primer párrafo del artículo 16, de la Constitución Federal.

Cabe destacar, algunos tratadistas se han preguntado la diferencia existente entre competencia y capacidad, sin embargo, a nuestro juicio son conceptos diferentes en tanto la capacidad se refiere a un atributo de la personalidad, esto es, una característica de la persona a través de la cual puede ser sujeto de derechos y obligaciones, la cual si bien es cierto puede verse disminuida en el caso que la persona reduzca sus facultades mentales, ello en ninguna forma guarda relación con la actividad que desempeñe, inclusive un funcionario puede encontrarse privado permanentemente de razón sin que las facultades inherentes a su cargo se vean afectadas, simplemente él se encontrará impedido para realizarlas; además, la competencia se concibe como un concepto esencialmente impersonal, pues cualquiera que ostente el mismo cargo tendrá la obligación de ejercer las mismas facultades, para ejemplificar supongamos que la operación de determinado vehículo constituye un cargo público, si hubiera un cambio en la persona del funcionario que se encuentra al volante del mismo, habrá cambiado el conductor no así la función.

Los preceptos equivalentes de los Códigos Fiscales de 1938 y 1967, contenían la causal de incompetencia en los mismos términos que la Ley de Justicia Fiscal; posteriormente, el artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, agregó un supuesto al señalar que se declararía ilegal una resolución administrativa, cuando se demostrara la incompetencia del funcionario que haya ordenado el procedimiento del que aquella derive.

Dicho precepto, fue trasladado íntegramente al 51, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra señala:

“**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”.

Ello es así, pues puede darse el caso que el funcionario que tramite el procedimiento e incluso aquel que emita la resolución definitiva sí sean competentes, sin embargo, si su actuación deriva de un procedimiento ordenado por uno que no lo sea, la resolución se encontrará viciada desde su origen, y por ende ningún efecto jurídico podría causar.

2.8.3. Vicios de forma.

Como segunda causal de anulación, la Ley de Justicia Fiscal y los Códigos Fiscales de 1938 y 1967, señalaban que se declararía nula una resolución o un procedimiento administrativo, por la “...*omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado...*”.

En cuanto a las formalidades, debemos señalar, constituyen “...*un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. En ella (la forma) quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.*”¹⁵

Ahora, como se puede advertir, la redacción original mencionada al principio de este apartado, otorgaba a la hipótesis un margen demasiado amplio, pues por la forma en que se encontraba redactado podía llevar a considerar que cualquier vicio de forma del que estuviera afectada la resolución o el proceso del que emanaba, forzosamente causaría su nulidad.

¹⁵ Fraga, Gabino. op. cit., nota 23, p. 271

Posteriormente, el artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, dejó de considerar que cualquier vicio de forma sería suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada, al consignar:

“II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, **que afecte las defensas** del particular y **trascienda** al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación.

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

El precepto transcrito fue trasladado íntegramente al artículo 51, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, únicamente agregando “*siempre que* (la omisión)” afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada.

Por tanto, en la actualidad no cualquier requisito formal conduce a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, se requiere que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada. Además, se agregó como vicio formal la ausencia de motivación y fundamentación.

Por tanto, únicamente cuando la formalidad omitida sea tan importante que impida al gobernado una adecuada defensa de sus intereses, deberá declararse la nulidad del acto impugnado pues la existencia de un vicio formal que no reuniera tal característica, no tendría ninguna repercusión en su esfera jurídica, por ejemplo, en algunas ocasiones la autoridad no notifica adecuadamente una resolución, sin embargo, el particular afectado se manifiesta conocedor de la misma en la fecha de interposición de su demanda de nulidad, señalando entre sus agravios justamente el relativo a la indebida notificación de la misma, la autoridad por su parte puede que al contestar ni siquiera se manifieste sobre la oportunidad de la demanda, en estos casos la formalidad omitida es insuficiente para anular el acto, pues independientemente no se hayan cumplido todas las formalidades necesarias, no hubo una verdadera afectación a la esfera jurídica del gobernado, en tanto, no se le privó de su derecho de audiencia, por ende no se afectó su defensa.

Al respecto, el Poder Judicial, ha distinguido entre dos clases de formalidades, las sustanciales y las no sustanciales, siendo únicamente las primeras las que pueden llevar a declarar la nulidad, adiniculando el vicio de forma con el resultado del acto impugnado, en el criterio P./J. 47/95, que corresponde a la Novena Época, instancia: Pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: II, Diciembre de 1995, página: 133, que a la letra dice:

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

Adiniculado con lo anterior, el legislador estableció algunos supuestos enunciativos más no limitativos, de los vicios que se considera no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, siendo éstos los 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 existen 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 solicitadas.

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.”

Aquí debemos señalar, desde siempre el juzgador ha podido determinar por sí mismo cuando un vicio de forma afecta las defensas del particular y trasciende al sentido de la resolución impugnada, por tanto, los supuestos señalados enunciativamente por el legislador resultan innecesarios, lo cual únicamente evidencia una falta de técnica legislativa, porque al intentar enumerar todos los supuestos siempre faltará alguno, siendo entonces intrascendente que se hayan mencionado a la par de una fórmula general.

2.8.4. Vicios de fondo.

Como es de explorado derecho, toda autoridad se encuentra únicamente facultada para hacer aquello que la ley expresamente le permite, lo que quiere decir, para que un acto de autoridad se encuentre formulado conforme a derecho, supone la existencia de una conducta normada por la ley y la emisión de aquél como una consecuencia.

Por tanto, si no existiesen los motivos que dieron origen al acto administrativo o si la emisión de éste no se encontrase de acuerdo a la ley, el mismo sería irregular y consecuentemente deberá ser anulado.

La Ley de Justicia Fiscal, hacía referencia a este supuesto al señalar, se dejaría sin efectos una resolución o un procedimiento administrativo, cuando se acreditara la “...violación de la ley aplicada o que debió aplicarse al emitir la decisión”.

Como puede apreciarse, el supuesto hacía referencia a la desobediencia de la norma aplicada al caso concreto o bien a aquella que debía haberse aplicado, dicha redacción a nuestro parecer resultaba desafortunada pues podría dar a lugar a una errónea interpretación que podría traducirse en lo siguiente, digamos que en la emisión de un acto no se emplea la norma exactamente aplicable al caso concreto sino una diversa, sin embargo, si la utilizada no contravenía a aquélla porque el resultado era el mismo, el acto se encontraría ajustado a derecho aún apoyado en una norma que no era exactamente aplicable al caso, pese a que ello implica necesariamente una violación a la garantía de legalidad.

Dicha situación fue corregida en los Códigos Fiscales de la Federación, correspondientes a los años de 1938 y 1967, en los cuales se estableció como causal de nulidad la “...violación de la disposición aplicada **o no haberse aplicado la disposición debida**”.

Posteriormente, el artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, estableció que se declararía ilegal una resolución administrativa, “...si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas”, a lo cual se agregó en el vigente 51, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, “en cuanto al fondo del asunto”, presumiblemente para distinguirlo de los vicios de forma, analizados en el apartado anterior.

Así, encontramos el artículo en comento, se refiere a tres supuestos que pueden dar lugar a la ilegalidad del acto impugnado, las cuales resultan coincidentes con las descritas por Manuel J. Argañarás, en los siguientes términos, “...*La violación legal puede ser de tres maneras: 1º. Cuando la autoridad administrativa, al producir el acto, se aparta deliberadamente, en todo o en parte, de la norma legal que rige el acto; 2º. Cuando al producir el acto, incurre en una equivocada interpretación de esa norma; 3º. Cuando por error de hecho acerca de la existencia, o de la apreciación, de las circunstancias que según la norma legal, debían determinar la producción del acto, ha incurrido por ello en una falsa aplicación de esa norma.*”¹⁶

Esta causal se distingue de las dos anteriores, pues aunque el acto sea emitido por una autoridad competente e incluso ajustado a las formalidades legales, su contenido resulta contradictorio de las normas jurídicas relativas al fondo del asunto, por tanto, el mismo debe declararse nulo lisa y llanamente, sin que haya lugar a que la autoridad corrija el error en que haya incurrido, porque la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, necesariamente habrá analizado el fondo del asunto, por ende, atendiendo al principio de *non bis in idem* la autoridad no podría emitir otro acto que modificara lo resuelto.

2.8.5. Desvío de poder.

En el último supuesto contemplado en la Ley de Justicia Fiscal, se señalaba textualmente se declararía la nulidad de un acto o de un procedimiento, cuando se verificara el, “...*desvío de poder, tratándose de sanciones impuestas por infracción a las leyes fiscales.*”

La doctrina francesa nos comenta que el desvío de poder aparece cuando se persigue un fin que no es aquél que en el caso debía perseguir, al obedecer el órgano administrativo un motivo distinto del que conforme al sentido implícito de la ley debió tomar en cuenta.

¹⁶ Argañarás, Manuel J., op. cit., nota 16, p. 429

Así, podemos considerar que el poder administrativo se desvía cuando persigue fines distintos de los que señalan la ley o bien, cuando ya no persigue la finalidad que corresponde siempre al agente administrativo y que es el interés público.

Abundando un poco al respecto, conviene mencionar, al maestro Rafael I. Martínez Morales, opina que entre abuso de poder y desvío de poder hay diferencia, porque “...*en la primera categoría se incluyen los actos emitidos con total arbitrariedad y rebasando los límites que la ley fija para la actuación del servidor público, en tanto que hay desvío del poder, cuando dentro del marco creado por la ley se actúa de modo exagerado o inequitativo al hacer uso de facultades discrecionales, de tal suerte que se desvirtúa la finalidad que debe perseguir todo acto administrativo*”.¹⁷

El supuesto en análisis, fue trasladado textualmente de la Ley de Justicia Fiscal al Código Fiscal de la Federación de 1938, sin embargo, para el Código Tributario Federal de 1967, se modifica el supuesto de manera que se encuentren incluidas todas las sanciones y no sólo aquellas se impongan con motivo de la infracción de las leyes fiscales, lo cual obedeció a la ampliación de la competencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, a otras materias de carácter administrativo.

En el derogado artículo 238, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, trasladado íntegramente a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se indicaba que se declararía la nulidad de un acto administrativo, “...*cuando la resolución administrativa dictada en el ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades*”.

Como puede desprenderse de la transcripción anterior, se agrega un elemento nuevo al considerar las resoluciones (sin limitación alguna de materia), emitidas en ejercicio de **facultades discrecionales**, que sean ajenas al fin para el cual se confieren aquellas, y no sólo aquellas a través de las cuales se imponen sanciones, pues dichas facultades no

¹⁷ Martínez Morales, I. Rafael, *Derecho Administrativo, Primer y Segundo Cursos*, México, Ed. Oxford University Press, p.269

solamente se otorgan para sancionar conductas, sino que también puede darse el caso que se utilicen para beneficiar a alguien en particular.

Aquí resulta oportuno señalar las facultades discrecionales, son aquellas que permiten a la administración determinar con una libertad limitada, valorar, analizar y decidir ante determinados hechos, si ha de realizar o no una conducta que se encuentra regulada por la ley, considerando la finalidad jurídica a cumplir que es la satisfacción del interés público, para lo cual debe guiarse por datos que le permitan determinar la oportunidad y conveniencia de su acción u omisión.

En contraposición a las facultades, existen las llamadas facultades regladas, en las cuales la norma jurídica prescribe en qué forma ha de actuar el órgano administrativo, ante determinadas circunstancias sin la posibilidad de valorar en forma alguna si resulta o no conveniente la omisión, es decir, a diferencia de las discrecionales no se le concede a la administración margen de consideración, una vez verificado el supuesto contenido en la norma jurídica debe amoldar su conducta a lo que se haya señalado en aquella, pues se dice, el ordenamiento ha determinado por sí mismo la eficacia, consecuencia y oportunidad.

Tal distinción, ha sido determinada en la jurisprudencia No. 165, de la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, en los términos siguientes:

“FACULTADES REGLADAS Y FACULTADES DISCRECIONALES. SU DISTINCIÓN.- Cuando las facultades o poderes de que se encuentra investido el órgano administrativo se hallan establecidos en la ley, no sólo señalando la autoridad competente para obrar, sino también su obligación de obrar y cómo debe hacerlo, en forma que no deja margen alguno para la apreciación subjetiva del funcionario sobre las circunstancias del acto, se está en presencia de facultades o poderes totalmente reglados, vinculando su ejercicio por completo a la ley. En cambio, cuando el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para actuar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su prudente juicio, buscando la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen el fin de su actuación, por cuanto la ley otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tácita y con mayor o menor margen de libertad, entonces se habla de ejercicio de facultades discrecionales.”

Así tenemos, el supuesto actual, contempla resoluciones de autoridades emitidos en cualquier materia, pero limita la causal a aquellas que hayan sido emitidas en ejercicio de una facultad discrecional, explicando más claramente lo que debe entenderse por desvío de poder aunque no lo mencione con ese nombre.

En la práctica, resulta verdaderamente complicado acreditar el desvío de poder, pues éste atiende a la subjetividad de la voluntad del órgano emisor del acto impugnado, sin embargo, en general se apela a la lógica para determinar la conveniencia o inconveniencia de la acción u omisión de la administración, para determinar en que medida hubo mala fe de su parte.

2.9. Los efectos de las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Conforme a lo previsto por el artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en vigor, los efectos de las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación pueden ser:

- Reconociendo la validez de la resolución impugnada;
- Declarando la nulidad de dicha resolución en forma lisa y llana; y
- Declarando su nulidad para determinados efectos, debiéndose precisar claramente la forma y términos en que la autoridad demandada debe cumplir con el fallo, exceptuándose el caso del ejercicio de facultades discrecionales, y ordenando reponer el procedimiento, desde el momento en que se cometió la violación.

2.9.1. Reconocer la validez del acto impugnado.

Por lo que corresponde al primero de tales efectos, el relativo al reconocimiento que haga el tribunal a la legalidad de la resolución impugnada, el mismo entraña la aprobación del órgano jurisdiccional, en el sentido de que el acto administrativo sujeto a juicio ha sido

dictado conforme a Derecho, en relación con los agravios aducidos por la parte actora (pues resulta imperativo resaltar que ese Tribunal sólo puede resolver de conformidad con la litis planteada), los cuales son ineficaces para desvirtuar la presunción de legalidad con que se encuentran investidos los actos de autoridad, producto todo ello de la no demostración de los hechos constitutivos de la acción intentada.

Reconocer la validez del acto impugnado, entraña la aprobación del órgano jurisdiccional, en el sentido de que el acto o procedimiento administrativo sujeto a juicio, ha sido dictado conforme a derecho, en relación con los agravios intentados por la parte actora, los cuales han carecido de procedencia y relevancia jurídica suficientes para declarar la ilegalidad de los mismos.

Por tanto, se deja expedito el derecho de la autoridad para llevar a cabo su propia determinación de ejecutar o mandar ejecutar su resolución, dentro del procedimiento que se hubiera suspendido por la tramitación del juicio.

2.9.2. Declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

En cuanto al segundo tipo de efectos, debemos señalar que se trata de las sentencias meramente declarativas, en las que el juzgador se limita a determinar que la resolución combatida es ilegal, en virtud de que no ha sido dictada conforme a Derecho, o bien porque el procedimiento administrativo de donde deriva se encuentra viciado de nulidad, y por lo tanto la declara nula lisa y llanamente, lo que implica dejar sin efecto legal alguno el acto administrativo, como si la autoridad no lo hubiera dictado jamás.

Así, cuando un acto administrativo sea ilegal por haberse verificado alguno de los supuestos contenidos en las fracciones I y IV, del artículo 51, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se declarará su nulidad lisa y llana.

2.9.3. Declaración de nulidad del acto impugnado para determinados efectos.

Por último, el tercer tipo de efectos es característico de las sentencias condenatorias, en que el juzgador ordena la reposición del acto anulado, proporcionando las directrices y términos conforme a los cuales la autoridad deberá hacerlo, lo cual, cabe señalar, excede los efectos jurídico-materiales en un estricto Contencioso de Anulación, pues se trata de facultades que sólo se atribuyen al Contencioso de Plena Jurisdicción, descrito en el primer capítulo del presente estudio.

Originalmente, en la fracción III, del derogado artículo 239, del Código Fiscal de la Federación, establecía que la sentencia definitiva podría, *“declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla”*; pero el precepto equivalente de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, agrega, *“debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación”*.

Aquí advertimos, el legislador se vuelve casuístico, pues a juicio de este investigador, el efecto descrito en la fracción anterior puede perfectamente ser ordenado por el juzgador, sin necesidad de que el legislador se lo delimite. El problema de que el legislador adopte esta actitud casuística, radica en que siempre dejará de considerar el total de situaciones que se pueden presentar.

Casuísticamente también, la fracción IV, del artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, indica que siempre que nos encontremos en alguno de los supuestos contenidos en las fracciones II y III, del artículo 51, del propio ordenamiento legal, la nulidad declarada tendrá el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; y cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales la autoridad demandada deberá emitir nueva resolución administrativa.

Novedosamente la propia fracción agrega, que cuando la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente debe precisar el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento; asimismo indica, que cuando se declare excesiva una sanción, porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir su importe, apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

Como efectos más específicos, la fracción V, del artículo antes referido indica que, además de declarar la nulidad de la resolución impugnada, la sentencia definitiva podrá:

- a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
- b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
- c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado.

2.10. Alcance de la nulidad declarada en las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En términos generales, el alcance de la declaración de nulidad depende básicamente de la causal de nulidad que se haya considerado fundada, independientemente de que la nulidad se declare lisa y llanamente o de que con mayor rigor técnico, cuando resulte procedente, se especifiquen los términos de la misma. En otras palabras, no es la formula empleada la que permite precisar el alcance de un fallo, sino las consideraciones en que se funda, en relación a las peculiaridades del asunto resuelto.

De lo anterior se desprende, que serán diferentes los alcances de la nulidad, según sea la causal de anulación que se haya actualizado en el caso particular, y como ya se mencionó son las siguientes:

“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”.

Respecto a la primera causal, debemos indicar, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada.

Determinada la incompetencia de la autoridad, la resolución se anulará de modo absoluto; no obstante, una declaratoria de nulidad de este tipo no impide que la autoridad competente, en caso que exista, pueda dictar una nueva resolución sobre la misma cuestión, análoga a la impugnada, pues en este caso la actuación que puede llevarse a cabo no resulta del acatamiento de la sentencia, sino de las atribuciones propias de las autoridades.

En el caso de los supuestos contenidos en las fracciones II y III, del artículo 51 en comento, referidas a la ilegalidad de las resoluciones administrativas, por existir vicios de forma o durante la sustanciación del procedimiento, pero siempre que dicha formalidad omitida o cumplida en forma irregular afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución controvertida en juicio; la declaratoria de nulidad tendrá el efecto de privar de todo valor jurídico a la resolución impugnada, pero por el efecto de dicha

nulidad, tampoco se impide que la autoridad, en razón de la sentencia, emita otra resolución que cumpla con las formalidades exigidas o bien subsane los vicios del procedimiento cometidos, y hecho lo anterior, decida lo que conforme a Derecho sea conducente, es más, el artículo 52, del ordenamiento legal en cita, actualmente ordena en forma específica que se debe reponer el procedimiento, desde el momento en que se cometió la violación.

En cuanto a la causal contenida en la fracción IV, del precepto legal en comento, referido a violaciones de fondo, tratándose de actos iniciados de oficio se puede afirmar, que si el Tribunal ha examinado las cuestiones de fondo controvertidas, entonces su determinación no sólo, como en las hipótesis anteriores, tiene el efecto de privar de todo valor jurídico a la resolución o procedimiento impugnados, sino que ninguna otra autoridad podrá estar en posibilidad legal de emitir otra o de llevar adelante un procedimiento sobre un fallo que, examinando el problema, ha establecido una conclusión que tiene el valor de cosa juzgada. Esto ocurre, por ejemplo, cuando debatiéndose un problema sobre la procedencia de un impuesto se llega a la conclusión de que no debía pagarse. En este caso ni la autoridad que dictó la resolución anulada ni cualquiera otra podrían dictar una resolución en sentido adverso al resuelto, y de hacerlo, ésta sería ilegal.

Ahora, en el párrafo anterior hicimos referencia expresa a los actos tramitados oficiosamente, sin embargo, en relación a aquellos que sean iniciados por los particulares, podemos afirmar que la nulidad alcanzada puede admitir efectos, como sería el supuesto de una resolución recaída a un recurso administrativo en el que la autoridad sustanciadora del mismo apreció equivocadamente los hechos que planteó la recurrente, en cuyo caso la declaratoria de nulidad tendría que ser necesariamente para el efecto de que se dictara una nueva resolución dentro del expediente administrativo respectivo, en la que se dejará insubsistente el acto ahí controvertido, a menos que la Sala Juzgadora, atento a lo dispuesto por el artículo 50, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su penúltimo párrafo y al contar con elementos suficientes para ello, se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el

interés jurídico del demandante, pero esa nueva resolución no debe ser más perjudicial para el administrado que la resolución anulada, según se señala en el artículo 57, del ordenamiento legal en cita.

Por último, en relación a la fracción V, del artículo 51, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, referida al desvío de poder, la declaratoria de nulidad siempre deberá ser para el efecto de que la autoridad demandada dicte una nueva, ajustándose estrictamente a esos fines y determinando lo que en Derecho sea conducente.

Aquí resulta conveniente señalar, en el artículo 57, del propio ordenamiento legal en cita, el legislador indica que la autoridad **podrá** abstenerse de reponer el acto, “...*siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada...*”; lo cual se considera indebido pues lo correcto hubiera sido señalar con claridad que la autoridad **debe** abstenerse de reponer el acto anulado, cuando afecte al particular que obtuvo su nulidad, además, esa ambigüedad le otorga la posibilidad de contravenir los efectos declarados en la sentencia.

A efecto de brindar mayor soporte a lo señalado a lo largo de este apartado, conviene transcribir la jurisprudencia VIII.2o. J/24, sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, correspondiente a la Novena Época, que apareció publicado en la página 455, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Febrero de 1999, cuyo rubro y contenido son los siguientes:

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO LA VIOLACIÓN ADUCIDA IMPLICA UN ESTUDIO DE FONDO, LA NULIDAD SERÁ LISA Y LLANA, EN CAMBIO, CUANDO SE TRATA DE VICIOS FORMALES, LA NULIDAD SERÁ PARA EFECTOS.- En términos de lo dispuesto por los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación pueden declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado o para efectos. La nulidad lisa y llana, que se deriva de las fracciones I y IV del artículo 238 invocado, se actualiza cuando existe incompetencia de la autoridad, que puede suscitarse tanto en la resolución impugnada como en el procedimiento del que deriva; y cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas. En ambos casos, implica, en principio, que la Sala Fiscal realizó el examen de fondo de la controversia. En cambio, las hipótesis

previstas en las fracciones II, III y V del precepto legal de que se trata, conllevan a determinar la nulidad para efectos, al establecer vicios formales que contrarían el principio de legalidad, pero mientras que la fracción II se refiere a la omisión de formalidades en la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación en su caso, la fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, vicios que bien pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de las garantías de legalidad, pero que se actualizaron en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada. En el caso de la fracción V, que se refiere a lo que la doctrina reconoce como "desvío de poder", la sentencia tendrá dos pronunciamientos, por una parte implica el reconocimiento de validez del proveído sancionado y por otra supone la anulación del proveído sólo en cuanto a la cuantificación de la multa que fue realizada con abuso de poder, por lo que la autoridad puede imponer un nuevo proveído imponiendo una nueva sanción. Así, de actualizarse los supuestos previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que implica el estudio de fondo del asunto, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad; en cambio, si se trata de los casos contenidos en las fracciones II y III y en su caso V del artículo en comento, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser para efectos, la cual no impide que la autoridad pueda ejercer nuevamente sus facultades, subsanando las irregularidades y dentro del término que para el ejercicio de dichas facultades establece la ley".

CAPÍTULO III. MEDIOS ORDINARIOS PARA OBTENER EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Introducción.

De acuerdo a la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, creadora del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el contencioso regulado en dicha Ley sería el reconocido por la doctrina con el nombre de contencioso de anulación, aún cuando en su artículo 58, indicaba que cuando la sentencia declarara la nulidad y salvo que se limitara a mandar reponer el procedimiento o reconocer la ineficacia del acto, indicaría de manera completa en qué sentido debía dictarse la nueva resolución de la autoridad fiscal, lo cual constituye una característica del contencioso de plena jurisdicción.

Lo señalado en dicha exposición sirvió de base para afirmar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Tribunal Administrativo de Anulación, sin embargo, tal postura no se considera acertada pues atendiendo a las dos grandes clases de contencioso reconocidos por la doctrina (anulación y plena jurisdicción), y que como señalamos en el primer capítulo de este trabajo, básicamente encuentran sus diferencias en las facultades del juez, entre otras las de hacer cumplir sus determinaciones y la de ordenar la emisión de un nuevo acto señalando determinados lineamientos jurídicos, encontramos que ese Tribunal no ha sido ni siquiera en sus inicios un Tribunal de simple anulación sino como ya dijimos en el apartado correspondiente, presenta características de ambos sistemas.

Dicho matiz se conservó desde la ley de Justicia Fiscal hasta la reforma de 26 de diciembre de 1987, a través de la cual se creó un procedimiento particular para controvertir los actos repetidos indebidamente, así como aquellos que incurrieran en exceso o defecto al cumplir una sentencia emitida por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

Específicamente, mediante el Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, que apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el día martes 5 de enero de 1988, mismo que entró en vigor el día 15 de ese mismo mes y año, nació a la vida jurídica la figura de la queja, que como instancia indudablemente fortaleció la evolución del Tribunal hacia la consecución del rango de plena jurisdicción.

Pero es hasta la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que se abre verdaderamente una nueva etapa en la evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al dotarlo expresamente de facultades características de la plena jurisdicción, eliminando al fin ese tabú que existía hasta hace algunos años, en cuanto a si resultaba necesario que formara parte del Poder Judicial de la Federación, para que ese Órgano Jurisdiccional pudiera exigir el cumplimiento de sus fallos.

No obstante lo anterior, se considera que la regulación de tales facultades presenta severas deficiencias que acaban por limitar su eficacia, por tanto, resulta indispensable analizar y replantear éstas a efecto de lograr una administración de justicia pronta y completa.

3.1. El plazo para cumplimentar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como un primer intento en el ánimo del legislador de obligar a la autoridad a cumplimentar las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante decreto del 30 de diciembre de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, en vigor a partir del 1° de abril de 1983, introdujo un párrafo en el artículo 239, del Código Fiscal de la Federación, que señalaba:

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

Dicho párrafo fue modificado mediante Decreto de 28 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 del propio mes y año, de la siguiente manera:

“...aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código”.

Posteriormente, por reforma al artículo 239, del Código Fiscal de la Federación, en vigor a partir del 1º de enero de 1998, se precisó que si la sentencia obligaba a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, dentro del mismo plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quedara firme, debía emitirse la resolución definitiva, aún cuando hubiesen transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código, que se refieren respectivamente a la conclusión de las visitas domiciliarias y la extinción de facultades de las autoridades para liquidar las contribuciones omitidas y sancionar infracciones.

Dicha reforma tenía la misma tendencia a procurar la debida ejecución del fallo, ya que conforme al texto anterior podía darse el caso de que dentro del plazo legal de cuatro meses solamente se iniciara el procedimiento ordenado en la sentencia, sin llegar a dictarse resolución definitiva dentro del mismo término.

A este respecto, cabe señalar que el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, decidió adoptar un criterio conforme al cual el acto dictado en cumplimiento fuera del plazo de cuatro meses se declararía nulo lisa y llanamente, según puede apreciarse de la jurisprudencia IV-J-2aS-8, publicada en la Revista No. 21 del propio Tribunal, Cuarta Época, Año III, abril 2000, que a la letra señalaba:

“CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- CUANDO SE CONFIGURA PROCEDE DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA.- El propósito de la norma establecida en el artículo 239, antepenúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación, es obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo, brindando así seguridad jurídica al particular; en consecuencia, si la autoridad administrativa ejecuta lo dispuesto en la sentencia dictada por este Tribunal o emite la resolución definitiva correspondiente, fuera del plazo de cuatro meses estipulado en el referido artículo, siempre que el particular impugne el acto administrativo respectivo, por considerarlo lesivo a su interés jurídico, éste deberá ser anulado lisa y llanamente, al actualizarse la causal de anulación prevista en la fracción IV, del artículo 238 del

Código Fiscal de la Federación, por dictarse en contravención del precepto en comento.”

(Tesis de jurisprudencia aprobada en sesión de 18 de noviembre de 1999)

No obstante lo anterior, nuevamente surgió un retroceso en cuanto a las facultades del Tribunal para hacer cumplir sus fallos, cuando la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al 14 de abril del año 2000, al resolver el expediente de contradicción de tesis 86/99-SS, emitió una tesis de jurisprudencia en el sentido de que el cumplimiento a una sentencia de nulidad para efectos dictada por el todavía Tribunal Fiscal de la Federación, fuera del término legal de cuatro meses previsto en el artículo 239, antepenúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación, no ocasionaría la ilegalidad de la resolución dictada por la autoridad administrativa en cumplimiento de dicha sentencia:

“SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA.- Conforme a las jurisprudencias 44/98 y 45/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que llevan por rubros "SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DETERMINARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL." y "SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.", nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes. De las anteriores determinaciones se

desprende que el cumplimiento fuera del término legal de cuatro meses previsto en el artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que realice la autoridad administrativa de la sentencia de nulidad para efectos no puede ocasionar la ilegalidad de la resolución en que tal sentencia se acate, concretamente la causal de ilegalidad prevista en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal Federal por haberse dejado de aplicar las disposiciones legales debidas, porque ello contrariaría el fin perseguido por el legislador al atribuir al Tribunal Fiscal plena jurisdicción para tutelar el derecho subjetivo del administrado en los casos en que la nulidad lisa y llana sea insuficiente para restaurar el orden jurídico violado, afectándose al administrado por una actuación que le es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir dentro del plazo legal o fuera de él, pues a través de la ilegalidad de la resolución con la que diera cumplimiento podría evadir la reparación de la resolución cometida. Corrobora lo anterior el que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, se haya modificado el anterior artículo 239-Ter que pasó a ser 239-B, del Código Fiscal para establecerse como supuesto de procedencia del recurso de queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad si transcurrió el plazo legal, caso en el cual si la Sala resuelve que hubo omisión total concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo, procediendo también a imponerle una multa equivalente a quince días de su salario y a notificar a su superior para que proceda jerárquicamente, pues carecería de sentido que se otorgara un término de veinte días a la autoridad para que diera cumplimiento a la sentencia de nulidad para efectos, si se considerara que la resolución relativa estaría afectada de ilegalidad, independientemente de la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir la autoridad demandada.”

Afortunadamente, el Poder Legislativo decidió eliminar la interpretación realizada por el Poder Judicial, acogiendo el criterio originalmente propuesto por el todavía llamado Tribunal Fiscal de la Federación, al señalar en el artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en vigor a partir del 1° de enero de 2006, lo que se transcribe a continuación:

“...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.**”

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

[...]

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo...”

Así, cuando la sentencia obligue a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, la autoridad deberá realizarlo dentro de un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, apercibida para el caso de incumplimiento que perderá la posibilidad de hacerlo, excepto cuando el demandante tenga derecho a que se emita una resolución administrativa que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le otorgue la posibilidad de obtenerlo.

Por otra parte, debe destacarse que en la regulación de los diversos Códigos Fiscales de la Federación, no se indicaba lo que debía entenderse por sentencia firme, por ello es plausible que el legislador finalmente se haya preocupado por establecer los supuestos en los que se considerará que ha quedado firme una sentencia, siendo de conformidad con el artículo 53, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los siguientes:

- Cuando no admita en su contra recurso o juicio.
- Admitiendo recurso o juicio, no fuera impugnada (aunque no lo indica, entendemos que dentro del plazo legal para hacerlo) o de haberlo sido, el recurso o juicio sea desechado, sobreseído o declarado infundado.
- Sea consentida expresamente por las partes o por sus representantes legítimos.

Además de lo anterior, el propio precepto establece la posibilidad de que en vía incidental el demandante pueda exigir una indemnización, siempre y cuando el cumplimiento de la sentencia entrañe el ejercicio o el goce de un derecho; cuyo monto será determinado por la Sala que haya conocido del asunto.

Por otro lado, aún cuando el artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece en forma categórica que la autoridad está obligada a cumplimentar las sentencias en un plazo de cuatro meses, existen tres excepciones contempladas en el propio ordenamiento legal; la primera y segunda, se encuentran señaladas en el propio precepto cuando otorga un tiempo indeterminado siempre que para

el cumplimiento de una sentencia, la autoridad necesite solicitar información o realizar algún acto en el extranjero, suspendiendo el conteo hasta el momento en que se proporcione la información o se realice el referido acto.

De esta regulación, nos parece riesgoso que el legislador no haya tomado medidas especiales, para garantizar que la autoridad ponga el empeño suficiente en obtener la información requerida, pues si bien es cierto, la obtención de información de una autoridad ubicada en el extranjero en gran medida depende de la buena voluntad de esta última, no menos cierto es, que la autoridad puede no urgir la información para retrasar dolosamente el cumplimiento de sus obligaciones; resulta igualmente aventurado que se suspenda el conteo de los cuatro meses, en el supuesto que la autoridad deba realizar un acto en el extranjero, pues podría unilateralmente negarse a practicarlos, impidiendo se cumpla la condición que permita al administrado colmar sus pretensiones.

Por ello, hubiera sido deseable que se estableciera como obligación de la autoridad exhibir dentro del plazo de cuatro meses y en forma periódica una vez transcurrido ese tiempo, las pruebas que acrediten que está realizando las diligencias pertinentes para obtener la información necesaria que le permita acatar lo resuelto; igualmente, hubiera resultado adecuado una obligación similar para el caso de los actos que deban realizarse en el extranjero.

La tercera excepción la encontramos en la fracción II, del artículo 57, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, donde indica, “...*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...*”.

Esta fracción a nuestro criterio constituye una incongruencia, pues conforme a este precepto, tratándose de sentencias de condena, se otorga una facultad discrecional a la Sala para determinar el plazo en que será exigible el cumplimiento de la obligación, siempre que éste sea superior a un mes; mientras, en el artículo 52, del ordenamiento

legal en cita, se establece claramente que la autoridad cuenta con un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, para realizar un acto o iniciar un procedimiento, es decir, justamente en el caso de las sentencias de condena, ocasionando inseguridad jurídica para las partes, pues la autoridad no sabrá a partir de cuándo está obligada a cumplir con lo ordenado en la sentencia, y el administrado, no sabrá cuándo será exigible su derecho.

3.2. Las facultades oficiosas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, una vez vencido el plazo previsto en el diverso 52, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá actuar de oficio para determinar si la autoridad demandada ha dado cumplimiento a lo resuelto en el juicio contencioso, desafortunadamente, como ya se expresó en el punto que antecede, el artículo 57, fracción II, del propio ordenamiento legal en cita, contiene un plazo distinto, para el cual no se señala expresamente la posibilidad de que el Tribunal pueda actuar en forma oficiosa, lo cual se traduce en la incertidumbre si le compete o no vigilar el acatamiento a una sentencia de condena.

En cuanto al trámite, la ley establece que la Sala Regional, la Sección o el Pleno que haya pronunciado la sentencia, **puede** por conducto de su Presidente, requerir a la autoridad demandada que informe dentro del plazo de tres días, respecto al cumplimiento de la sentencia, con la salvedad de los procedimientos tramitados oficiosamente, pues en estos casos se trata de facultades discrecionales, por ejemplo, una visita domiciliaria.

Una vez transcurrido dicho plazo, con informe o sin él, la propia Sala Regional, Sección o el Pleno, decidirá si se verificó o no un incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso deberá imponer al funcionario responsable una multa de apremio que oscilará entre las trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, debiendo considerar para determinar su monto la gravedad del

incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado; además de requerir al funcionario que cumpla con la sentencia en el término de tres días, so pena de imponer nuevas multas.

En primer término, conviene resaltar, el legislador dejó a discreción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si emplea o no sus facultades para verificar el cumplimiento dado a sus sentencias, pues de otra forma hubiera indicado que, “...*la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, **debe** de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro del plazo de tres días, respecto al cumplimiento de la sentencia...*”.

Además, hubiera establecido como lo hizo en el artículo 113, de la Ley de Amparo, que mientras no quede enteramente cumplida la sentencia no podrá archivar el juicio respectivo, pues de esta forma la Sala Regional, la Sección o el Pleno tendrían la obligación de velar por su cumplimiento.

Asimismo advertimos, el legislador habla de la posibilidad de imponer nuevas multas al funcionario renuente, sin embargo, en el inciso b), del propio artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, indica que una vez transcurrido el citado plazo de tres días, podrá requerirse al superior jerárquico del funcionario responsable, para que en un nuevo plazo de tres días obligue al renuente a cumplir sin demora, y de persistir el incumplimiento debe imponerse idéntica sanción al superior jerárquico, pero no indica expresamente que la sanción deba imponerse concomitantemente al funcionario originalmente responsable, aún cuando ello sería lo más acertado.

Con la finalidad de denotar que las consecuencias del incumplimiento no son únicamente económicas, el legislador estableció una sanción adicional, en el inciso d), de la norma citada, la cual indica que transcurridos los plazos indicados para que el funcionario responsable o su superior jerárquico cumplimenten la sentencia, debe informarse a la contraloría interna correspondiente a fin que determine si existió alguna responsabilidad

a su cargo, sin embargo, no señala que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deba seguir oficiosamente el desarrollo del procedimiento hasta su culminación, ni que la resolución correspondiente pueda combatirse por el Tribunal o por el particular afectado por el incumplimiento; por tanto, queda al arbitrio de la contraloría sancionar o no al funcionario, quien sí está legitimado para combatir la resolución postergando así la sanción indefinidamente.

Finalmente, la fracción I, inciso c), del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que cuando todas las medidas antes descritas han resultado insuficientes para alcanzar el acatamiento a la sentencia y “...*la naturaleza del acto lo permita...*”, la Sala Regional, Sección o el Pleno, tiene la posibilidad de comisionar al funcionario jurisdiccional que, “...*por la índole de sus funciones estime más adecuado...*”, para que dé cumplimiento a la sentencia o en su caso, ajuste el acto de autoridad que haya contravenido la orden de suspensión, a los lineamientos que hayan sido ordenados por ese Tribunal.

De este punto conviene resaltar, el precepto en cita no indica con la debida claridad cuál funcionario sería el más idóneo para que a nombre de ese Tribunal, verifique y ejecute el debido cumplimiento de la sentencia, sin embargo, considerando que los Secretarios de Acuerdos realizan funciones en auxilio de los Magistrados, estimamos que posiblemente serían los que llevarían a cabo tales actos. Desafortunadamente, el que dichos funcionarios realicen estas tareas además de las que ya tienen encomendadas, tendrá un impacto directo sobre los tiempos que tienen para formular los proyectos de sentencia que luego son turnados a los Magistrados, lo que se traduce en una impartición de justicia que dista mucho de ser pronta.

Notamos además, que **no se consigna la posibilidad de que tal funcionario pueda solicitar el auxilio de la fuerza pública**, lo que permite concluir que las gestiones que realice podrían resultar insuficientes para obtener la ejecución del fallo, cuyo acatamiento rehúsa la autoridad demandada, por tanto, sería deseable que el legislador determinara como lo hizo en el artículo 111, de la Ley de Amparo, la posibilidad de que se constituya

el propio Juzgador (en este caso, Magistrado Instructor) para ejecutar personalmente la sentencia, y en su caso, **solicitar el auxilio de la fuerza pública.**

3.3. El cumplimiento a petición de parte.

Hasta el año 2005, la queja constituyó el único medio ordinario para exigir el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo, aún con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la que se establecen nuevas facultades para que ese Tribunal, vigile oficiosamente el acatamiento de sus fallos; la figura no perdió su vigencia pues todavía constituye el medio a instancia de parte, por el que los particulares pueden exigir de la autoridad lo que se ordene en sentencia firme.

No se omite señalar, en 1969 se estableció un llamado recurso de queja, cuyo propósito era que tanto la autoridad como el particular pudieran impugnar las resoluciones de las Salas Regionales que no se apegaran a la jurisprudencia establecida por la Sala Superior de ese Tribunal, razón por la que no se considera un verdadero antecedente de la figura de la queja actualmente regulada en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en tanto, el citado recurso no tenía como finalidad regular el cumplimiento de las sentencias.

3.3.1. Regulación inicial de la queja.

Como ya mencionamos, mediante el Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día martes 5 de enero de 1988, se incorporó al juicio contencioso administrativo federal la figura de la queja, en los términos siguientes:

“Artículo 239-Ter.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala regional que instruyó en

primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

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

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

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

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

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

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

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

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

Como puede observarse, la procedencia de la queja se limitó considerablemente, al señalarse dentro de sus reglas que podría promoverse por una sola vez ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en el que se dictó la sentencia, así como que solamente puede promoverse en contra de la indebida repetición del acto o resolución anulado, o bien cuando en el acto o resolución que se emita para cumplimentar el fallo incurra en exceso o defecto, negando tajantemente su procedencia contra actos negativos de la autoridad administrativa, lo cual orillaba a los administrados

a acudir ante el Poder Judicial de la Federación, para impugnar las abstenciones de la autoridad.

Además, se hizo una notoria distinción entre la indebida repetición del acto o resolución anulada, y el exceso o defecto en el cumplimiento del fallo. En el primer supuesto, de comprobarse la indebida repetición del acto anulado al ser resuelta la queja, la Sala Regional debía hacer la declaratoria correspondiente y dejar sin efectos el acto repetido, notificándole al funcionario responsable que se abstuviera de incurrir en nuevas repeticiones, así como a su superior a efecto de que procediera jerárquicamente, además de imponerle una multa de hasta noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. En cuanto al segundo supuesto, los alcances de la resolución recaída a la queja consistían en dejar sin efecto el acto emitido con exceso o defecto, concediéndole al funcionario responsable un plazo de veinte días para dar un correcto cumplimiento al fallo, señalándole la forma y términos conforme a los cuales debía cumplirlo.

Si bien esta figura jurídica vino a constituir el primer mecanismo para que aquel órgano jurisdiccional supervisara el cabal, correcto y oportuno cumplimiento de sus fallos, los alcances de su regulación fueron indebidamente limitados restándole un importante grado de eficacia, razón por la cual resultaba necesario replantear, con una visión integral, todo lo relacionado con el cumplimiento de las sentencias del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, que declaran la nulidad de la resolución impugnada, dotando al tribunal administrativo de un mecanismo efectivo para supervisar y verificar el oportuno, cabal y correcto cumplimiento de sus fallos.

Es por ello, que el artículo 239-Ter, únicamente estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1995, ya que a partir del primero de enero de 1996 fue sustituido por el artículo 239-B, en el que se subsanaron algunas deficiencias, quedando al siguiente tenor literal:

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

I.- Procederá contra los siguientes actos:

a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la ley.

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

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

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

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

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, y la Sala le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario.

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

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

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

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

Conforme a esta nueva regulación, la queja procedería no sólo ante las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, sino también ante la Sala Superior del mismo, puesto que se establecía “*ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia*” en lugar de “*Sala Regional*”, en casos de exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia firme y además, cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la misma (es decir, ahora también se incluyen los actos negativos de la autoridad administrativa), para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la ley; en este caso, la queja puede interponerse en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito el derecho del quejoso.

Si la Sala resolvía que se había verificado una omisión total en el cumplimiento de su sentencia, concedía al funcionario responsable veinte días de plazo para dar cumplimiento al fallo. Además, ordenaba notificar también al superior jerárquico del responsable e imponer a éste una multa equivalente a 15 días de su salario, en lugar de los 90 días de salario mínimo general diario del Distrito Federal establecido anteriormente, sin embargo, en la práctica los funcionarios sancionados lograban su revocación vía juicio de garantías, alegando que dicha multa tenía el carácter de fija, con lo que quedaba sin sanción su actuación irregular atento al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declaró inconstitucionales las multas que tuvieran tal carácter.

Es por ello, que durante el gran conjunto de reformas acaecidas durante el año 2001, se modifica nuevamente el monto de la multa para quedar entre un mínimo de treinta días a un máximo de noventa días del **salario normal** del funcionario renuente, y por primera vez se determinan los requisitos a considerar para motivar su cuantía, como son: el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento, lo cual constituyó un avance muy importante, pues a través de éste se pretende dotar de plena efectividad las sanciones impuestas con motivo del incumplimiento de las sentencias.

Asimismo, la multa señalada para quien promoviera una queja notoriamente improcedente se flexibilizó, estableciéndose un mínimo de veinte días y un máximo de

ciento veinte días del salario mínimo general antes mencionado, lo que nos lleva a preguntarnos porqué no se establecieron también los elementos a considerar para cuantificar el monto de la multa, pues por idénticas razones a las señaladas anteriormente el particular sancionado podía lograr su revocación.

Otra novedad consistió en facultar a la Sala o Sección correspondiente, para ordenar que se tramite la instancia de queja como nuevo juicio cuando exista una resolución definitiva, y se considere que la queja es improcedente contra ella; por ejemplo, cuando se declara la nulidad de una resolución a través de la cual se determinan diversos créditos fiscales por falta de fundamentación y motivación, y la autoridad posteriormente emite una diversa que sí reúne dichos requisitos, sería necesario que el particular impugnara la nueva resolución vía juicio contencioso administrativo federal, para que la Sala o Sección correspondiente, estuvieran en aptitud de analizar el nuevo acto en los puntos que obviamente no pudieron formar parte de la litis primigenia.

Además de lo anterior, el ahora derogado artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, indicó que debería sancionarse a quien interpusiera una queja *notoriamente* improcedente, y especificó limitativamente que se consideraría improcedente la queja cuando se promoviera contra actos que no constituyan una resolución definitiva.

Finalmente, con motivo de la creación del incidente de suspensión contenido en el entonces artículo 208-Bis, del Código Fiscal de la Federación, se modificó el precepto en análisis para considerar también el incumplimiento a la sentencia interlocutoria, a través de la cual se conceda la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, dando así soporte al entonces recién incorporado incidente.

3.3.2. Regulación actual de la queja.

A partir del primero de enero de 2006, entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en cuyo artículo 58, fracción II, se establece nuevamente la figura de la queja con algunas modificaciones, quedando en los términos siguientes:

“**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:

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 defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conforme a esta nueva regulación, la queja resulta procedente contra aquellas resoluciones que sean emitidas y notificadas en un plazo posterior al de cuatro meses, establecido en los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, puede que las mismas sí se ajusten a lo señalado en la sentencia de ese Tribunal, pero al no haber sido emitidas y notificadas dentro del término concedido para tales efectos, el particular puede solicitar se sancione a la autoridad anulando cualquier efectividad que esos actos hubieran podido tener.

Otra novedad radica en la posibilidad de plantear la queja en más de una ocasión, pero únicamente en el supuesto que la autoridad incurra en omisión de cumplimiento a la sentencia, no así en las demás hipótesis que en el propio precepto se contienen. Además, se determinó que la instancia sería procedente contra las resoluciones que se dicten en cumplimiento a la sentencia recaída a la queja, en la que se haya determinado la omisión, pero entendemos que si tales resoluciones encuadran en cualquiera de las otras hipótesis, la instancia sólo será procedente por una única ocasión

Asimismo, en el aspecto formal, se indica que, “...*se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable...*”; ciertamente, resulta acertado solicitar al quejoso copia de su escrito y de sus pruebas (la resolución que motivó la queja), obligación que no se indicaba en la regulación anterior.

Una modalidad importante que se incorporó a la queja consiste en el llamado cumplimiento sustituto de la sentencia, que básicamente se refiere a que cuando resulta material o jurídicamente imposible dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se restituya al administrado por los daños y perjuicios que sufre con la falta de acatamiento de la sentencia.

Además de lo anterior, en la regulación en vigor, el legislador determinó aumentar la sanción que debe imponerse a quien promueva una queja “*notoriamente improcedente*”, de doscientos cincuenta a seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el

área geográfica correspondiente al Distrito Federal, cuando anteriormente era de veinte a ciento veinte días, y considera como agravante que se haya suspendido la ejecución del acto impugnado.

A diferencia de la regulación contenida en el derogado artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, en la regulación actual sí se indica el procedimiento a seguir cuando exista una resolución definitiva pero se considere que la queja es improcedente; para ello, el precepto dispone que deberá prevenirse al promovente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la notificación del auto por que se le informe la improcedencia de la instancia, la presente como demanda cumpliendo todos los requisitos previstos en los artículos 14 y 15, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

3.3.3. Trámite de la queja.

Una vez abordada una panorámica general de la figura en comento, conviene analizar su tramitación a efecto de determinar los aciertos y equívocos relativos a su regulación actual; por tanto, el presente apartado lo dedicaremos a analizar la sustanciación de dicha instancia.

3.3.3.1. Procedencia de la queja.

De acuerdo a lo estipulado en la vigente fracción II, del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contra aquellos actos por los que la autoridad incumpla lo ordenado en sentencia firme o interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva.

Asimismo, el propio precepto delimita las formas en las que la autoridad puede incurrir en incumplimiento, siendo éstas cuando la autoridad repite indebidamente la repetición anulada, incurre en exceso o defecto al emitir una nueva resolución ordenada mediante

sentencia, o bien, cuando emita y notifique esa resolución después de transcurrido un plazo de cuatro meses, de conformidad a lo previsto en los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; si la autoridad omite realizar cualquier acto tendiente a cumplimentar la sentencia y si desobedece la orden de suspensión de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

Para iniciar el trámite de la queja, el administrado debe acudir por escrito ante el Magistrado que instruyó el juicio de nulidad, acompañando la resolución motivo de la queja, si la hubiere; dentro de los quince días siguientes a partir del cual surta sus efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que estima entraña el incumplimiento a la sentencia o a la suspensión, expresando los argumentos demuestren la forma en que la actuación de la autoridad lesiona los derechos que le fueron reconocidos mediante sentencia; o bien, acusando la abstención en que considera ha incurrido la autoridad, o que precluyó la oportunidad de la autoridad para emitir y notificar una nueva resolución, y en su caso, solicitando el cumplimiento sustituto.

En el caso de la abstención de la autoridad a cumplimentar la sentencia, el artículo 58, fracción II, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, indica que el afectado podrá interponer la instancia en cualquier tiempo siempre que no haya prescrito su derecho.

Aunque el precepto no lo indica, debe entenderse que la queja por omisión debe interponerse una vez transcurrido el plazo con que cuenta la autoridad para realizar determinado acto o iniciar un procedimiento, es decir, el de cuatro meses establecido en el artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pero considerando las excepciones a que hemos hecho referencia, esto es, cuando previamente tiene que pedir informes, realizar algún acto en el extranjero o bien, cuando se cumpla el plazo otorgado en términos de la fracción II, del artículo 57, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que como recordaremos no puede ser

inferior a un mes pero sí puede ser superior a los cuatro meses, si así lo determina la Sala o Sección; interponer la queja por omisión antes de ese tiempo resulta improcedente.

Existe además, un plazo indeterminado de impugnación para los actos de la autoridad que transgredan la orden de suspensión de la ejecución del acto impugnado, pues la fracción III, del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, indica que contra esa clase de actos la queja podrá interponerse en cualquier momento ante el Instructor, aunque en realidad debe entenderse en “*cualquier momento durante la tramitación del juicio*”, pues una vez concluido éste, si en la sentencia se reconoció la validez de la resolución impugnada, la autoridad puede estar facultada para continuar los actos de ejecución o bien, podría estar incumpliendo la sentencia si continúa con la ejecución de actos anulados en juicio, lo cual en todo caso podría impugnarse conforme a los otros supuestos del precepto en comento, o inclusive, a través de un nuevo juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.3.3.2. El informe de la autoridad.

De acuerdo a lo asentado en la fracción II, inciso b), tercer párrafo, del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, una vez admitida la instancia en comento, el Magistrado Instructor debe solicitar un informe a la autoridad demandada, a efecto que dentro del plazo máximo de cinco días justifique el acto que provocó la queja.

Una vez transcurrido el plazo de cinco días, el Magistrado Instructor deberá dar cuenta a la Sala o Sección correspondiente, para que a su vez resuelva dentro de igual plazo sobre lo fundado o infundado de los agravios planteados por el quejoso con motivo de su instancia.

Aquí conviene que indiquemos, si bien es cierto se señala que la sentencia que resuelva la queja planteada debe emitirse dentro del término de cinco días, en la práctica es poco

frecuente que la Sala o Sección del Tribunal, la emitan en ese tiempo dadas las enormes cargas de trabajo.

3.3.3.3. La sentencia que resuelve la queja.

Una vez analizadas y valoradas las probanzas y argumentos aportados por las partes, el Cuerpo Colegiado de Magistrados determinará si se verificó alguna de las conductas a que se refiere el artículo 58, inciso a), subincisos 1, 2, 3 y 4, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, procediendo en consecuencia a hacer la declaratoria correspondiente y en su caso, imponiendo la sanción indicada de acuerdo a la hipótesis legal que se contiene en los incisos c), d) ó e), del propio precepto legal.

Ahora, a efecto de dotar de mayor claridad lo señalado en este punto, conviene hacer mención de los supuestos por los cuales se considera ha existido un incumplimiento a las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.3.3.3.1. Repetición de la resolución anulada.

Esta hipótesis se contiene en el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 1, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el inciso c), del propio precepto, que a la letra señalan:

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

[...]

c) En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.”

Aunque el artículo no la define, se considera que existe repetición, cuando la autoridad emite una nueva resolución a través de la cual cause una misma afectación al particular por idénticos motivos a aquellos que sirvieron de base a la resolución anulada, causando

consecuentemente, los mismos agravios que en su oportunidad fueron analizados y dejados sin efectos.

En este caso, la sentencia que recaiga a la queja se notificará tanto al funcionario responsable como a su superior jerárquico, y se le impondrá una multa 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, en observancia a lo establecido en el artículo 22, de la Constitución Federal, que prohíbe las multas excesivas.

Además, se le requerirá para que cumpla con la sentencia en el término de tres días, previniéndole además, que en caso de renuencia se le impondrán nuevas multas de apremio, lo que también se informará a su superior jerárquico.

3.3.3.3.2. Exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia.

De la lectura que se haga al artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 1, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el inciso d), del propio precepto, se desprenden dos supuestos distintos, esto es, el cumplimiento excesivo y el defectuoso a las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos siguientes:

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

[...]

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

Se dice que existe exceso cuando la autoridad supera los límites de conducta enmarcados en la sentencia definitiva o interlocutoria de suspensión, esto es, cuando la autoridad va más allá de lo que le fue ordenado por la Sala o Sección correspondiente.

Por otro lado, cuando se habla de un cumplimiento defectuoso, contrariamente no se alcanzan los límites trazados por la sentencia que se pretende cumplimentar, es decir, no es que haya una omisión total del funcionario emisor de la resolución en cumplimiento, sino que no se cumplió a cabalidad con todo lo ordenado en la sentencia materia del cumplimiento.

Sirve de sustento a lo antes afirmado, la Jurisprudencia emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Apéndice de 1985, cuarta parte, páginas 386 y 387, que a la letra señala:

“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. EXCESO O DEFECTO.- La forma correcta de ejecutar un fallo constitucional que protege, es dictar nueva sentencia que se ajuste a los términos de la ejecutoria de amparo, ciñéndose al tenor exacto de ese fallo. Hay exceso de ejecución cuando la autoridad responsable va más allá del alcance de la ejecutoria que concede la protección Federal y afecta actos jurídicos de los que no se ocupó el fallo constitucional, ni están vinculados al efecto restitutorio del amparo concedido. Hay defecto de ejecución cuando la autoridad responsable omite el estudio y resolución de alguna de las cuestiones que le ordenó resolver la ejecutoria que concedió el amparo, conforme a los términos y fundamentos legales de la propia ejecutoria con la que está vinculada, y tanto cuando hay exceso como defecto, procede la queja y no un nuevo amparo”.

Estos supuestos a diferencia de la repetición de la resolución anulada y de la omisión total de cumplimiento, no tienen señalada una sanción para el funcionario responsable de su emisión, lo cual consideramos indebido, pues existiendo resolución definitiva que señala perfectamente los lineamientos para su cumplimiento, la autoridad no debe excusarse de atender los mismos, siendo en todo caso procedente una sanción más baja que aquella determinada cuando se verifique la repetición del acto impugnado, atendiendo al principio de buena fe de las partes.

3.3.3.3.3. La resolución emitida y notificada fuera del plazo legal.

Esta hipótesis se contiene en el artículo 58, inciso a), subinciso 2, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el inciso e), del propio precepto, que a la letra señalan:

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

[...]

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

Conforme a esta regulación, cuando la Sala Regional, Sección o el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, compruebe que la resolución a través de la cual se pretenda dar cumplimiento a una resolución de ese Tribunal, **sea emitida** (curiosamente el legislador omitió considerar su notificación extemporánea) con posterioridad al plazo de cuatro meses señalado en los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, además de anularse, se declarará la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictar otra y se comunicará esta circunstancia a su superior jerárquico.

Ahora, aún cuando el legislador no señaló en el inciso e), del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que cuando la notificación de una resolución por la que se pretenda dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se realice en un plazo posterior a los cuatro meses señalado en los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, estimamos que igualmente procede la sanción descrita en el párrafo que antecede, pues aún si la resolución administrativa es emitida en tiempo, la misma no puede surtir efecto jurídico alguno hasta que haya sido notificada.

Sirve de refuerzo a lo antes afirmado, la tesis I.4o.A.342 A, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en la página 1428, Tomo XV, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a marzo de 2002, del rubro y contenido siguientes:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ACTO QUE LO INICIA ES EFICAZ A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN.- Los procedimientos que establece la ley para desarrollar la actividad administrativa del Estado deben sujetarse a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, atento lo cual el acto administrativo, que es la exteriorización de la voluntad del Estado con la que culminan dichos procedimientos, tiene como uno de sus elementos de eficacia la publicidad y que asume la forma de notificación cuando sus efectos son particulares. Por tanto, la notificación es la forma en que el acto administrativo se comunica a las partes como consecuencia de esa exteriorización, pues no es suficiente que se declare la voluntad de la administración, sino que es imperativo que llegue a la órbita de los particulares o administrados para que produzca sus efectos. **Es así que a través de la notificación los particulares afectados conocen el contenido del acto y éste adquiere eficacia porque su conocimiento les permite reaccionar en su contra.** Por consiguiente, la eficacia se consuma en el momento en que el interesado a quien va dirigido el acto toma conocimiento de su existencia, contenido, alcance y efectos vinculatorios, no antes, ni desde la fecha de su emisión, ya que, en este caso, sólo podría tener efectos en sede administrativa”.

Como puede observarse, no se establece que deba imponerse una multa a la autoridad que emita o notifique extemporáneamente un acto en cumplimiento a la sentencia definitiva; ello obedece, a que se le sanciona con la nulidad del acto administrativo y la preclusión de la oportunidad para emitir otro.

Para rematar este apartado, debemos hacer notar que el legislador omitió considerar el plazo especial contenido en la fracción II, del artículo 57, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, donde indica que tratándose de sentencias de condena, se debe precisar el plazo en que la autoridad deberá cumplir la obligación respectiva, otorgándose un término que nunca deberá ser inferior a un mes; pues la hipótesis limitativamente indica que sea emitida con posterioridad al plazo señalado en los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando lo correcto hubiera sido señalar que, “...se declarará nula la resolución que se emita fuera del plazo que la ley otorgue para tales efectos...”.

3.3.3.3.4. Omisión total en el cumplimiento de las sentencias.

En el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece que la queja procederá cuando:

“3.- Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia.”

Ahora, dicho supuesto no debe entenderse en forma aislada sino administrado con lo dispuesto en los diversos 52 y 57, fracción I, inciso b), y fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los que se establecen los plazos en los que la autoridad debe cumplir lo ordenado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así, solamente cuando la autoridad no lleva a cabo ningún acto tendiente al cumplimiento de lo ordenado en la sentencia y guarda silencio durante plazos superiores a los señalados en los referidos artículos, puede considerarse que se niega tácitamente a acatar la obligación establecida en la sentencia, afectando en consecuencia, los derechos reconocidos a favor del administrado y sus garantías individuales.

En el caso que nos ocupa, parece que el legislador simplemente olvidó mencionar qué sucede cuando se verifica la omisión que se imputa a la autoridad así como la sanción correspondiente **tratándose de la instancia queja**, pues aunque los actos negativos de la autoridad sí son sancionables cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en uso de sus facultades oficiosas determina que se ha verificado un incumplimiento injustificado de la sentencia; no sucede lo mismo con la instancia que nos ocupa.

Originalmente, en la fracción V, del derogado artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, se establecía literalmente lo siguiente:

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

Así, consideramos que hubo un retroceso en la regulación de la instancia de queja, pues como mencionamos al estudiar sus orígenes, inicialmente no eran impugnables a través de ella los actos negativos de la autoridad tal y como parece regularse actualmente; por

ello estimamos procedente proponer que si el particular tiene derecho a la emisión de una resolución por parte de la autoridad administrativa, pueda exigirla efectivamente **a través de la instancia de queja** y no solamente cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, haga uso de las facultades officiosas que se le han conferido.

Lo anterior resulta verdaderamente trascendental, pues como mencionamos en el apartado correspondiente, las facultades concedidas a favor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para vigilar el cumplimiento de sus sentencias son discrecionales, lo que implica que habrá casos en que no haga uso de ellas, y por ende, el particular se verá impedido para combatir los actos negativos de la autoridad.

Para lograr lo anterior proponemos, que cuando se demuestre a través de la queja la omisión acusada por el administrado, por lo menos, se imponga al funcionario renuente la multa que se contiene en el artículo 58, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se informe a su superior jerárquico y se le prevenga que si no emite la resolución correspondiente en un plazo de tres días (en concordancia con el plazo otorgado en el artículo 58, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), se le impondrán nuevas multas; o bien, se incorpore al ordenamiento la figura de la *afirmativa ficta*, en la que si la autoridad no emite una nueva resolución en el plazo otorgado conforme al ordenamiento legal antes señalado, automáticamente se considerará que ha resuelto conforme a las pretensiones del administrado.

3.3.3.3.5. Incumplimiento a la orden de suspensión definitiva.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 28, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el demandante puede solicitar por escrito presentado en cualquier tiempo antes de que se dicte sentencia definitiva, la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución.

Al respecto, el Magistrado Instructor deberá determinar si concede o no la suspensión en forma provisional, y posteriormente la Sala deberá pronunciarse sobre la suspensión en forma definitiva, según puede apreciarse de la lectura que al efecto se haga a las fracciones IX y XII, del artículo 28, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Una vez otorgada en definitiva la suspensión de la ejecución del acto impugnado, la interlocutoria se hace del conocimiento de la autoridad a efecto de que no inicie o no continúe con los actos de ejecución de la resolución administrativa impugnada, preservando de esta forma la materia del juicio hasta el momento en que se dicte la sentencia definitiva; sin embargo, cuando el particular estime que la autoridad incumplió el orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, podrá interponer instancia de queja contra esos actos presentando si los hubiere, los documentos en los cuales conste el incumplimiento.

Ya admitida la instancia de queja, el Magistrado Instructor debe solicitar un informe a la autoridad demandada, para que dentro del plazo máximo de cinco días justifique el acto u omisión que la provocó; vencido éste se debe dar cuenta a la Sala, para que dentro de los cinco días siguientes resuelva los agravios planteados por el quejoso.

En caso de comprobarse el desacato a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, además de declarar nulos los actos realizados en contravención a la orden de suspensión, la sentencia que resuelva la queja se notificará tanto al funcionario responsable como a su superior, para que proceda jerárquicamente y además, se le impondrá una multa que puede oscilar entre los quince y cuarenta y cinco días de su salario; sin embargo, la ley es omisa en indicar los elementos que deben considerarse para determinar el monto de la sanción, lo cual resulta indebido pues como ya se ha mencionado, al no establecerse elementos circunstanciales el funcionario regularmente puede obtener la revocación de la multa, a través del juicio de garantías.

Como ejemplo de una regulación adecuada para la sanción por incumplimiento a la orden de suspensión, podemos considerar aquella señalada en el último párrafo del artículo 25, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, donde se menciona que cuando se verifique el desacato a las **medidas cautelares**, la Sala declarará en su caso, la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a las medidas otorgadas 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, para lo cual deberá tenerse en consideración elementos tales como la gravedad del incumplimiento, el sueldo del servidor público, su nivel jerárquico, así como las consecuencias que la falta de acatamiento de la suspensión hubiere generado.

Además de lo anterior, el precepto antes citado consagra el derecho del particular a recibir una indemnización por los daños y perjuicios, que se hubieren generado en su contra con motivo de la violación a las medidas cautelares otorgadas, lo cual debe precisarse también en la queja.

Es necesario dejar asentado, que la interposición de la instancia de queja por incumplimiento a la orden de suspensión definitiva, debe ser interpuesta antes de que se cierre la instrucción y se dicte sentencia definitiva en el juicio contencioso administrativo federal, pues como ya mencionamos, una vez concluido éste, si en la sentencia se reconoció la validez de la resolución impugnada, la autoridad estaría facultada para continuar los actos de ejecución o bien, estaría incumpliendo la sentencia si continúa con la ejecución de actos que fueron anulados en juicio, lo cual en todo caso podría impugnarse conforme a los otros supuestos de la queja, o inclusive, a través de un nuevo juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.3.3.3.6. El cumplimiento sustituto a la sentencia.

Esta figura fue directamente extraída de la contemplada en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 105, de la Ley de Amparo, que a la letra establecen:

“**Artículo 107.-**

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado, o trataré de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, **podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo**, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita...”.

“**Artículo 105.-** Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.

Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley.

[...]

Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, **podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.**

[...]

Siempre que la naturaleza del acto lo permita, **el quejoso podrá solicitar ante el juez de distrito o tribunal de circuito que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución.**

Así tenemos, en caso de que la autoridad responsable no dé el debido cumplimiento a la sentencia que conceda el amparo, el quejoso puede optar por su cumplimiento sustituto, solicitando una **restitución** por los daños y perjuicios que se le hayan producido con motivo del incumplimiento, de los cuales el Juez de Distrito o el Tribunal de Circuito que haya conocido del amparo es quien determinará la cuantía de dicha restitución.

Al respecto, Raúl Chávez Castillo, sostiene que, “...*el cumplimiento sustituto de las sentencias es una forma alternativa de ejecución, que restituye al quejoso los daños y perjuicios que sufre con la falta de acatamiento de la sentencia que haya concedido la protección federal, porque exista imposibilidad material o jurídica por parte de las autoridades responsables o simplemente porque así lo desea el quejoso*”.¹

De acuerdo a la regulación antes señalada, el cumplimiento sustituto puede ser ordenado en forma oficiosa por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que se haya verificado el caso de incumplimiento de la sentencia o la repetición del acto reclamado, y estime que el cumplimiento **exacto** de la sentencia afecte los derechos de una mayoría de la población, en mayor proporción a los beneficios económicos que podría obtener el peticionario de amparo con el cumplimiento sustituto.

En el caso específico del juicio contencioso administrativo federal, el legislador consignó esta forma de cumplimiento en el artículo 58, fracción II, inciso f), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los términos siguientes:

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

Conforme a esta regulación, si en el trámite de la queja se acredita la imposibilidad de cumplir la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, para lo cual remite en forma supletoria, al Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹ Chávez Castillo, Raúl. *Derecho Procesal de Amparo*, México, 2004, Ed. Porrúa, p. 316

Al respecto, los artículos 358 y 360, del referido Código Federal de Procedimientos Civiles, establecen como regla general para los incidentes que no tienen señalada una tramitación específica, que una vez promovido el incidente se debe dar traslado a las otras partes, por el plazo de tres días. Transcurrido dicho plazo, si las partes no ofrecieran pruebas y el Tribunal no las estimara necesarias, se les citará dentro de los tres días siguientes para la audiencia de alegatos, la que debe verificarse concurran o no las partes. En el supuesto que sí ofrecieran pruebas, se indica que el Juez abrirá una dilación probatoria de diez días, al final de los cuales se verificará la audiencia final del juicio y concluida ésta, se abrirá a su vez la audiencia de alegatos al término de la cual, se pronunciará la sentencia.

En relación al desarrollo de la audiencia final, y considerando que sí se hayan ofrecido pruebas, el artículo 343, del propio ordenamiento legal en cita, establece que el Tribunal pondrá a discusión en los puntos que estime necesarios, las pruebas documentales del actor y enseguida, las del demandado, concediendo a cada parte el uso de la palabra, alternativamente, por dos veces respecto de la pruebas de cada parte, por un tiempo que no debe exceder los quince minutos. Discutidas las documentales, se pasará a las pruebas periciales, en los puntos que el Tribunal estime necesarios cuando haya habido discrepancia entre los peritos, los cuales serán escuchados en única ocasión por un tiempo no mayor a treinta minutos. Si no existiere discrepancia, el precepto ordena que se pase a la discusión de las pruebas testimoniales, la que se lleva a cabo exclusivamente por interrogatorio directo del Tribunal tanto a los testigos como a las partes, puestos en formal careo, para aclarar los puntos contradictorios observados en sus declaraciones.

Terminada la discusión de los puntos antes indicados, de conformidad al artículo 344, del Código Federal de Procedimientos Civiles, se abrirá la audiencia de alegatos concediendo el uso de la palabra por dos veces a cada parte, quienes en réplica y dúplica, deben alegar sobre la cuestión de fondo y las incidencias que se hayan presentado. Una vez verificado todo lo anteriormente expuesto, el Órgano Jurisdiccional estará en aptitud de emitir la sentencia que ponga fin al incidente.

Ahora, debemos recordar, en el juicio contencioso administrativo federal que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reina el principio de escritura aún cuando originalmente se verificaba también el de oralidad. Por tanto, estimamos que el legislador debió haber previsto las etapas específicamente diseñadas y ajustadas al juicio que nos ocupa, pues en la práctica seguramente los Magistrados, tramitarán las etapas del incidente por escrito, pero tratando de apegarse a los plazos establecidos en la legislación supletoria.

Además de lo anterior, consideramos que no debió haberse señalado la posibilidad de cumplimiento sustituto únicamente respecto a la queja, pues del uso de las facultades oficiosas del Tribunal, también puede desprenderse la imposibilidad de una autoridad para acatar las sentencias definitivas que aquél dicte, siendo entonces prudente proponer que en tales casos se dé vista al interesado, para que éste a su vez exprese lo que a su derecho convenga y en su caso, se conforme con el cumplimiento sustituto de la sentencia.

3.4. Debida regulación del capítulo de cumplimiento de las sentencias en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En la panorámica general expuesta a lo largo de este capítulo, hemos desprendido diferentes interrogantes que evidencian una inadecuada regulación del cumplimiento de las sentencias contenido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que acaban por restar imperio al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para exigir el cumplimiento de sus resoluciones, por lo que a continuación se hacen propuestas concretas para su debida regulación y eficacia.

3.4.1. Inoperancia de la multa prevista en la fracción I, inciso a), del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En un principio, el único medio ordinario para exigir el cumplimiento a las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo constituía la instancia de

queja de la que ya hemos hablado. Concretamente, en el derogado artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, se indicaba que de verificarse la omisión total en el cumplimiento de su sentencia, además de conceder al funcionario responsable el plazo de veinte días para dar cumplimiento al fallo, se le impondría una multa equivalente a 15 días de su salario, en lugar de los 90 días de salario mínimo general diario del Distrito Federal, establecida originalmente en el diverso 239-Ter, sin embargo, como dicha multa omitía considerar elementos tales como la gravedad de la conducta, capacidad económica del sancionado, la reincidencia y cualquier elemento que permitiera establecer la gravedad o levedad de la conducta, los sancionados lograban su anulación a través del juicio de amparo, con lo que quedaba sin sanción su actuación irregular, en concordancia al criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P./J. 9/95, visible en la página cinco, del Tomo II, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a julio de 1995, que se transcribe a continuación:

“**MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.-** De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.”

Por tal motivo, durante el gran conjunto de reformas del año 2001, se modificó el monto de la multa para quedar entre un mínimo de treinta días a un máximo de noventa días del **salario normal** del funcionario renuente, y por primera vez se determinan los requisitos a considerar para motivar su cuantía, como son: el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

Dicha modificación constituyó un avance muy importante, pues a través de éste se pretende dotar de plena efectividad las sanciones impuestas con motivo del

incumplimiento de las sentencias, empero, en la práctica los funcionarios todavía lograban la revocación de las multas, aduciendo que el precepto no permite un análisis particular de la conducta que permitiera establecer el monto de la sanción.

Ahora, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece una nueva multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, para lo que debe considerarse la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado.

Así tenemos, la norma vigente considera únicamente dos elementos, dejando de lado la capacidad económica del infractor y la reincidencia, además, incrementa el monto de la sanción económica, lo cual claramente redundará en una sanción evidentemente desproporcionada, por lo que se estima que el Poder Judicial no tendrá ninguna dificultad en anularla.

Es por ello, que consideramos la sanción contenida en la fracción I, inciso a), del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, resulta ineficaz y debe modificarse para considerar además de los elementos consignados expresamente en la ley, el nivel jerárquico del infractor, su capacidad económica y la reincidencia, en un sistema que considere específicamente el monto del daño causado contrastado con los elementos referidos, y no establecer fijamente un mínimo de trescientas veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, pues el daño causado podría ser inferior a esa suma.

3.4.2. La queja y la limitante de interponerla una sola vez.

En la redacción primigenia del otrora artículo 239-Ter, del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 05 de enero de 1988, se estableció que la queja procedía "*por una sola vez*" en dos supuestos, concretamente:

- a) la repetición del acto o resolución anulado, y
- b) el exceso o defecto del incumplimiento de la sentencia.

Posteriormente, en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, se publicó una reforma a dicho numeral, ahora transformado en el artículo 239-B, mediante la cual se agregó como hipótesis de procedencia de la instancia, la omisión total de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia dentro del plazo previsto en la ley, pero no se modificó el número de ocasiones en que podría interponerse la queja.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la instancia de queja se trasladó a la fracción II, del artículo 58, del capítulo IX, denominado “Del Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión”; donde además de incluirse entre los supuestos de procedencia de la queja, la impugnación de los actos emitidos y notificados fuera del plazo legal, se estableció un caso de excepción en el que la instancia podría interponerse en más de una ocasión.

A efecto de brindar mayor claridad a lo antes expuesto, resulta pertinente transcribir el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra dispone:

“**Artículo 58.-...**

[...]

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

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

[...]

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

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

De la transcripción anterior se colige, tratándose de actos que repitan indebidamente el acto anulado en juicio, se incurra en excesivo o defectuoso cumplimiento a la sentencia y cuando se emitan o sean notificados con posterioridad al plazo de cuatro meses, indicado en los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; **sólo podrá interponerse la queja en una sola ocasión.**

Sin embargo, se excluye de dicha limitante, el supuesto contemplado en el subinciso 3, esto es, cuando la autoridad omita dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia, podrá interponerse la queja un ilimitado número de veces; además indica, que también se podrá interponer contra las resoluciones que se dicten en cumplimiento a la sentencia recaída a la queja, en la que se haya determinado el incumplimiento a la sentencia, pero entendemos que si tales resoluciones encuadran en cualquiera de las otras hipótesis, la instancia sólo será procedente por una única ocasión.

Consideramos que la regulación actual sigue siendo demasiado limitada, pues de verificarse que la autoridad incurrió en cualquiera de las otras hipótesis diversas a la omisión, la queja no podrá interponerse por más de una ocasión ni en más de un supuesto, lo cual es indebido, pues existen casos en que dicha limitante, impide que el particular satisfaga su pretensión. Imaginemos que luego de determinar la omisión de cumplimiento en la instancia de queja, se interpone otra en los casos de repetición indebida del acto anulado en juicio o de excesivo o defectuoso cumplimiento a la sentencia; y la autoridad incurra nuevamente en el supuesto o **en cualquiera otro diverso a la omisión**, ello volvería automáticamente improcedente una nueva queja, aún cuando ésta fuera fundada y la Sala de conocimiento se encontraría imposibilitada para hacer cumplir el fallo.

Conviene mencionar, un primer criterio a través del cual se pretendió brindar seguridad al administrado, consiste en que la instancia de queja, debe estimarse procedente en una ocasión **por cada una de las hipótesis** contenidas en el ahora derogado artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, el mismo resulta igualmente limitado,

pues basta con que la autoridad presente una misma conducta en más de una ocasión, para volver improcedente la instancia.

Dicho criterio es visible en la tesis 2ª./J. 154/2004, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 381, del Tomo XX, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a octubre de 2004, que a la letra indica:

“QUEJA. AQUELLA QUE BUSCA EL PUNTUAL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, PUEDE PROMOVERSE EN UNA SOLA OCASIÓN POR CADA UNO DE LOS SUPUESTOS DE SU PROCEDENCIA (ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).- El artículo 239-B, fracción I, del Código Fiscal de la Federación establece dos géneros de queja, de acuerdo al momento procesal en que se intente: a) La enderezada contra el incumplimiento por parte de las autoridades demandadas respecto al auto en que se concede al actor la suspensión del acto impugnado y b) La intentada para lograr el puntual cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, también existen cuatro supuestos de procedencia de esta instancia en la etapa de cumplimentación del fallo anulatorio: a) por exceso en el cumplimiento de las sentencias; b) por defecto en su cumplimiento; c) por repetición del acto anulado; y, d) por omisión de las autoridades obligadas al cumplimiento. En estos casos, el particular podrá ocurrir en queja “por una sola vez” a la Sala Regional o Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el entendido que ello significa que podrá acudir a dicha instancia por una sola ocasión, en cada uno de los diferentes supuestos previstos en la norma.”

Es por ello, que consideramos debe eliminarse la limitante numérica de interposición de la instancia de queja, siempre y cuando la primera haya resultado fundada y persista el incumplimiento, sin importar la hipótesis de que se trate.

3.4.3. La queja y la nulidad de notificaciones.

Un problema que no fue analizado y por ende resuelto en la legislación actual, lo constituye el hecho de que no se determine el procedimiento a seguir en el caso de que al rendir su informe, la autoridad sostenga que ya dio cumplimiento a la sentencia y acompañe la constancia de notificación correspondiente, porque en tal supuesto el particular no tiene posibilidad de ampliar los argumentos expresados en su instancia, para controvertir la diligencia de notificación, lo que se estima deja en estado de indefensión al administrado e impide a la Sala hacer un pronunciamiento sobre el particular.

En la práctica, algunos Magistrados resolvían dicha problemática, aplicando por analogía el ahora derogado artículo 209-Bis, del Código Fiscal de la Federación, sin embargo, el legislador no aprovechó la oportunidad para consignar expresamente ese derecho a favor del gobernado.

Bajo tales circunstancias, resulta pertinente proponer que se precise en la ley la aplicación por analogía del artículo 16, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues éste básicamente reproduce el contenido del derogado 209-Bis, del Código Fiscal de la Federación, a efecto de no dejar al quejoso en estado de indefensión, como se desprende de la tesis IV-P-2aS-109, que sustenta la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año II, número 10, correspondiente a mayo de 1999, cuyo tenor literal es el siguiente:

“NULIDAD DE NOTIFICACIONES CONTROVERTIDA EN LA INSTANCIA DE QUEJA.- ES APLICABLE POR ANALOGÍA EL ARTÍCULO 209 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- Dado que en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, que regula la instancia de queja, no se establece una mecánica específica para controvertir la legalidad de la notificación del acto que la provoca, resulta aplicable por analogía el artículo 209 Bis del Código Fiscal de la Federación, toda vez que las normas que integran el Título Sexto de dicho Código, que rigen al procedimiento contencioso administrativo, dentro del cual se ubican estos preceptos, deben ser interpretadas de manera armónica, siguiendo los principios jurídicos de "economía procesal" y "seguridad jurídica", aplicando la mecánica establecida en el citado artículo 209 Bis del Código Fiscal de la Federación, para que el quejoso tenga a su alcance la posibilidad de controvertir tanto el acto materia de la queja, como la legalidad de su notificación, lo cual redundará en una expedita administración de justicia.”

3.4.4. La queja y las copias para correr traslado.

De conformidad a lo establecido en artículo 58, fracción II, inciso b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al escrito de queja deberá acompañarse la resolución motivo de la queja, así como una copia para la autoridad responsable, lo que constituye **un avance limitado** respecto a la redacción del ahora derogado artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, el cual indicaba que el Magistrado Instructor o Ponente pediría un informe a la autoridad a quien se imputara el incumplimiento de la sentencia, para que dentro del plazo de cinco días lo rindiera y, en su caso, justificara el acto u omisión que provocó la queja; sin embargo, no preveía obligación alguna para el

quejoso de acompañar copia para el traslado a las autoridades a quienes se atribuyera el incumplimiento de la sentencia, lo cual es necesario a fin de que la autoridad se encuentre en aptitud legal y tenga pleno conocimiento de la imputación del quejoso, y en su caso, pueda refutarla o hacer las manifestaciones que estime pertinentes.

Ahora, decimos que lo anterior constituye un avance limitado porque si bien es cierto, en la norma se establece la obligación a cargo del quejoso de acompañar la resolución que motivó la interposición de la instancia, y una copia para el traslado de las autoridades, no menos cierto es que no se indicó el procedimiento específico a seguir cuando el quejoso omite cumplir tales requisitos, ni las consecuencias de su omisión.

En la práctica, el Magistrado Instructor resuelve esta problemática, aplicando por analogía el artículo 15, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, aún así, es deseable que se regule específicamente el procedimiento a través del cual debe prevenirse al quejoso para que subsane su omisión, señalando un plazo que en analogía al artículo antes citado no debe ser mayor a cinco días y en su caso, las consecuencias de su incumplimiento, que debería ser tener por no interpuesta la instancia de trato.

3.4.5. La queja improcedente.

La ley limitativamente señala que debe entenderse por queja *notoriamente* improcedente, la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, y ordena que en tal caso, se imponga al instaurante una multa entre doscientas cincuenta y seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, considerando además como agravante en la determinación de su monto, el que se haya suspendido la ejecución de acto; sin embargo, se advierte que de igual forma resultaría improcedente en el caso de que se promueva sin que haya transcurrido el plazo que para cumplimentar la sentencia otorga la propia ley, o en el caso de que se trate de una nueva resolución administrativa, lo cual debe quedar también expresamente previsto en la norma.

A efecto de brindar mayor soporte a lo antes indicado, conviene citar el siguiente criterio sostenido por el Pleno de la Sala Superior de ese Tribunal, en la tesis IV-P-SS-16, publicada en página número 7, de la revista no. 8, del Tribunal Fiscal de la Federación, correspondiente a marzo de 1999, cuyo rubro y contenido se transcriben a continuación:

“QUEJA, RESULTA IMPROCEDENTE CUANDO NO HA TRANSCURRIDO EL PLAZO LEGAL ESTABLECIDO PARA DAR CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA.- El artículo 239-B, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, dispone que en los casos de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la misma, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la Ley. Por su parte, el artículo 239, antepenúltimo párrafo del Código citado establece que la sentencia deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme; por lo tanto, si la queja se interpone antes de cumplirse el término citado, la misma resulta improcedente.”

Por otra parte, el último párrafo, de la fracción IV, del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que existiendo resolución administrativa definitiva, si la Sala Regional, la Sección o el Pleno consideran que la queja es improcedente; prevendrán al promovente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los requisitos previstos por los artículos 14 y 15 de esta Ley, ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado Instructor de la queja.

En este sentido, sí existió un avance respecto a la legislación anterior, al señalar expresamente el procedimiento a seguir cuando la queja deba tramitarse como nuevo juicio, pues la regulación anterior era omisa al respecto y simplemente facultaba a la Sala o Sección correspondiente, a tramitarla como juicio.

Ahora, de lo anteriormente expuesto se desprende, si la Sala Regional, la Sección o el Pleno, consideran que la queja es improcedente deben otorgar la debida oportunidad para que el quejoso controvierta el acto que la provocó en juicio de nulidad, sin embargo, cuando consideran que la queja es *notoriamente* improcedente, deben sancionar a quien la interpuso.

Al respecto, se estima inadecuado se sancione al administrado cuando interponga lo que el legislador ha denominado como queja *notoriamente* improcedente, pues la eficacia o procedencia de un medio de defensa, en forma alguna puede o debe considerarse como una infracción a un ordenamiento, máxime si éste no señala expresamente (como ya se demostró) los casos de improcedencia.

A mayor abundamiento cabe señalar, resulta enteramente confuso entender el criterio del legislador para determinar lo que constituye una queja improcedente y una *notoriamente* improcedente, pues resulta igualmente evidente la improcedencia de la instancia, en el supuesto que no se haya emitido una resolución definitiva y cuando no ha transcurrido el plazo para dar cumplimiento a la sentencia, por tanto, consideramos adecuado se elimine esta parte del precepto

3.5. El incidente de ejecución de sentencia.

De acuerdo a Ignacio Burgoa Orihuela, “...*la ejecución es, desde luego, un acto de imperio; es la realización que de una resolución hace la autoridad imperativamente, obligando a la parte condenada a cumplirla. Por el contrario, el cumplimiento de una sentencia, consiste en su acatamiento por la misma parte que en ella resultó condenada. Mientras que la ejecución incumbe a la autoridad que dicta la sentencia respectiva o a la que la ley señale para el efecto, el cumplimiento se realiza por la parte contra quien se dictó la resolución correspondiente*”.²

Así tenemos, cuando la autoridad acata *motu proprio* el contenido del fallo, se habla de un cumplimiento de sentencia; pero cuando la autoridad se rehúsa a obedecer el mandato del Órgano Jurisdiccional, y éste tiene que hacer uso de sus facultades coactivas para obtener el acatamiento del fallo, estaremos en presencia de una ejecución de la sentencia.

Ello es así, pues la ejecución presupone un desacato al sentido de la resolución por parte del obligado a lo ordenado en la sentencia, de donde resulta necesario dotar al tribunal

² Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 32ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 2005, p. 558

con facultades para echar a andar la maquinaria estatal, de suerte tal que, incluso mediante la utilización de la fuerza pública, se imponga el sentido de la resolución aún contra la voluntad del obligado.

A ese respecto, el Maestro Cipriano Gómez Lara aduce: *“Si se logra la ejecución, con ello se habrá satisfecho el derecho y la pretensión, cerrándose el ciclo de las ideas, derecho-opinión, pretensión-acción-satisfacción.”*³

Ahora, mencionábamos en el apartado correspondiente, que el artículo 58, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que cuando todas las medidas dispuestas han resultado insuficientes para alcanzar el acatamiento a la sentencia y *“...la naturaleza del acto lo permita...”*, la Sala Regional, Sección o el Pleno, tiene la posibilidad de comisionar al funcionario jurisdiccional que, *“...por la índole de sus funciones estime más adecuado...”*, para que dé cumplimiento a la sentencia o en su caso, ajuste el acto de autoridad que haya contravenido la orden de suspensión, a los lineamientos que hayan sido ordenados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Señalamos además, que no se consigna la posibilidad de que tal funcionario pueda solicitar el auxilio de la fuerza pública, y por ende, concluimos que las gestiones que realice dicho funcionario podrían resultar insuficientes para obtener la ejecución del fallo.

Sobre el particular, el maestro Jesús González Pérez, sostiene, *“...la ciencia del Derecho Administrativo se ha venido esforzando por articular medios eficaces que a veces, ha conseguido implantar normas jurídico-positivas. Mas estos remedios, aparentemente eficaces, no sirven absolutamente para nada cuando existe una decidida actitud del titular del órgano administrativo de no ejecutar el fallo...”*⁴

³ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Editorial Harla, México, 1990, p. 135

⁴ González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957, p. 433

Asimismo, aún cuando el cumplimiento sustituto de la sentencia cierra una de las posibilidades de evasión de la autoridad, no implica un cumplimiento forzoso de las determinaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues después de decretarse un resarcimiento a favor del particular, bien puede negarse la autoridad a su cumplimiento, según puede desprenderse de la tesis de jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el número 2a./J.60/99, correspondiente a la Novena Época, publicada en el Tomo IX, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de junio de 1999, página 60, que a la letra dispone:

“CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE NO ACATA LA INTERLOCUTORIA CON LA QUE CULMINA, DEBERÁ ABRIRSE EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA PARA LOS EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- El hecho de optar por el cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo no desvincula el asunto del procedimiento relativo al cumplimiento de la sentencia ni, en su caso, del incidente de inejecución que tuvo como origen un juicio de amparo que culminó con una sentencia que otorgó la protección constitucional, de lo que se sigue que una vez dictada la resolución en el incidente de cumplimiento sustituto, el Juez de Distrito deberá vigilar que las autoridades responsables acaten y cumplan con exactitud lo que determina en la interlocutoria respectiva y que, en el supuesto de que no se acate, abra el incidente de inejecución de sentencia y remita el expediente a esta Suprema Corte, para los efectos de la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, esto es, para separar del cargo a la autoridad contumaz y consignarla ante el Juez de Distrito que corresponda. Lo anterior se justifica porque el cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo es una derivación de la propia sentencia y el acatamiento de ésta, a través de aquél, debe tener plena eficacia, contando con los mismos procedimientos previstos en la Constitución y la Ley de Amparo. Resultaría inadmisibles que un quejoso que aceptara ese cumplimiento sustituto -lo que de suyo implica facilitar el cumplimiento de la sentencia-, se viera privado de los mecanismos procesales que la Constitución y la Ley de Amparo tienen establecidos para que las sentencias de amparo se cumplan. Por mayoría de razón esos procedimientos deben operar tratándose de una resolución con la que culmine el incidente de cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo”.

Es por ello que afirmamos que cuando la autoridad se niega a acatar lo resuelto por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el particular no tendrá otro medio para exigir el cumplimiento de la sentencia, que el juicio de garantías, lo cual resulta contradictorio a la finalidad de instituir un capítulo de cumplimiento de sentencias en el juicio contencioso administrativo federal, porque aún cuando se le otorgan nuevas facultades a dicho Órgano Jurisdiccional, se orilla a los enjuiciantes a acudir a una instancia diferente.

Por tanto, se propone la implementación de un incidente de ejecución que funcione en forma similar al llamado “incidente de **inejecución** de sentencias”, establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105, de la Ley de Amparo, que opere tanto en forma oficiosa como a solicitud de parte, en todos los casos en que haya una sentencia que requiera ejecución, y respecto de la cual la autoridad se niegue a acatar lo resuelto.

Debemos apuntar que el “*incidente de inejecución de sentencia o inconformidad*”, tiene la característica de que además de sancionar a la autoridad mediante su posible destitución, faculta al juez que esté conociendo de la causa para ordenar todas las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de la sentencia, incluso invocando el auxilio de la fuerza pública, lo que también debe señalarse en la fracción I, inciso c), del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

3.6. Sanciones efectivas.

A lo largo de este capítulo hemos evidenciado lo que a nuestro parecer, constituyen errores, imprecisiones y también aciertos en la regulación del capítulo denominado “Del cumplimiento de Sentencias y de la Suspensión”, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; entre ellos la falta de sanciones verdaderamente efectivas y medios que permitan ejecutar el contenido de los fallos y no sólo sancionar a la autoridad, para motivar el cumplimiento de la sentencia.

Es por ello, que además del incidente de ejecución propuesto en el apartado que antecede, estimamos necesario que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para fomentar el cumplimiento de sus determinaciones, pueda emplear medidas de apremio verdaderamente eficaces, pues de ser éstas inexistentes o ineficaces, tanto los particulares como las autoridades pueden fácilmente evadir el cumplimiento de los mandatos del Juzgador, con lo cual el Tribunal pierde respeto.

En efecto, si la autoridad demandada, de antemano sabe que en realidad no se le perjudicará por incumplir lo resuelto en sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal

y Administrativa, puede incluso llegar al extremo de adoptar actitudes irrespetuosas, por lo que debe estructurarse la mecánica y procedimientos necesarios para dotar al Juzgador de medios de apremio efectivos y enérgicos, necesarios para consagrar su potestad e imperio característicos de la plena jurisdicción.

Por tales motivos es que consideramos que se debería facultar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que ante el incumplimiento de sus sentencias por parte de la autoridad demandada, pueda:

- 1.- Pedir al superior jerárquico, si lo hay, la destitución del servidor público responsable o la consignación ante la autoridad penal correspondiente.
- 2.- Pedir al titular de la Dependencia de que se trate, que reemplace a la autoridad responsable, ante su negativa de cumplir la sentencia, a efecto de que se nombre a otra autoridad que la sustituya en el cumplimiento de la sentencia firme dictada por el Tribunal.
- 3.- Modificar la resolución impugnada o inclusive dictar una nueva que la sustituya, cuando la autoridad demandada ya se haya pronunciado respecto al fondo de un recurso administrativo, y se obstine en no acatar la sentencia firme dictada por el Tribunal.
- 4.- Instaurar la figura de la afirmativa ficta, para aquellos casos en que la autoridad omite pronunciarse en determinado plazo, sobre una petición que le haya formulado el particular.

Consideramos que las medidas que se proponen no son excesivas, sino mesuradas y congruentes con la paulatina evolución que el Tribunal ha tenido a lo largo del tiempo, y con su jerarquía dentro del sistema de lo Contencioso Administrativo Mexicano.

CAPÍTULO IV.- EL AMPARO INDIRECTO COMO ÚNICO MEDIO DE EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Introducción.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue considerado desde sus inicios como un tribunal de simple anulación, esto es, su función únicamente consistiría en reconocer la legalidad o declarar la nulidad de los actos o procedimientos que se impugnaran ante él.

No obstante, como ya indicamos anteriormente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ni siquiera en sus inicios siguió el modelo clásico del juicio contencioso de anulación, pues en la exposición de la Ley de Justicia Fiscal que lo creó, se le reconoció un amplio poder para investigar la verdad y para emitir sentencias de condena, en lugar de la simple declaración de legalidad o ilegalidad de los actos y procedimientos puestos a su consideración, lo cual es una característica de los juicios de plena jurisdicción.

Asimismo, entre las diferentes características apuntadas por diferentes doctrinarios respecto a la plena jurisdicción, mencionamos la facultad del juez para exigir el cumplimiento de sus fallos, lo cual se ha incorporado gradualmente entre las facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, concretamente el plazo para cumplimentar las sentencias originalmente establecido en el ahora derogado artículo 239, del Código Fiscal de la Federación, la instancia de queja y la inclusión del capítulo denominado “Del cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión”, dentro de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Desafortunadamente, incongruencias en los plazos señalados para cumplimentar los fallos, sanciones revocables, requisitos que limitan la oportunidad de intentar la instancia de queja, y la falta de un medio efectivo de ejecución de los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a veces impiden al particular alcanzar su pretensión

cuando la autoridad adopta una conducta de evidente rebeldía; por ello, postulamos que el administrado tiene que acudir a una instancia diversa, en la que el órgano jurisdiccional sí cuente con todos los medios para lograr el cumplimiento de las sentencias.

Específicamente, consideramos que la instancia a través de la cual se puede obtener el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando ya se han agotado los medios legales y sanciones establecidas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; la constituye el juicio de amparo, pues innegablemente ante la falta de un procedimiento de ejecución efectivo en el juicio contencioso administrativo federal, la negativa de la autoridad a obedecer lo ordenado por el Tribunal mediante sentencia firme, vulnera las garantías del gobernado al privarlo de un derecho reconocido en juicio.

Es por ello que en este capítulo, se aborda el tema del juicio de amparo, como único medio de lograr **la ejecución forzosa** de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.1. Concepto de Amparo.

El Dr. Carlos Arellano García, conceptualiza el amparo como “...*la institución jurídica por el que una persona física o moral, denominada quejosa, ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal denominado ‘autoridad responsable’, un acto o ley que, el citado quejoso estima, vulnera sus garantías individuales o el que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios*”.¹

Ignacio Carrillo Zalce, lo define como, “...*juicio o proceso que se inicia por la petición de cualquier persona sometida al poder del Gobierno, y orientada a que el órgano*

¹ Arellano García, Carlos, *El Juicio de Amparo*, 7ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 2001, p. 333

*judicial federal invalide y prive de eficacia a cualquier acto de autoridad que por ser anticonstitucional o ilegal, le cause agravio en su persona o sus derechos”.*²

Por su parte, el maestro Alberto del Castillo del Valle señala, “*El juicio de amparo es un medio de control de la Constitución, por órgano judicial y por instancia de la parte agraviada, previo ejercicio de la acción de amparo*”.³

Para Juventino V. Castro, ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el amparo es “...*un proceso concentrado de anulación —de naturaleza constitucional— promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada —si el acto es de carácter positivo—, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, si es de carácter negativo*”.⁴

Para Ignacio Burgoa Orihuela, el amparo es, “...*un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que se origine*”.⁵

² Carrillo Zalce, Ignacio, *Apuntes para el curso de introducción al estudio del derecho*, Editorial: Banca y comercio, México, 1991, p. 225

³ Del Castillo Del Valle, Alberto, *Primer Curso de Amparo*, Edal Ediciones, S.A. de C.V., México, 1998, p.39

⁴ Castro y Castro, Juventino Víctor, *Garantías y Amparo*, 8ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, p. 299

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. op. cit., nota 48, p. 177

Podemos concluir entonces, el juicio de amparo es un medio de impugnación a través del cual los gobernados pueden combatir ante los Tribunales Federales competentes del Poder Judicial, cualquier acto de autoridad que estimen lesiona las garantías individuales, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra y concede en su favor.

4.2. Naturaleza y tipos de amparo.

De conformidad con la Constitución Federal, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial, el medio de control constitucional que conocemos como amparo tiene la categoría de juicio; sin embargo, doctrinalmente se menciona que el juicio de amparo puede tener la naturaleza de recurso, atendiendo a la modalidad con que se plantee.

Así tenemos, el amparo puede poseer la naturaleza de juicio o recurso, por tanto, resulta adecuado mencionar en qué consisten estos conceptos antes de analizar las modalidades principales del amparo.

Eduardo Pallares, indica que para efectos del amparo debemos entender por juicio, “...*el procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquier forma hasta que se dicte la sentencia definitiva*”.⁶

En cuanto a los recursos, el propio autor indica, “...*son medios de impugnación que la ley concede a las partes o a terceros para defenderse contra resoluciones judiciales, leyes o actos, incluso abstenciones u omisiones contrarias a la justicia o violatorios de las leyes que los rigen*”.⁷

Al concepto anterior debemos agregar, el recurso, supone siempre un procedimiento anterior, en el cual haya sido dictada la resolución o proveído impugnados, y su interposición suscita una segunda o tercera instancia, es decir, inicia, un segundo o tercer

⁶ Pallares, Eduardo. *Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo*, 4ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1978, p.161

⁷ *Ibidem*, p.222

procedimiento, seguido generalmente ante órganos autoritarios superiores con el fin de que éstos revisen la resolución atacada, en atención a los agravios expresados por el recurrente. Se considera como un medio de prolongar un juicio o proceso ya iniciado, y su objeto consiste, precisamente, en revisar la resolución, bien sea confirmándolos, modificándolos o revocándolos.

4.3. Modalidades del amparo.

Si bien es cierto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, consideran al amparo como uno, al que denominan categóricamente **juicio**, no menos cierto es que éste se bifurca en dos principales, que son:

- Amparo directo.

- Amparo indirecto.

Ahora, a efecto de determinar cual modalidad resulta procedente para impugnar el incumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta conveniente su análisis individual, en el que además señalaremos la naturaleza que se les ha reconocido doctrinalmente.

4.3.1. El amparo directo.

Según Carlos Arellano García, el amparo directo, “*recibe ese nombre en atención a que llega en forma inmediata a los Tribunales Colegiados de Circuito*”.⁸

Por su parte, Ignacio Burgoa Orihuela, considera, “*El juicio de amparo directo es aquel que se instaura ante los Tribunales Colegiados de Circuito en única instancia; es aquel respecto del cual dichos órganos judiciales federales conocen en jurisdicción originaria,*

⁸ Arellano García, Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, 4ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1988, p. 422

*esto es, sin que antes de su injerencia haya habido ninguna otra instancia, a diferencia de lo que sucede tratándose de amparo indirecto, del que conocen en segunda instancia o en jurisdicción apelada o derivada, mediante la interposición del recurso de revisión contra las sentencias constitucionales pronunciadas por Jueces de Distrito” y concluye, “el amparo directo o uni-instancial es aquel respecto del cual los Tribunales Colegiados de Circuito conocen en única instancia o en jurisdicción originaria”.*⁹

Podemos concluir entonces, cuando el juicio de amparo llega a los Tribunales Colegiados de Circuito, sin que previamente haya sido analizado por otra autoridad jurisdiccional, se le llama amparo directo o uni-instancial, es decir, su estudio se ventila inmediatamente frente a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Cabe señalar, las sentencias que pronuncie el Tribunal Colegiado de Circuito (encargado de tramitar y resolver el amparo directo), no admiten recurso alguno, salvo en el caso señalado en el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, referido a aquella sentencia que verse sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal.

El amparo directo, se encuentra regulado en la fracción V, del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su reglamentario 158, de la Ley de Amparo, y procede de conformidad con el último precepto citado, en relación con los diversos 159 y 160, del propio ordenamiento legal, contra los siguientes actos:

- a) Sentencias definitivas, laudos arbitrales y resoluciones que sin ser sentencias definitivas ni laudos, ponen fin al juicio.

- b) Por violaciones cometidas durante el procedimiento, que afecten las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, o violaciones de

⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., nota 48, pp. 683 y 684

fondo cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones antes señalados.

c) En las materias civil, administrativa o del trabajo sólo cuando la resolución reclamada en amparo sea contraria a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de Derecho; cuando comprenda acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no se comprendan todas, por omisión o negación expresa del Juzgador.

d) Contra las resoluciones mencionadas, si se impugna la inconstitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, cuando dentro del juicio original surja la aplicación de esos actos legislativos que sean de imposible reparación.

Así tenemos, el amparo directo procede contra aquellos actos a través de los cuales una autoridad jurisdiccional, resuelve una controversia que le ha sido planteada, siendo únicamente impugnabile por esta vía el fallo que haya resuelto el fondo del asunto, no así las determinaciones de trámite.

En cuanto a su naturaleza debemos señalar, en *stricto sensu* no puede considerarse como un recurso, pues éste constituye un acto por virtud del cual se vuelve a ver una resolución, mediante el estudio y análisis que se haga acerca de la concordancia con la ley adjetiva y sustantiva de la materia de que se trate, es decir, es un mero control de legalidad, mientras el propósito del amparo es constatar si el acto reclamado implica o no violaciones constitucionales.

No obstante lo anterior, el amparo directo sí puede considerarse un recurso en *lato sensu*, toda vez que a través de este medio de defensa, el Tribunal de amparo se convierte en revisor al analizar la posible violación a la garantía de legalidad prevista en los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que algunas personas lo consideran como una tercera instancia.

4.3.2. El amparo indirecto.

Para Carlos Arellano García, *“El amparo indirecto es el que se promueve ante los jueces de Distrito y no directamente ante los Tribunales Colegiados de Circuito... en una segunda instancia, puede llegar al conocimiento de la Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito, por conducto de la autoridad responsable...”* y agrega, *“...Se diferencia del amparo directo en que éste se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito, por conducto de la autoridad responsable”*.¹⁰

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa indica, *“...en vez de llamar al juicio de garantías de que conoce un Juez de Distrito en primera instancia y la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en segunda mediante recurso de revisión, ‘amparo indirecto’, se le podría designar ventajosamente con el nombre de amparo bi-instancial, por desarrollarse su tramitación total en dos instancias.”*¹¹

De donde se colige, al amparo indirecto o bi-instancial se le conoce con ese nombre porque inicialmente se promueve y ventila ante un Juez de Distrito, pero puede llegar al conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la interposición del recurso de revisión, es decir, puede haber una segunda instancia que resuelve en definitiva sobre el amparo.

Esta clase de amparo, se encuentra prevista en el artículo 107, fracción VII, de nuestra Carta Magna, y encuentra su reglamentación en el diverso 114, de la Ley de Amparo, la cual no lo nombra y simplemente se refiere a él como amparo ante Juez de Distrito.

La procedencia específica del amparo indirecto, se encuentra expresamente prevista en el artículo 114, de la Ley de Amparo que a la letra señala:

“Artículo 114. El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional,

¹⁰ Arellano García, Carlos, op. cit., nota 57, p. 224

¹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. op. Cit., nota 48, p. 631

reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso:

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Lo anterior será aplicable en materia de extinción de dominio.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében;

IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de esta ley.

VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.

Conforme a la fracción I, del artículo anteriormente transcrito se desprende, el amparo indirecto procede contra normas generales como son: leyes federales, locales, tratados internacionales, reglamentos federales expedidos por el Presidente de la República, reglamentos expedidos por el Gobernador de un Estado u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicio al quejoso.

Es de reconocido derecho que el amparo únicamente procede contra actos de autoridades no así de particulares, por tanto, cuando la fracción II, del artículo 114, de la Ley de

Amparo, indica que el amparo indirecto procede contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, reconoce la procedencia del amparo indirecto contra actos de autoridad administrativa, esto es, de aquella que no tiene encomendada una función jurisdiccional; además, dichos actos en su caso deberán ser definitivos, es decir, que en su contra no exista recurso alguno por virtud del cual puedan ser anulados o modificados, y establece como única excepción que el amparo sea promovido por un tercero extraño.

Por su parte, la fracción III, del artículo en cita, dispone que el amparo indirecto resulta procedente contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, ejecutados fuera o después de juicio.

Indica además, si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, aunque sí pueden reclamarse las violaciones cometidas durante el procedimiento, siempre y cuando hubieran dejado sin defensa al quejoso.

Se consideran actos ejecutados fuera de juicio, aquellos que se realicen antes del juicio, esto es, los que no están comprendidos durante las etapas que conforman el juicio. El juicio comprende todos los actos que se desarrollan desde la demanda hasta la sentencia definitiva; por tanto, actos tales como las providencias precautorias son impugnables vía amparo indirecto.

En cuanto a los actos ejecutados después de juicio, son aquellos que se realizan una vez que se ha emitido la sentencia definitiva o laudo en el juicio de donde emanan los actos reclamados y dentro de éstos, debemos considerar los actos de ejecución de sentencia, que son aquellos que tienden a hacer efectivo lo resuelto por la autoridad jurisdiccional.

En el tercer párrafo de la propia fracción, se señala para el caso específico del remate, que sólo podrá impugnarse la resolución definitiva que lo aprueba o desaprueba, sin que ello implique que no puedan controvertirse las violaciones cometidas en el curso del procedimiento.

De conformidad a lo dispuesto en la fracción IV, del artículo transcrito, indica que el amparo indirecto será procedente contra actos que se verifiquen durante la tramitación de un juicio, que produzcan agravios de carácter irreparable para el quejoso, en su persona o sus bienes, que no puedan repararse aún cuando la sentencia le resulte favorable, porque de lo contrario resultaría procedente el amparo directo.

La fracción V, del referido precepto legal hace alusión a los actos de los Tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que afecten a una persona ajena al juicio de donde emane el acto reclamado y violen sus garantías individuales.

Por su parte, la fracción VI, contiene la hipótesis referida a la llamada “invasión de soberanías”, es decir, actos o leyes de la autoridad federal que restrinjan la soberanía de los Estados, o bien, leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal.

Tales actos pueden denunciarse por el gobernado al que cause agravio la referida invasión, pues no debemos olvidar que el juicio de amparo sólo puede ser promovido por los particulares contra actos de autoridades, ante un agravio personal y directo.

En la fracción VIII, del artículo 114, de la Ley de Amparo, se presentan dos supuestos de procedencia del amparo indirecto, el primero de ellos consiste en la resolución del Ministerio Público que confirma el no ejercicio de la acción penal y el segundo, contra la resolución que confirma el desistimiento de la acción penal por parte del Ministerio Público, lo cual ha sido criticado porque se considera que el Ministerio Público, no actúa como autoridad sino como parte en el proceso penal.

Finalmente, en cuanto a la naturaleza del amparo indirecto, podemos afirmar que se trata de un juicio, pues a diferencia del amparo directo no existe previamente una resolución de autoridad jurisdiccional cuya adecuación a la legalidad deba determinarse.

4.4. Procedencia del amparo indirecto ante el incumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se indicó expresamente, “...*el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa del Fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá combatirse, como la de cualquiera otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que, como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones de fondo que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución...*”.

Al respecto, Alfonso Cortina Gutiérrez, quien fue uno de los autores del ordenamiento legal antes indicado, sostuvo en una conferencia, que la razón por la que se había negado al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, fue porque se consideró que, “...*carecería... de tradición, de arraigo y de fuerza política suficiente para poder lograr imponer su criterio a la Administración Pública. Así, pues no es una razón jurídica la que ha determinado que se prive al Tribunal Fiscal de la facultad a que me estoy refiriendo, sino simples razones de conveniencia, de oportunidad política...*”.¹²

Consciente de lo anterior, con el paso del tiempo, el legislador comenzó a interesarse en obligar a la autoridad a obedecer el mandato de aquel órgano jurisdiccional, para ello estableció como primer medida un plazo en el cual las autoridades deberían acatar lo resuelto por la Sala correspondiente (artículo 239, del Código Fiscal de la Federación) o la incorporación de la instancia de queja, sin embargo, como ya se indicó en el capítulo que antecede, el Poder Judicial determinó que la emisión de los actos después del tiempo señalado en el precepto no ocasionaba su ilegalidad, perdiendo de esta forma la oportunidad de otorgar a aquel Tribunal la posibilidad de sancionar el incumplimiento observado por las autoridades; además, la queja presentaba deficiencias tan severas que en la práctica resultó insuficiente para forzar a las autoridades a cumplimentar los fallos de aquel Tribunal.

¹² Citado por Margáin Manautou, Emilio, op. cit., nota 12, p. 393

El más reciente esfuerzo del legislador, lo constituyó la incorporación dentro de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, del capítulo denominado “Del Cumplimiento de la Sentencia”, donde por primera vez se establecieron facultades oficiosas a favor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para vigilar el cumplimiento de sus sentencias, se modificó la regulación de la queja y se incorporó el incidente de cumplimiento sustituto; sin embargo, como ya se describió en el capítulo que antecede, no se estableció como una verdadera obligación para ese Tribunal el vigilar el cumplimiento de sus fallos; los plazos para cumplimentar las sentencias resultan incongruentes, la instancia de queja se encuentra demasiado limitada en cuanto a la oportunidad de su interposición, las sanciones que se contemplan resultan revocables y no se estableció un medio verdaderamente efectivo de ejecución para las determinaciones de ese Tribunal, como lo es el auxilio de la fuerza pública o facultar al Magistrado Instructor, para tomar todas las medidas que estime necesarias para lograr el cumplimiento de las sentencias; por tanto, sigue quedando a la voluntad de la autoridad el acatar o no las órdenes de aquel órgano jurisdiccional.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación, ha determinado que cuando se desobedece o se deja de cumplir el fallo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hay una trasgresión a las garantías individuales, pues se priva al particular del derecho obtenido de una sentencia firme pronunciada por autoridad jurisdiccional competente, por tanto, ante el incumplimiento a las sentencias de ese Tribunal, resulta procedente el juicio de garantías, según puede advertirse del criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 568, visible en la página 410, del Tomo III, del Apéndice correspondiente a 1995, cuyo rubro y contenido son los siguientes:

“TRIBUNAL FISCAL. EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS.- Las sentencias del Tribunal Fiscal, son en términos generales, de carácter declarativo; en consecuencia, no motivan por sí mismas, en forma directa, la ejecución forzosa. Justamente por ello, el código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las sentencias que pronuncia; y atendiendo a que dicho órgano carece legalmente de medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro Tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel Tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la

cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual es correlativa del derecho de un particular, **no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente**, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén, de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. **Es claro, por ende, que el incumplimiento de las sentencias que pronuncie el Tribunal Fiscal da lugar a la interposición del juicio de amparo por violación de los artículos 14 y 16 constitucionales**".

Ahora, cuando analizamos el concepto de amparo mencionamos que las dos modalidades principales que podía adoptar, son el amparo directo y el indirecto, sin embargo, en tanto cada modalidad atiende cuestiones diferentes, solamente una de ellas resulta procedente para combatir el incumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En cuanto al **amparo directo**, en el apartado correspondiente sostuvimos que procede contra aquellos actos a través de los cuales una autoridad jurisdiccional, resuelve una controversia que le ha sido planteada, siendo únicamente impugnabile por esta vía el fallo que haya resuelto el fondo del asunto, no así las determinaciones de trámite.

De esa guisa, esta modalidad del amparo **resulta improcedente** para combatir aquellos actos o abstenciones de la autoridad, que importen un desacato a lo ordenado en sentencia definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues el incumplimiento del fallo no le resta legalidad.

En cuanto al **amparo indirecto**, en el apartado correspondiente, mencionamos que conforme a la fracción III, párrafo segundo, del artículo 114, de la Ley de Amparo, **es procedente contra actos ejecutados** fuera de juicio o **después de concluido**, siempre y cuando se trate de la última resolución dictada en el procedimiento respectivo.

Indicamos además, que se consideran actos ejecutados después de juicio, aquellos que se realizan una vez se ha emitido la sentencia definitiva o laudo en el juicio de donde emanan los actos reclamados; entre los que se encuentran los llamados actos de ejecución de sentencia, es decir, aquellos a través de los cuales se pretende hacer efectivo lo

resuelto por la autoridad jurisdiccional, pero el propio precepto en cita indica que sólo será impugnable la última resolución dictada en el procedimiento respectivo.

Así, podemos concluir que el amparo indirecto resulta procedente para combatir los actos o abstenciones de la autoridad administrativa, que importen el incumplimiento a lo ordenado en sentencia firme del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual puede constatarse de la lectura que al efecto se realice a la fracción VII, del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante lo anterior, no debe perderse de vista que uno de los principios rectores del Juicio de Amparo, lo constituye el de definitividad, el cual exige que, “...*previamente a la interposición de la demanda de amparo, se hayan agotado todos los recursos ordinarios o medios legales de defensa que tiendan a anular el acto reclamado, entendiéndose por agotar esas instancias, a la presentación del escrito en que se haga valer y el desahogo del proceso o procedimiento respectivo en todas sus partes...*”.¹³

En el mismo sentido, Ignacio Burgoa Orihuela, sostiene, “...*el principio de definitividad del juicio de amparo supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente...*”.¹⁴

Por lo tanto, solamente cuando el particular haya agotado la instancia de queja y en su caso, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa haya determinado un resarcimiento para el enjuiciante en concepto de cumplimiento sustituto; si la autoridad persiste en la renuencia a realizar aquello que le ha sido ordenado por ese Órgano Jurisdiccional, en la sentencia o en el incidente de cumplimiento sustituto; el administrado podrá acudir al juicio de amparo indirecto en espera que el Poder Judicial, reconozca la violación a sus garantías individuales y ordene la ejecución forzosa de la

¹³ Del Castillo Del Valle, Alberto, op. cit., nota 53, p. 61

¹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., nota 48, p. 283

sentencia del Tribunal *a quo*, aclarando que en tal medio de defensa ya no se determinará el derecho de fondo que le asiste al enjuiciante, sino en todo caso la violación cometida a las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, originadas por la falta de cumplimiento de la sentencia.

Sirve de refuerzo a lo anterior, el criterio del Poder Judicial que se transcribe a continuación:

Octava Época
 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación
 Tomo: IV Segunda Parte-1
 Página: 564

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. RECURSO DE QUEJA QUE DEBE AGOTARSE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS.- Por virtud de la adición contenida en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del día quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, para obtener el cumplimiento de una sentencia pronunciada por alguna de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, excepto cuando se trate de actos negativos de la autoridad administrativa, el afectado debe interponer el recurso de queja ante la misma Sala regional que instruyó el juicio de nulidad, razón por la cual ya no resulta aplicable el criterio antes sustentado por los tribunales de amparo, según el cual, para lograr dicho cumplimiento procedía el juicio de amparo indirecto, pues este criterio partía del supuesto de que el Código Fiscal de la Federación no establecía anteriormente un procedimiento para obtener el cumplimiento de las citadas sentencias, situación que cambió con motivo de la adición indicada.”

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1725/89. José Guadalupe Flores Villa. 22 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Esteban Penagos López. Secretario: Miguel Angel Antemate Chigo.

Amparo directo 1195/89. Néstor Ibarra Rodríguez, S.A. 28 de julio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. de Fátima I. Sámano Hernández. Secretaria: Ma. Rocío Ruiz Rodríguez.

Amparo en revisión 905/89. Abelardo Cobarrubias de la Fuente. 12 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: J. S. Eduardo Aguilar Cota. Secretario: José Sánchez Moyaho.

Amparo en revisión 685/89. Omnibus de México, S.A. de C.V. 12 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. de Fátima I. Sámano Hernández. Secretario: Manuel de J. Rosales Suárez.

Octava Epoca, Tomo III, Segunda Parte-2, página 747 (2 asuntos).

4.5. Las sentencias en el Juicio de Amparo.

Toda vez ya hemos abordado el tema de la sentencia en la teoría procesal, en el presente apartado nos limitaremos a señalar las generalidades de la sentencia de amparo, excluyendo un análisis de los requisitos formales y materiales que debe reunir, pues los mismos ya fueron atendidos en su oportunidad.

Para Raúl Chávez Castillo, la sentencia en el amparo es, “...*el acto culminatorio de la actividad jurisdiccional pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunal colegiado de Circuito, tribunal unitario de Circuito, juez de Distrito o superior del tribunal que haya cometido la violación en los casos que la ley así lo establezca, por el que resuelve si concede, niega o sobresee el amparo solicitado por el quejoso en contra del acto reclamado a la autoridad responsable*”.¹⁵

Así tenemos, la sentencia en el juicio de amparo no sólo determina el fin de la contienda jurisdiccional como acontece en cualquier otro juicio, sino que específicamente implica el pronunciamiento de la autoridad jurisdiccional competente sobre el otorgamiento de la protección constitucional solicitada contra un acto de autoridad.

Ahora bien, debemos señalar que conforme al artículo 80, de la Ley de Amparo, el propósito del juicio de amparo es constatar si el acto reclamado implica o no violaciones a las garantías que constitucionalmente se otorgan a favor de los gobernados, y en el supuesto que así lo sea, restaurar al peticionario de amparo en el goce de la garantía violada.

Para ello, la sentencia que conceda el amparo podrá admitir diversos efectos, los cuales se determinarán atendiendo a la naturaleza del acto reclamado en el juicio de garantías, como expondremos a continuación.

¹⁵ Chávez Castillo, Raúl, *Tratado Teórico Práctico del Juicio de Amparo*, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 335

4.5.1. La sentencia de amparo y los actos positivos.

En relación a los actos positivos, se traducen siempre en una conducta de hacer de la autoridad y se subclasifican en: a) actos de ejecución instantánea; b) actos de ejecución continuada; y c) actos de tracto sucesivo. Si la ejecución es instantánea, la conducta de la autoridad se agota en un solo acto; en los actos de ejecución continuada, la autoridad debe actuar en diversas ocasiones para consumir el acto reclamado. Finalmente, en la ejecución de tracto sucesivo, la autoridad actúa constantemente y un número ilimitado de ocasiones sobre la situación del afectado.

En este caso, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 80, de la Ley de Amparo, la sentencia de amparo que otorgue la protección de la Justicia de la Unión, tendrá el efecto de ordenar a la responsable la restitución de la garantía individual violada, regresando las cosas al estado que tenían antes de cometerse la violación, por ejemplo, la reapertura de un establecimiento clausurado.

4.5.2. La sentencia de amparo y los actos negativos.

Los actos negativos se clasifican en: abstenciones, negativas simples y actos prohibitivos; las abstenciones implican un no actuar de la autoridad, por ende, carecen de ejecución; las negativas simples implican el rechazo a una solicitud del particular y finalmente, los actos prohibitivos que implican una orden positiva de autoridad, mediante la cual se impide que el particular realice una conducta o actividad.

En estos casos, el artículo 80, de la Ley de Amparo, dispone que la sentencia que conceda el amparo obliga a la autoridad a actuar en los términos que marcan la Constitución Federal y la ley secundaria, realizando las actividades que dichos cuerpos normativos le imponen como obligación.

4.6. El cumplimiento de las sentencias de amparo.

El imperativo constitucional previsto en el artículo 17, tercer párrafo, de la Constitución Federal, constituye el sustento en que debe apoyarse toda determinación encaminada a conseguir el cumplimiento pleno de las resoluciones jurisdiccionales, el cual dispone:

“17.-...

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

En congruencia con lo dispuesto en el texto constitucional en comento, los artículos del 104 al 113 de la Ley de Amparo, establecen diversos procedimientos tendientes a obtener el cumplimiento eficaz de las sentencias que conceden el amparo, inclusive se indica en el último de dichos numerales, que no podrá archivarse ningún expediente sin que esté enteramente cumplida la sentencia de amparo.

Además, conforme al artículo 80 de la Ley de Amparo, el cumplimiento exacto de una ejecutoria de amparo, exige restituir al quejoso en la situación en que se encontraba antes de la violación, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de que las autoridades señaladas como responsables hayan violado sus garantías individuales.

En el supuesto que nos interesa, se restituye al quejoso en el goce de la garantía violada, cuando la autoridad realiza aquello que le haya sido ordenado (acto o abstención) mediante sentencia firme emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos exactamente indicados en el fallo cuyo cumplimiento se reclama.

Por otra parte, como señalamos en el capítulo que antecede, los conceptos de ejecución y cumplimiento de las sentencias son diferentes, en tanto, el primero de ellos constituye un acto de imperio de la autoridad jurisdiccional competente, a través del cual se fuerza a la autoridad responsable a acatar lo ordenado en la sentencia; mientras, el cumplimiento

constituye un acatamiento voluntario de la autoridad responsable a lo resuelto por la autoridad jurisdiccional.

Ahora, no obstante que las autoridades se encuentran obligadas a acatar la sentencia concesoria de amparo, en ocasiones las desobedecen, dando lugar a que el juez que conoció del juicio ventile un incidente para orillarlas a obedecer la ejecutoria que concedió el amparo, y de esta forma restablecer el orden constitucional.

Es por ello, que en el presente apartado conviene analizar en forma separada el cumplimiento de las sentencias de amparo y su ejecución, conforme al capítulo XII, de la Ley de Amparo, titulado “De la ejecución de las sentencias”.

4.6.1. El cumplimiento de las sentencias de amparo indirecto.

Conforme al artículo 104, de la Ley de Amparo, la autoridad que haya conocido del juicio de garantías, una vez que la sentencia cause ejecutoria debe requerir de oficio a la autoridad responsable para que cumpla lo ordenado en la sentencia, aclarando, que ésta deberá haber otorgado el amparo y protección de la Justicia Federal solicitada, y por ende, será una sentencia condenatoria, “...*toda vez que las que niegan la protección mencionada, las desestimatorias, así como las de sobreseimiento, son meramente declarativas y por tanto, no pueden ser ejecutadas...*”.¹⁶

A efecto de realizar lo anterior, el Juez de Distrito debe comunicar la sentencia protectora a la autoridad responsable, para lo cual debe dirigirle un oficio en el que insertará copia certificada e íntegra de la misma, ordenando su cumplimiento y previniéndola para que informe sobre el cumplimiento que le dé a la ejecutoria.

Una vez notificada la autoridad responsable del contenido de la ejecutoria, de acuerdo a lo previsto en los artículos 105, párrafo primero y 106, párrafo tercero de la Ley de

¹⁶ Noriega, Alfonso. *Lecciones de Amparo*, 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 2004, Tomo II, p. 843

Amparo, cuenta con un plazo de veinticuatro horas para cumplir voluntariamente con el contenido del fallo, o bien, para informar que se encuentra en vías de ejecución.

En el supuesto de que la autoridad responsable haya realizado el cumplimiento en forma voluntaria o iniciados los tramites tendientes a tal finalidad, “... *lo debe hacer saber del conocimiento del juez de amparo en el plazo de veinticuatro siguientes...*”, para que éste a su vez le dé vista al quejoso por el término de tres días, a efecto de que, “...*indique si efectivamente se ha dado cumplimiento a la sentencia de amparo... si el quejoso acepta que se ha dado cumplimiento cabal a la ejecutoria, entonces se tiene por cumplida la misma, sin haber mayores requerimientos a la responsable y el asunto se archiva como concluido...*”.¹⁷

Si el quejoso no desahoga la vista o se manifiesta inconforme con el cumplimiento, el juez de amparo deberá determinar si la responsable realmente acató lo ordenado en la ejecutoria que concedió la protección federal, y en caso de no ser así, emitir una resolución en la que haga la declaración correspondiente, procediendo en términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal; no así cuando considere que la responsable sí cumplió con los términos del fallo protector, porque entonces deberá notificar en forma personal al quejoso, para que éste pueda hacer valer los medios legales de defensa que estime pertinentes.

4.6.2. La ejecución de las sentencias en el amparo indirecto.

Cuando la autoridad responsable omite presentar el informe en el que señale haber dado cumplimiento a la sentencia, o bien, en el que manifieste que la misma se encuentra en vías de ejecución, se presume que ha incurrido en desobediencia, por lo que el Juez de Distrito, puede en términos del artículo 80, del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenar la práctica de cualquier diligencia tendiente a corroborar el cumplimiento.

¹⁷ Del Castillo Del Valle, Alberto, *Segundo Curso de Amparo*, Edal Ediciones, S.A. de C.V., México, 1998, p. 157

Si de la práctica de las diligencias se advierte que efectivamente, la autoridad incurrió en incumplimiento el propio Juez de Distrito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 111, de la Ley de Amparo, puede dictar las órdenes necesarias para lograr el cumplimiento de las ejecutorias; cuando éstas no sean obedecidas, puede comisionar al Secretario o Actuario adscritos a su dependencia para que den cumplimiento al fallo constitucional, y si éstos no consiguen el cumplimiento de la sentencia, el Juez de Distrito puede acudir personalmente al lugar donde deba realizarse personalmente la ejecución, para lo cual **cuenta con la facultad de invocar el auxilio de la fuerza pública.**

En el supuesto que la responsable sí haya rendido el informe sobre el cumplimiento dado a la ejecutoria, y el Juez de Distrito haya determinado en resolución que sí acató el fallo constitucional, la parte interesada tiene el derecho de impugnar esa determinación, a través de los diferentes medios legales de defensa establecidos para cada uno de los supuestos que doctrinal y legalmente, se han reconocido incumplen lo ordenado en las ejecutorias de amparo, a saber:

- a) Abstención de la autoridad a efectuar los actos ordenados en el fallo protector.
- b) Cuando la autoridad incurre en repetición de los actos por los que se concedió la protección constitucional.
- c) Defectuoso cumplimiento de la sentencia.
- d) Excesivo cumplimiento de la sentencia.

Cada uno de los supuestos antes indicados puede ser impugnado por el quejoso, sin embargo, el medio de defensa en cada hipótesis resulta diferente, por ello, en el siguiente apartado analizaremos el supuesto de incumplimiento y su forma de impugnación.

4.6.2.1. La abstención de la autoridad responsable.

La abstención se verifica cuando existiendo una ejecutoria que requiere ejecución, la autoridad responsable no observa ninguna conducta tendiente a acatar el sentido ordenado en aquella, sea negándose a desarrollar una actuación positiva si se trata de una prestación de dar o hacer, o una negativa tratándose de una prestación de no hacer o de abstención.

Asimismo, el Poder Judicial ha considerado que la autoridad también incumple el fallo protector, cuando realiza diversos actos carentes de trascendencia para aparentar que no ha incurrido en abstención total, y por ende, no pueda sancionársele por no reponer al gobernado, de manera real y auténtica en el goce de la garantía violada, tal y como se desprende del criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, en la tesis VIII.3o.7 k, visible en la página 541, del Tomo XIV, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a noviembre de 2001, que a la letra señala:

“SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA LEY PARA LOGRAR SU CUMPLIMIENTO. ES ILEGAL TRAMITAR INCIDENTE INNOMINADO PARA EVITAR EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA.- En los términos de la tesis LXIV/95, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO PARA LOGRAR SU CUMPLIMIENTO." y de la tesis X/2000, de la Segunda Sala del Máximo Tribunal de la nación, de rubro: "CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO. TRÁMITES, DETERMINACIONES Y MEDIOS PROCEDENTES DE DEFENSA, SEGÚN LAS DIVERSAS SITUACIONES QUE PUEDEN PRESENTARSE.", así como de la exégesis de los procedimientos previstos en la Ley de Amparo para lograr el eficaz cumplimiento de una sentencia que concedió la protección constitucional, se derivan los supuestos que pueden acontecer: 1. Desacato a la sentencia de amparo; 2. Cumplimiento excesivo o defectuoso; 3. Repetición del acto reclamado. En esos términos, **cuando la autoridad responsable se abstiene de cumplir con lo ordenado en la ejecutoria protectora de garantías, o bien, realiza actos evasivos e irrelevantes para el cumplimiento, el Juez o tribunal declarará ese incumplimiento** una vez realizados los requerimientos para que la autoridad y su superior o superiores jerárquicos cumplieren y, por tanto, ordenará la remisión del asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 de la Ley de Amparo y para los efectos del diverso 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, a fin de que determine si procede la destitución de la autoridad y su consignación. En caso de que el Juez o tribunal considere cumplida la sentencia y exista inconformidad de alguna de las partes en ese aspecto, se da trámite al incidente de inconformidad previsto por el artículo 105, párrafo tercero, de la propia Ley de Amparo. En cambio, si el quejoso solicita que la sentencia se dé por cumplida mediante el pago de indemnización, procede dar trámite al incidente de daños y perjuicios previsto por el artículo 105, último párrafo, de la citada ley reglamentaria del juicio de garantías. Los destacados procedimientos tienen el

propósito de hacer cumplirlas. Por tanto, si el Juez de Distrito da trámite a un incidente innominado para que la autoridad responsable demuestre la imposibilidad de cumplir con la sentencia, evidentemente no constituye alguno de los procedimientos previstos en la ley y, además, constituye un contrasentido al propósito del legislador de hacer cumplir la ejecutoria, el permitir que la autoridad responsable evada el cumplimiento con ese tipo de trámites.”

En relación a los actos evasivos, en la práctica suele suceder que cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, anula una resolución en materia de servidores públicos en la que ordena su reinstalación y pago de salarios caídos, casi siempre el funcionario encargado de los recursos humanos de la dependencia de que se trate, emite un oficio en el que indica que deberá reinstalarse al servidor público en el cargo que venía desempeñando, sin embargo, de facto no permiten que el servidor público reasuma el cargo ni se le pagan los salarios caídos.

En el supuesto que el juez o tribunal que conoce del asunto declare que no se ha cumplido la sentencia a pesar de los requerimientos dirigidos a la autoridad responsable y a su superior jerárquico, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 105, primer párrafo, de la Ley de Amparo, remitirá de oficio el asunto a la Suprema Corte, iniciándose el **incidente de inejecución**, que se contiene en el segundo párrafo del referido numeral, dentro del cual según se señala en el diverso 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, puede **declararse la destitución** de la autoridad responsable y **su consignación ante el Juez de Distrito correspondiente**.

Sirve de sustento a lo antes señalado, el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 492, visible en la página 326, del Tomo VI, del Apéndice de 1995, que a la letra señala:

“**SENTENCIAS DE AMPARO, DESOBEDIENCIA A LAS.-** Cuando en el juicio de amparo se comprueba que la autoridad responsable se niega a cumplir con la sentencia dictada, por medio de razones ineficaces o de evasivas, es procedente aplicarle la sanción a que se refiere la fracción XI del artículo 107 constitucional, separando a dicha autoridad de su cargo, y consignando los hechos para los efectos correspondientes”.

En el caso que el juez que conoce del asunto, resuelva que la autoridad responsable sí cumplió la sentencia, el particular puede **inconformarse** de su decisión, según se indica

en el artículo 105, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que tenga conocimiento de la determinación del Juez de Distrito, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelva si realmente se verificó el incumplimiento a la ejecutoria de amparo, y en su caso proceda a sancionar al funcionario responsable en términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal.

Consecuentemente, el último medio al alcance del quejoso para combatir la abstención de la autoridad, lo constituye el incidente de inconformidad contenido en el antepenúltimo párrafo del artículo 105, de la Ley de Amparo, sin embargo, debe ser especialmente cuidadoso para demostrar que la responsable ha incurrido en abstención cuando tal afirmación se apoye en actos evasivos, pues bien puede darse el caso que la responsable observe parcialmente las obligaciones impuestas en la sentencia de amparo, y ello podría redundar en hacer improcedente el incidente mencionado, cuando lo procedente es el recurso de queja.

4.6.2.2. Repetición del acto reclamado.

Esta conducta se verifica cuando la autoridad en acatamiento a la sentencia que concedió la protección federal, emite un nuevo acto en donde reitera la conducta declarada inconstitucional, afectando de la misma forma las garantías del gobernado.

Según Ignacio Burgoa Orihuela, este caso de incumplimiento, “...*suscita uno de los problemas más difíciles que afronta la teoría del juicio de amparo, pues consiste en determinar... cuándo la autoridad responsable o cualquiera otra que deba intervenir en el acatamiento del fallo constitucional, reitera o reproduce el acto o los actos contra los que se concedió la protección federal, y cuándo, a propósito de dicho cumplimiento, realiza un acto nuevo, impugnabile, a su vez, en el amparo...*”¹⁸

¹⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., nota 48, p. 560

A efecto de determinar si la autoridad efectivamente incurrió en repetición del acto reclamado, el propio autor indica que existen dos elementos trascendentales: el motivo y el sentido de la afectación.

En cuanto al motivo, se encuentra constituido por la serie de razonamientos que la autoridad tiene en consideración para dar nacimiento al acto de molestia, esto es, el hecho o circunstancias objetivos que inducen a la autoridad para obrar en cierto modo frente al particular. Mientras, el sentido de la afectación, es la forma en que ese acto lesiona al gobernado.

De esa guisa, cuando los elementos antes descritos resultan coincidentes con aquellos que constituyeron el acto contra el cual se otorgó la protección federal, resulta procedente la denuncia de repetición a que hace referencia el artículo 108, de la Ley de Amparo; por el contrario, si uno de los referidos elementos difiere entre uno y otro acto será procedente intentar un nuevo juicio de garantías.

A efecto de brindar un mayor apoyo a lo antes señalado, conviene transcribir el criterio de jurisprudencia sostenido por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 455, visible en la página 302, del Tomo VI, del Apéndice correspondiente a 1995, que indica:

“REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. CUANDO SE CONFIGURA.- Para estimar acreditada la repetición del acto reclamado, no basta que el acto denunciado produzca el mismo resultado del acto materia de la sentencia de amparo, es decir, que ambos se manifiesten de la misma manera en el mundo exterior; deben compararse los dos actos considerando sus causas, motivos, fundamentos, efectos y demás elementos que los constituyen, cuando de alguno de ellos haya dependido la concesión del amparo; así, si se otorgó el amparo porque la autoridad realizó un acto prohibido por su mero efecto, con independencia de su causa, motivo o fundamento, o de la competencia de su autor, el análisis del segundo acto debe limitarse a verificar si produce el mismo efecto del anterior, para considerar que la autoridad ha incurrido en repetición del acto reclamado, sin importar sus elementos materiales; por el contrario, si se estimó inconstitucional el acto por estar viciado uno de sus elementos (motivo o fundamento, por ejemplo), el estudio del nuevo acto debe hacerse considerando exclusivamente ese elemento para saber si entre ambos existe o no identidad en ese aspecto, ya que la figura jurídica de repetición del acto reclamado no se estableció para evitar que la autoridad realice, en perjuicio del quejoso, cualquier acto con efectos o resultados parecidos a los que tuvo el acto declarado inconstitucional, sino para impedir que la autoridad desconozca el principio de cosa juzgada y la fuerza vinculatoria de la sentencia de amparo, reiterando una lesión en las

mismas condiciones en que antes lo hizo, pese a que ha sido declarada contraria a las garantías individuales”.

En este caso, el Juez de Distrito luego de recibir la denuncia de repetición del acto reclamado, debe dar vista tanto a la autoridad responsable como al tercero perjudicado, si lo hubiera, para que expongan lo que a su derecho convenga. En el supuesto que el Juez de Distrito determine que sí se verificó la repetición del acto reclamado, igual que en los otros casos debe remitir el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que en su caso se declare la destitución de la autoridad responsable y su consignación penal.

En el supuesto que el Juez de Distrito, determine mediante resolución que no se verificó la repetición del acto reclamado, el quejoso puede hacer valer el incidente de inconformidad dentro de los cinco días siguientes a la notificación respectiva, con la finalidad que se envíen los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ese Tribunal determine si existió la repetición alegada y en su caso, sancione al funcionario responsable en los términos que ya hemos indicado.

4.6.2.3. Exceso o defecto en el cumplimiento.

De acuerdo a lo dispuesto en las fracciones IV y IX, del artículo 95, de la Ley de Amparo, será procedente el recurso de queja cuando la autoridad cumpla la sentencia que concedió la protección de la justicia federal al quejoso, en forma excesiva o defectuosa.

En relación a dichos supuestos, Raúl Chávez Castillo, indica que, “...*la sentencia que conceda la protección constitucional cuando fija sus límites y alcances... no deja libertad de jurisdicción a las autoridades responsables, obligándolas estrictamente a su cumplimiento, si éstas rebasan tales límites o alcances fijados en el mencionado fallo, incurrirán de manera evidente en una conducta excesiva en el cumplimiento del fallo en cuestión. En cambio, si al llevar a cabo el cumplimiento de la sentencia, su conducta es*

incompleta, implicando carencia o falta en relación con los términos en que se concedió el amparo, la autoridad incurre en defecto en la ejecución del fallo...”.¹⁹

Así, podemos señalar igual que lo hicimos en la hipótesis equivalente de la queja en el juicio contencioso administrativo federal, que existe exceso cuando la autoridad supera los límites de conducta enmarcados en la sentencia; mientras, el cumplimiento defectuoso se verifica cuando contrariamente no se alcanzan los límites trazados por la sentencia que se pretende cumplimentar, es decir, no es que haya una omisión total del funcionario emisor de la resolución en cumplimiento, sino que no se cumplió a cabalidad con todo lo ordenado en la sentencia materia del cumplimiento.

El recurso de queja se interpone por escrito ante el Juez de Distrito que conoció del juicio de garantías, dentro del año siguiente a aquel en que el quejoso tenga conocimiento del acto que cumple excesiva o defectuosamente la ejecutoria de amparo, según dispone el artículo 97, fracción III, de la Ley de Amparo.

Recibido el escrito, el Juez de Distrito debe requerir a la responsable para que rinda un informe sobre el cumplimiento excesivo o defectuoso alegado por la quejosa, el cual debe ser rendido dentro de un plazo no mayor a tres días, transcurrido el cual debe emitirse la resolución correspondiente.

Los efectos de la resolución que recaiga al recurso de queja, atenderá al supuesto de procedencia que se haya invocado y demostrado en su desahogo. Así, si se determina que existió un cumplimiento excesivo a la ejecutoria, la resolución tendrá el efecto de anular aquellos actos realizados por la demandada que sobrepasen lo ordenado por la ejecutoria que concedió el amparo. En el caso de que haya existido un cumplimiento defectuoso, la resolución tendrá por efecto forzar a la autoridad a realizar cualquier acto que haya omitido en contravención a la ejecutoria.

Una vez que la resolución pronunciada en el recurso de queja haya causado estado, esto es, que contra ella no se interponga el diverso recurso de queja que se menciona en el

¹⁹ Chávez Castillo, Raúl, op. cit., nota 47, p. 298

artículo 95, fracción V, de la Ley de Amparo; y la responsable persista en el mismo cumplimiento excesivo o defectuoso, resulta procedente el incidente de inejecución y en su caso la inconformidad que plantee el quejoso.

4.6.3. El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo.

Hay casos en que, por diversas circunstancias, resulta extremadamente difícil, a veces casi imposible, lograr la ejecución o cumplimentación de la sentencia de amparo. De aquí que la solución que permite el artículo 105 en su último párrafo, instituida por Decreto de 30 de diciembre de 1983, publicado en el “Diario Oficial” de 16 de enero de 1984 y que entró en vigor a los sesenta días de dicha publicación, haya venido a solucionar aquellos problemas y facilitar la ejecución de referencia.²⁰

El mencionado precepto indica que, “...*El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El Juez de Distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda determinará la forma y cuantía de la restitución*”.

De acuerdo a la transcripción anterior, el único legitimado para solicitar el cumplimiento sustituto es el quejoso, no así la autoridad responsable o el tercero perjudicado, porque únicamente el primero de los citados tiene interés en que se cumpla la ejecutoria de amparo mediante el pago de daños y perjuicios. Sin embargo, de conformidad a lo establecido en la fracción XVI, del artículo 107, de la Constitución Federal, también existe la posibilidad de que se tramite oficiosamente, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considere que la ejecución exacta de la sentencia afecte gravemente a la sociedad o a terceros, en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso con el cumplimiento sustituto.

Ahora, ciertamente el Juez de Distrito determina el monto que debe pagarse en concepto de cumplimiento sustituto, pero debemos aclarar que el Juez por sí mismo carece de los

²⁰ Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, Ed. Themis, México, 1998, p. 165

conocimientos técnicos para determinar tales cantidades, de donde resulta necesaria la intervención de un perito que lo ilustre. Es por ello, que cuando el quejoso inicia el incidente de mérito, debe asimismo ofrecer las pruebas idóneas, empezando por aquellas que tengan relación con el valor económico de las prestaciones que la sentencia haya impuesto a la responsable, omitiendo cualquier otra prestación como el pago de las ganancias lícitas que hubiera dejado de percibir con motivo del acto reclamado; así, cuando el Juez conceda a las partes plazo para presentar pruebas deberá demostrar pericialmente el monto que le corresponda por los daños y perjuicios generados.

Desahogadas las pruebas se celebra una audiencia incidental en que se concede la palabra a las partes, y terminada ésta, inicia una audiencia de alegatos, donde se concederá el uso de la palabra por dos veces tanto al actor y como al demandado, quienes en réplica y dúplica se manifestarán sobre la cuestión de fondo del incidente respectivo y sobre cualquier cuestión que haya acontecido durante el trámite del incidente. Opcionalmente, pueden las partes presentar sus alegaciones por escrito (sistema que seguramente adoptará el juicio contencioso administrativo federal), realizado lo anterior el Juez dictará la sentencia que en derecho corresponda.

A diferencia de lo señalado para el incidente equivalente en el juicio que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el artículo 95, fracción X, de la Ley de Amparo, se contempla expresamente la posibilidad de impugnar las resoluciones que en él se dicten, por medio del recurso de queja.

Resulta pertinente señalar, las reglas que regulan el cumplimiento de las sentencias de amparo, son asimismo aplicables al procedimiento relativo al cumplimiento sustituto o pago de daños y perjuicios, esto es, al finalizar la tramitación del incidente debe pronunciarse una resolución definitiva, la cual **debe** ser acatada por las autoridades responsables y si el Juez de Distrito determina que no se dió cumplimiento a la resolución, está facultado para dar inicio al incidente de inejecución, por el contrario si el Juez de Distrito declarada por cumplimentada la sentencia emitida en el incidente de cumplimiento sustituto, el particular puede inconformarse o intentar la queja para el supuesto de exceso o defecto.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 2a./J. 89/2000, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, correspondiente al mes de octubre del año dos mil, página 310, del rubro y tenor siguientes:

“INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. SUS REGLAS RESULTAN APLICABLES AL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO, CONSISTENTE EN EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS.- El cumplimiento sustituto de la sentencia protectora de amparo, previsto en el artículo 105, parte final, de la Ley de Amparo, implica que se emita la resolución definitiva respectiva y que ésta sea cumplida por las autoridades responsables, pues se encuentra protegida de manera idéntica a como lo prevé el artículo 107, fracción XVI, de la Carta Magna en relación con la inejecución de la sentencia, porque el objeto que persigue es que las autoridades responsables acaten de inmediato la resolución incidental que sustituyó la ejecución de la sentencia de amparo. Por tanto, si no lo hacen así la autoridad de amparo deberá remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos de la aplicación de la fracción y precepto constitucional citados”.

Hemos indicado que el cumplimiento sustituto es una forma de resarcir al peticionario de amparo, por los daños y perjuicios que se le ocasionan con la falta de acatamiento de la ejecutoria.

Ahora, como el cumplimiento sustituto contenido en el último párrafo del artículo 105, de la Ley de Amparo, se encuentra expresamente limitado al pago de los daños y perjuicios, puede acontecer que las partes convengan libremente el monto que deberá pagarse, sin la intervención del tribunal de amparo; mientras, en el incidente de cumplimiento sustituto contemplado en el artículo 58, fracción II, inciso f), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, además de que no se precisa que deba ser estrictamente pecuniario, no se contempla la posibilidad de que las partes pacten libremente sin la intervención del juzgador.

En el supuesto que las partes convengan en el cumplimiento sustituto a la sentencia de amparo, no se requiere la instauración del incidente a que se refiere el último párrafo del artículo 105, de la Ley de Amparo, lo cual pudo haberse incluido en la regulación de la fracción II, inciso f), del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues atendiendo al principio jurídico que reza, *donde existe la misma razón existe el mismo derecho*, no habría ningún impedimento para que en aquellos casos

donde el incidente tendría por único efecto ordenar un pago, las partes puedan evitar ese trámite y concomitantemente, evitar esa carga de trabajo al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como refuerzo a lo antes apuntado, resulta conveniente transcribir la tesis 2a./J. 83/2000, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XII, correspondiente al mes de septiembre del año dos mil, página 96, que a la letra indica:

“INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA EJECUTORIA SIN LA INTERVENCIÓN DEL JUEZ.- De conformidad con el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, el quejoso puede solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de daños y perjuicios que haya sufrido, debiendo el Juez de Distrito oír incidentalmente a las partes y resolver lo que proceda, para determinar la forma y cuantía de la indemnización. Ahora bien, existe la posibilidad de que el quejoso no ocurra ante el Juez para solicitar el pago de daños y perjuicios en cumplimiento de una ejecutoria, sino que convenga en ello con la propia autoridad responsable, evento en el cual, si existen constancias que acrediten el pago, debe considerarse que operó el cumplimiento sustituto”.

Debemos apuntar, si bien es cierto que el quejoso y la responsable pueden pactar una cantidad como cumplimiento sustituto, sin la intervención del juez, no menos cierto es, que siempre deberán existir constancias bastantes que acrediten la realización de tal hecho, pues de otra forma no se considerará que se ha verificado un verdadero cumplimiento.

Para rematar este apartado, debemos indicar que si la autoridad no cumple con el convenio pactado con el particular, procede el incidente de inejecución y en su caso, el de inconformidad que se menciona en el penúltimo párrafo, del artículo 105, de la Ley de Amparo.

4.7. El amparo indirecto como único medio de ejecución de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En la presente investigación, hemos establecido que pese a la incorporación dentro de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, del capítulo denominado

“Del Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión”; sigue quedando al arbitrio de las autoridades, acatar las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según puede desprenderse de la problemática que se expone a continuación:

- Si bien es cierto el legislador facultó a la Sala Regional, la Sección o el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para vigilar oficiosamente el cumplimiento de sus sentencias, no menos lo es, queda al prudente arbitrio de ese Tribunal si utiliza o no esas facultades, lo que implica que hay casos que se manden archivar sin que se haya verificado el cumplimiento de la sentencia, independientemente que el particular pueda o no intentar un medio ordinario de defensa.
- A diferencia de lo realizado en el artículo 239, del Código Fiscal de la Federación, el legislador ha determinado en el diverso 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, y la autoridad no emite resolución definitiva dentro del plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, precluirá su oportunidad para emitirla.

Sin embargo, aún cuando esta reforma busca otorgar seguridad jurídica a los administrados, conforme a la fracción II, del artículo 57, del propio ordenamiento legal en cita, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está facultado para determinar el plazo en que deberá cumplirse cualquier sentencia de condena, pero siempre deberá ser superior a un mes, sin indicar un límite máximo para ese cumplimiento, lo cual conlleva un estado de inseguridad jurídica.

En efecto, conforme a la regulación comentada, ese órgano jurisdiccional podría válidamente otorgar varios años para que la autoridad realice la conducta positiva o negativa ordenada en la sentencia, siendo que el

mismo acto podría materialmente verificarse en cuestión de meses. La incongruencia anterior implica que los justiciables no tienen certeza del plazo en el que se deberá cumplimentar la sentencia e incluso la autoridad no podrá medir adecuadamente sus tiempos, pues bien podrían concederle cuatro meses para cumplir la sentencia o sólo uno, por ello, consideramos que existe un verdadero estado de inseguridad jurídica.

- El procedimiento de ejecución previsto en la fracción I, inciso c), del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en que se menciona la posibilidad de comisionar a un funcionario del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para dar cumplimiento al fallo carece de verdadera eficacia, pues no se indica que pueda tomar todas las medidas que juzgue pertinentes para conseguir el cumplimiento de la sentencia y tampoco solicitar el auxilio de la fuerza pública, lo que implica que ante la resistencia de la autoridad para cumplir la sentencia, las gestiones del funcionario podrían resultar insuficientes.

- Otro de los problemas de la regulación actual, consiste en las pocas oportunidades en que se puede interponer la instancia de queja, único medio ordinario de defensa al alcance del particular para impugnar el incumplimiento a las sentencias ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues como ya referimos, tratándose de cualquier supuesto distinto a la omisión, la queja no puede intentarse por segunda ocasión independientemente de que la primera queja haya resultado fundada y persista el incumplimiento.

Además, para el supuesto de la omisión en el cumplimiento, el legislador no consideró sanción alguna que pueda imponerse dentro de la instancia de queja, y si bien es cierto, la omisión de cumplimiento sí es sancionable cuando el Tribunal, la determina en el ejercicio de sus facultades de vigilancia (artículo 58, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), no menos cierto es, que el

Tribunal puede discrecionalmente no hacer uso de dichas facultades, con lo que el incumplimiento no podría ser impugnado por el particular.

- La principal sanción que se contempla en el capítulo “Del Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión”, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, concretamente la fracción I, inciso a), del artículo 58, puede ser revocada vía juicio de garantías, en tanto, los únicos dos elementos que considera para determinar el monto de la sanción, consisten en la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, pero deja de considerar la capacidad económica del infractor y la reincidencia.

Además, el monto de la sanción oscila entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, cuando el daño causado podría valuarse en un monto inferior a tales cantidades, por ende, la sanción resulta evidentemente desproporcionada y anulable por el Poder Judicial de la Federación.

Consecuentemente, ante la tajante determinación que adopte una autoridad de no obedecer el mandato del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los medios establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, resultan insuficientes para obtener el cumplimiento del fallo.

Ahora, como ya mencionamos, el incumplimiento de una sentencia emitida por órgano jurisdiccional competente, implica una transgresión a las garantías individuales contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, lo que vuelve procedente el juicio de garantías, concretamente el juicio de **amparo indirecto**, porque conforme a la fracción III, párrafo segundo, del artículo 114, de la Ley de Amparo, esta modalidad del juicio de amparo es procedente contra actos ejecutados después de concluido el juicio, lo que incluye aquellos actos encaminados a dar cumplimiento a la sentencia.

Respecto al juicio de amparo indirecto, consideramos que constituye el único medio efectivo para obtener la ejecución de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tanto, su procedimiento de ejecución no presenta las deficiencias que hemos evidenciado anteriormente, al contrario, presenta caracteres únicos que permiten considerar verdaderamente eficaces los fallos que emite el juez de amparo, concretamente los siguientes:

- Una vez concluido el juicio de garantías, el artículo 104, de la Ley de Amparo, **impone la obligación** al Juez de Distrito o autoridad que esté conociendo del amparo, de requerir a la autoridad responsable para que cumpla lo ordenado en la sentencia, una vez que haya causado ejecutoria.

Incluso, el artículo 113, de la Ley de Amparo, establece que **no podrá archivarse ningún expediente, cuando no quede enteramente cumplida la sentencia** que haya concedido al agraviado la protección constitucional o apareciere que ya no hay materia para la ejecución.

- Las sanciones que pueden aplicarse al funcionario renuente, pueden consistir en la destitución de la autoridad responsable y su consignación ante el Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente, en términos del artículo 108 segundo párrafo, de la Ley de Amparo.

- Independientemente de las sanciones que se puedan imponer a la autoridad responsable, conforme a lo señalado en los artículos 105, párrafo segundo y 111, de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito **debe** quedarse con copia certificada de la ejecutoria y de las constancias del juicio que fueren necesarias **para procurar el exacto y debido cumplimiento** de las ejecutorias.

- El artículo 111, de la Ley de Amparo, específicamente indica que cuando no sean obedecidas las órdenes del Juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del amparo, puede comisionar al Secretario o Actuario adscritos a su dependencia para que den cumplimiento al fallo constitucional, y si éstos no consiguen el cumplimiento de la sentencia, **el Juez de Distrito puede acudir personalmente** al lugar donde deba realizarse personalmente la ejecución y de ser necesario, ante una oposición material de la autoridad responsable **cuenta con la facultad de invocar el auxilio de la fuerza pública.**

De esa guisa, podemos concluir que ante la confronta de los medios para exigir el cumplimiento de la sentencia contemplados tanto en el juicio contencioso administrativo y como en el de amparo indirecto, este último constituye el único medio a través del cual los particulares pueden conseguir la ejecución de las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando habiéndose agotado las sanciones y medios de defensa establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la autoridad se niega a obedecer el mandato de aquel órgano jurisdiccional; en tanto, en el juicio de garantías bi-instancial, el juzgador goza de las más amplias facultades para conseguir la ejecución de los fallos, empezando por la obligación de vigilar el cumplimiento de las sentencias, sanciones que sí afectan al funcionario contumaz, como la destitución y la consignación penal y finalmente, la facultad de invocar el auxilio de la fuerza pública, para los casos de oposición material de los obligados.

Es por ello, que a lo largo del presente trabajo hemos planteado diferentes propuestas, con la finalidad de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuente con medios efectivos y enérgicos para exigir el cumplimiento de sus determinaciones, tales como: no dejar a la discreción de la Sala Regional, la Sección o el Pleno de ese Tribunal, la vigilancia del cumplimiento dado a sus sentencias, plazos ciertos en los que se vuelva exigible la obligación que se haya determinado en una sentencia de condena, sanciones verdaderamente efectivas que no puedan ser anuladas por los servidores públicos a quienes van dirigidas y, la incorporación de un incidente a través del cual los

particulares puedan exigir a través de ese órgano jurisdiccional, el acatamiento coactivo de los fallos, pues de otra forma la incorporación de un capítulo que regule el cumplimiento de la sentencia en el contencioso administrativo federal, resulta un esfuerzo estéril.

Resulta inadmisibles que en la actualidad el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por cuestiones meramente teóricas, se siga considerando como un órgano contencioso de simple anulación, pues existen razones de peso que exigen su transformación hacia la plena jurisdicción, como lo revela el dato de que, sin oposición de los sectores interesados ni de la opinión pública, su jurisdicción jamás ha sido modificada sino para ampliarla. Pero además apoya la inevitable transformación el hecho de que ese Tribunal haya sido modelo a seguir por otros tribunales administrativos que existen en la República Mexicana, como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, al que paradójicamente, sí se le confieren facultades expresas de plena jurisdicción.

CONCLUSIONES.

1.- El Tribunal Fiscal de la Federación, creado por virtud de la Ley de Justicia Fiscal promulgada el 27 de agosto de 1936, constituyó el primer organismo jurisdiccional de carácter administrativo autónomo en México, pues a pesar de ser formalmente dependiente del poder Ejecutivo, se encontraba dotado de independencia para dictar sus fallos y constituía un organismo diferente a la Administración Pública en sí misma, rompiendo con ello la tradición del Sistema Constitucional Mexicano que sostenía la división tripartita de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

2.- La clásica doctrina francesa de Derecho Administrativo, alude esencialmente a dos clases de juicio contencioso administrativo: de Plena Jurisdicción y de Anulación o Ilegitimidad.

3.- Conforme a la legislación francesa, que sirvió de ejemplo para la creación en México del nuevo Órgano, el juicio contencioso administrativo más importante es el de plena jurisdicción, y se ventila ante un tribunal denominado Consejo de Estado. En este juicio, los poderes del juzgador implican el ejercicio de un arbitraje completo sobre el litigio, incluyendo todas las cuestiones de hecho y de Derecho que surjan del mismo, pues al encontrarse el Consejo de Estado a igual nivel constitucional que la Suprema Corte de Justicia, sus decisiones no pueden ser revisadas por ésta.

4.- El contencioso de anulación se caracteriza, conforme a la legislación francesa, porque en él los poderes del juzgador se encuentran limitados a la facultad de anular los actos que resulten ilegales, sin poder reformarlos o sustituirlos, es decir, sin poder reglamentar las consecuencias del fallo; mientras, el de plena jurisdicción se caracteriza, porque en él se le reconocen al juez las más amplias facultades, incluidas potestades de reforma del acto administrativo.

5.- El originalmente llamado Tribunal Fiscal de la Federación fue concebido como un órgano contencioso de simple anulación, pues conforme a la exposición de motivos de la

Ley de Justicia Fiscal, no tendría otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos, mediante sentencias meramente declarativas que aunque en algunos casos pudieran llevar implícita la posibilidad de condena, no serían susceptibles de ejecutarse coactivamente sino a través del amparo.

6.- La Ley de Justicia Fiscal, sin embargo, no se circunscribió estrictamente al contencioso de anulación, pues se previó que la decisión del Tribunal no se detuviera en la mera declaración de nulidad del acto impugnado, sino que podía regular la emisión del acto nuevo de autoridad que sustituyera al anulado, señalando concretamente el sentido del mismo. Por tal motivo, se puede afirmar que desde su creación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no adoptó el modelo puro del contencioso de anulación francés, sino que se excedieron los lineamientos de dicho contencioso, al atribuírsele facultades propias del contencioso de plena jurisdicción.

7.- El Tribunal Fiscal de la Federación nació con competencia estrictamente limitada a la materia fiscal, pero en la actualidad conoce de prácticamente toda la materia administrativa.

8.- Mediante las facultades jurisdiccionales que la Ley le ha otorgado a través del tiempo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha tenido una paulatina pero constante evolución hacia un órgano contencioso de plena jurisdicción.

9.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra impedido para fallar los casos sometidos a su consideración por cualquiera de los medios de interpretación, tratándose de disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, pues conforme al artículo 5, del Código Fiscal de la Federación, son de aplicación estricta.

10.- Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se abre una nueva etapa en la evolución del Tribunal Federal de Justicia

Fiscal y Administrativa, al pretender dotarlo expresamente de facultades características de plena jurisdicción, para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueda exigir por sí mismo el cumplimiento de sus fallos.

11.- Es necesario hacer reformas a las Leyes que rigen al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que éste pueda arribar en definitiva al ideal de una jurisdicción plena, pues es clara su tendencia hacia ello.

12.- El principal obstáculo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para arribar en definitiva al rango de un órgano contencioso de plena jurisdicción, es su carencia de imperio para hacer cumplir sus fallos, pues si bien es cierto, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contempla un capítulo especialmente dedicado al cumplimiento de las sentencias y de la suspensión, el mismo presenta severas deficiencias y carencias, que acaban por privar a ese Órgano Jurisdiccional, de la posibilidad de exigir el cumplimiento de sus fallos.

13.- El plazo de cuatro meses indicado en el artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se contrapone al indicado en la fracción II, del diverso 57, del propio ordenamiento legal, lo que causa incertidumbre a las partes.

14.- La multa contenida en el artículo 58, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, puede anularse mediante el juicio de garantías porque no considera elementos que permitan determinar individualizar la pena.

15.- Es necesario que se establezca un mecanismo de ejecución a través del cual el Magistrado Instructor, por sí o a través de otros funcionarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puedan hacer cumplir sus determinaciones aún en contra de la voluntad del obligado.

16.- Una modalidad importante que se incorporó a la queja consiste en el llamado cumplimiento sustituto de la sentencia, que básicamente se refiere a que cuando resulta

material o jurídicamente imposible dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se restituya al administrado por los daños y perjuicios que sufre con la falta de acatamiento de la sentencia, sin embargo, debió haberse considerado también en el supuesto que ese Órgano Jurisdiccional, haya hecho uso de sus facultades oficiosas para vigilar el cumplimiento.

17.- El juicio de amparo es un medio de impugnación a través del cual los gobernados pueden combatir ante los Tribunales Federales, cualquier acto de autoridad que estimen lesiona las garantías individuales, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra y concede en su favor.

18.- El juicio de Amparo se divide en dos grandes modalidades, directo o uni-instancial e indirecto o bi-instancial, el primero de los citados es considerado un recurso en *lato sensu*, en cuanto al segundo sí se considera un juicio propiamente.

19.- Cuando una autoridad se niega a obedecer una sentencia emitida por un órgano jurisdiccional competente, se verifica una violación a las garantías consagradas en los artículos 14 y 16, de la Constitución Federal.

20.- El juicio de amparo indirecto, resulta procedente para exigir el cumplimiento a las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues de acuerdo a la fracción III, párrafo segundo, del artículo 114, de la Ley de Amparo, es procedente contra actos ejecutados después de concluido, entre los cuales se encuentran los actos de ejecución de las sentencias.

21.- El juicio de amparo indirecto constituye el único medio de ejecución efectiva de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tanto, a diferencia del contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece la ineludible obligación del juzgador de verificar el

cumplimiento efectivo de la sentencia y además, lo faculta para tomar todas las medidas pertinentes para ello incluso, invocar el auxilio de la fuerza pública.

PROPUESTAS.

A efecto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, alcance el grado de plena jurisdicción que conforme al párrafo tercero del artículo 17, de la Constitución Federal, le corresponde a todo tribunal de la República Mexicana, estimamos que debe modificarse la regulación actual del capítulo denominado “Del cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión”, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, conforme a las propuestas que se mencionan a continuación:

I.- Implantar un plazo cierto y perfectamente delimitado, al final del cual será exigible el cumplimiento a la sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

II.- Establecer como una ineludible obligación a cargo de la Sala Regional, la Sección o el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que haya conocido del asunto, requerir oficiosamente a la autoridad que corresponda que cumpla lo ordenado en sentencia, es decir, que no se encuentre al libre arbitrio del órgano jurisdiccional vigilar el cumplimiento de sus fallos, sino que por ley deba mantenerse informado sobre los avances que se hayan hecho al respecto.

III.- Modificar la regulación de la multa contenida en la fracción I, inciso a), del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a efecto que considere elementos que permitan determinar la gravedad de la conducta, para que el sancionado no logre su revocación.

IV.- Eliminar la limitante de interponer la queja por una sola vez, cuando una queja previa, respecto de la misma sentencia, haya resultado fundada y persista el incumplimiento.

V.- Señalar en forma clara, específica y completa los supuestos de improcedencia de la instancia de queja, a efecto que el instaurante no se exponga a una sanción por interponerla indebidamente.

VI.- Que la omisión en el cumplimiento de las sentencias, pueda ser sancionable a través de la instancia de queja y no sólo cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la determina en uso de sus facultades discrecionales de vigilancia.

VII.- Sancionar a la autoridad cuando se verifique la omisión en el cumplimiento, ya con la multa señalada en la fracción I, inciso a), del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o bien, declarando que se verificó la afirmativa ficta cuando el particular haya iniciado el procedimiento que dió origen a la resolución impugnada.

VIII.- Independientemente de las sanciones que deban aplicarse al funcionario que desobedezca la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Magistrado Instructor no debe perder conocimiento de la materia de cumplimiento, para lo cual resulta adecuado proponer que se incluya al capítulo denominado “Del Cumplimiento de las Sentencias y de la Suspensión”, un precepto que prohíba que se archiven como asuntos concluidos, aquellos en los cuales no se haya previamente verificado el cumplimiento del fallo.

IX.- Establecer un incidente de ejecución que pueda tramitarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que se doten al Juzgador de las más amplias facultades para obtener el cumplimiento de los fallos, inclusive mediante el empleo de la fuerza pública, para todos los casos en que la sentencia requiera ejecución.

X.- Conceder al Magistrado Instructor, en su carácter de funcionario de mayor jerarquía dentro de las Salas, Secciones o el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las más amplias facultades para dictar las órdenes que estime necesarias para lograr el cumplimiento de las ejecutorias, inclusive, el uso de la fuerza pública.

XI.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe poder fallar todos los casos sometidos a su consideración aún cuando no estén previstos en forma concreta por la ley, debiendo hacer uso de los medios de interpretación que tenga a su alcance, bien sea histórica, lógica y sistemáticamente, o bien tomando en consideración los principios generales del derecho, tal y como lo establece el artículo 14 Constitucional.

FUENTES CONSULTADAS.**BIBLIOGRAFÍA.**

I.- Alsina, Hugo, *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, Vol. II, Compañía Argentina de Editores, S. de R.L., Buenos Aires, 1941.

II.- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1981.

III.- Arellano García, Carlos, *El Juicio de Amparo*, 7ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 2001.

IV.- Arellano García, Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, 4ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1988.

V.- Argañarás, Manuel J., *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, Buenos Aires, Ed. Tipográfica Editora Argentina, 1955.

VI.- Becerra Bautista, José, *El proceso civil en México*, 10ª ed, Ed. Porrúa, México, 1982.

VII.- Briseño Sierra, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal el Régimen Federal Mexicano*, 2ª ed., México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1975.

VIII.- Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 32ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1995.

IX.- Carnelutti, Francesco, *Instituciones del Proceso Civil*, Vol. II, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1973.

X.- Castillo del Valle, Alberto (del), *Primer Curso de Amparo*, 1ª ed., EDAL Ediciones, S.A. de C.V., México, 1998.

XI.- Castillo del Valle, Alberto (del), *Segundo Curso de Amparo*, 1ª ed., EDAL Ediciones, S.A. de C.V., México, 1998.

XII.- Castro y Castro, Juventino Victor, *Garantías y Amparo*, 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 1994.

XIII.- Carrillo Zalce, Ignacio, *Apuntes para el curso de introducción al estudio del derecho*, Editorial: Banca y comercio, México, 1991.

XIV.- Chávez Castillo, Raúl, *Derecho Procesal de Amparo*, Ed. Porrúa, México, 2004.

XV.- Couture, Eduardo J., *Vocabulario Jurídico*, Ed. Desalma, Buenos Aires, 1976.

XVI.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1999.

XVII.- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 27ª ed., Ed. Porrúa, México, 1988.

XVIII.- Fix-Zamudio, Héctor, *Derecho Procesal en el Derecho*, UNAM, colección “Las Humanidades en el siglo XX”, México, 1975.

XIX.- Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Editorial Harla, México, 1990.

XX.- González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957.

XXI.- Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, Ed. Themis, México, 1998.

XXII.- Lerdo de Tejada, Francisco, *Código Fiscal de la Federación: Comentado y Anotado*, 2ª ed., Editorial Centro de Investigación Tributaria Filial de la Confederación Patronal de la República Mexicana, México, 1972.

XXIII.- Margáin Manautou, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, México, Ed. Porrúa, 2004.

XXIV.- Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000.

XXV.- Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo Primer Curso*, Editorial Harla, México, 1996.

XXVI.- Nava Negrete, Antonio, *Derecho Administrativo Mexicano*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

XXVII.- Noriega, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, 8ª ed., Tomo II, Ed. Porrúa, México, 2004.

XXVIII.- Pallares, Eduardo, *Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo*, 4ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1978

XXVIII.- Rocco, Ugo, *Derecho Procesal Civil*, Tr. Felipe de J. Tena, Ed. Porrúa Hnos. y Cía., 2ª ed., México, 1944.

XXIX.- Rosales Aguilar, Rómulo, *Formulario del Juicio de Amparo*, 9ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998.

XXX.- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Ed. Porrúa, México, 1992.

REVISTAS Y OBRAS CONMEMORATIVAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Acero Rodríguez, José Gustavo, *Facultades del Tribunal Fiscal de la Federación para vigilar el cumplimiento de resoluciones*. Tribunal Fiscal de la Federación. Tercera Reunión Nacional de Magistrados. Diciembre de 1994.

Acero Rodríguez, José Gustavo, *Instancias de la Justicia Administrativa*. Congreso Internacional de Justicia Administrativa. LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. San Juan del Río, Querétaro. Tomo VI. México, 1997.

Briseño Sierra, Humberto, *La Sentencia Naturaleza y Alcances*, Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años al servicio de México, 1ª ed., 1982, Tomo II.

Cortina Gutiérrez Alfonso. *CONFERENCIA MAGNA: El Tribunal Fiscal de la Federación en México*. Tribunal Fiscal de la Federación, 45 Años al Servicio de México. Tomo V. México, 1982.

Cortina Gutiérrez, Alfonso. *El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional*. Conferencia publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número extraordinario, noviembre de 1965.

Delgadillo Luis Humberto y Matínez Rosaslanda Sergio. *Presentación sobre la Justicia Contencioso Administrativa en Europa*. Congreso Internacional de Justicia Administrativa. LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. San Juan del Río, Querétaro. Tomo III. México, 1997.

Fix Zamudio, Héctor. *Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Tribunal Fiscal de la Federación*, 45 Años al Servicio de México. México, 1982.

Fix Zamudio, Héctor. *Introducción al Derecho Procesal Social*, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, No. 3, Madrid, 1965.

Lomelí Cerezo, Margarita. *Hacia la Plena Jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación*. Conferencia presentada el 28 de octubre de 1998, publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, No. 5, Cuarta Época, Año 1, Diciembre de 1998.

Moderne, Franck, *La Justicia Administrativa en Francia*, Congreso Internacional de Justicia Administrativa. LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. San Juan del Río, Querétaro. Tomo III. México, 1997.

They, Jean Francois. El Consejo de Estado Francés. Congreso Internacional de Justicia Administrativa. LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. San Juan del Río, Querétaro. Tomo III. México, 1997.

LEYES Y CÓDIGOS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Código Fiscal de la Federación de 1938.

Código Fiscal de la Federación de 1967.

Código Fiscal de la Federación de 1981.

Ley de Justicia Fiscal.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

OTROS.

CD-ROOM DICCIONARIO JURÍDICO 2000.

CD-ROOM. IUS 2007. Suprema Corte de Justicia de la Nación.