



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE
QUEJA, TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE LA
SENTENCIA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ALEJANDRO CABRERA VALENTÍN

ASESOR:
LIC. MA. DEL CARMEN BOLAÑOS FAJARDO



MÉXICO, ARAGÓN

SEPTIEMBRE 2010

FES Aragón



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.

DEDICATORIAS

A la Universidad, por brindarme la oportunidad de formarme en una Institución de tanto prestigio como lo es la Universidad Nacional Autónoma de México, por acogerme en su seno, y darme la oportunidad y alegría de lograr mi sueño.

A mis Profesores, por compartir sus conocimientos y sabiduría durante mi formación profesional.

A mis Padres, por creer y confiar en mí, y por todo ese apoyo incondicional que siempre recibí de ellos, a pesar de la distancia.

A mis Hermanos, por brindarme su apoyo incondicional durante mi formación, gracias por ese esfuerzo que hicieron por mí.

A la Licenciada Marcela Morales Lara, por brindarme su apoyo incondicional durante el desarrollo de la presente investigación, y por compartir su experiencia y conocimientos conmigo y por ser mi guía en el campo laboral.

A mi abuela, por brindarme su tiempo y compartir su experiencia y conocimientos conmigo.

A mis amigos, por esa amistad incondicional que siempre me han brindado.

LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE QUEJA, TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

Introducción.....I

Capítulo 1

EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

1.1 Procedencia del juicio.....	1
1.2 Las partes.....	12
1.3 La demanda y ampliación de la demanda.....	14
1.4 La contestación de demanda y contestación a la ampliación.....	24
1.5 Los incidentes.....	29
1.5.1 De previo y especial pronunciamiento.....	31
1.5.2 Incidente de suspensión a la ejecución.....	39
1.5.3 Incidente de falsedad de documentos.....	41
1.6 Las pruebas.....	42
1.7 Los alegatos.....	45
1.8 La sentencia.....	45
1.8.1 Los efectos de la sentencia.....	48
1.8.2 Los medios de impugnación de la sentencia.....	55
1.8.3 Declaración de firmeza de la sentencia.....	58
1.9 Ejecución de la sentencia.....	59
1.9.1 Plazo para la ejecución de la sentencia.....	60

Capítulo 2

OMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

2.1 Inejecución de la sentencia.....	62
2.2 El recurso de queja.....	67
2.2.1 Caducidad y preclusión, su diferencia con la prescripción.....	75
2.3 Procedencia e improcedencia de la queja.....	79
2.4 Procedimiento de queja.....	83

Capítulo 3

LA PROBLEMÁTICA ACTUAL, AL NO SEÑALARSE EN LA LEY EL PLAZO EN QUE PRESCRIBE EL DERECHO A LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE QUEJA, TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

3.1 Características de la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia.....	88
3.2 La prescripción del derecho a la interposición del recurso de queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia.....	91

3.3 La problemática que deriva de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al no indicar el término para la interposición del recurso de queja.....	93
3.4 Beneficios para el Tribunal al indicarse el término para la configuración de la prescripción de la interposición del recurso de queja.....	97
3.5 Propuesta de adición al artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	99
3.6 Conclusiones.....	104
BIBLIOGRAFÍA.....	106

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad primordial, demostrar a lo largo de la investigación la necesidad de perfeccionar la ley que rige el procedimiento contencioso administrativo federal, en lo que se refiere al plazo para la interposición de la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia, esto es, establecer el término por el cual se configura la prescripción al derecho de promover la citada queja.

Lo anterior ya que si bien es cierto, en la referida ley, se prevé que la queja de mérito puede promoverse en cualquier tiempo, en tanto no ha ya prescrito el derecho para hacerlo, lo cierto es que, la ley en comento, no establece el término por el cual se configura dicha figura.

Ahora bien, si en el juicio contencioso administrativo federal, la queja es el medio por el cual, el particular que se haya beneficiado por el fallo dictado en referido juicio, puede hacer efectiva la misma.

En efecto, de conformidad con lo previsto por el artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el afectado podrá ocurrir en queja cuando, la resolución dictada por la autoridad en cumplimiento de la sentencia, repita indebidamente la resolución anulada, incurra en exceso o en defecto, se dicte pretendiendo acatar una sentencia, o bien, la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, ó si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio.

En el presente trabajo de investigación, nos abocaremos al estudio de la queja por la omisión total de la autoridad en el cumplimiento de la sentencia. En este sentido, añadiremos que en la actualidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa aún arrastra con la problemática derivada de la falta de señalamiento en el capítulo correspondiente al Juicio de Nulidad en el Código Fiscal de la Federación vigente hasta 2005, respecto del plazo por el cual se configura la prescripción al derecho de promover la queja, tratándose de la omisión total en el cumplimiento de la sentencia.

En efecto, toda vez que al no preverse en el referido código el plazo por el cual se configura la prescripción al derecho de interposición de la queja por incumplimiento de la sentencia, dejó al arbitrio de los particulares que se hayan beneficiado con la resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de elegir el momento que consideren oportuno para promover su queja; y por tanto, el citado Tribunal se encuentra obligado a admitir las quejas promovidas, aún y cuando y a no se cuente con el expediente respectivo, debiendo por el lo, sustanciar de oficio el incidente de reposición de autos, y una vez sustanciado dicho incidente, posteriormente sustanciar la queja que le haya sido formulado.

Ahora bien, si bien es cierto que, a partir de enero de 2006, entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo razón por la cual se derogó el capítulo respectivo en el Código Fiscal de la Federación antes señalado, lo cierto, que la ley citada en primer término es deficiente por la misma razón expuesta en los párrafos anteriores, es decir, que en su artículo 58, fracción II, no se establece el plazo por el cual se configura la figura de la prescripción, tratándose de la omisión en el cumplimiento de la sentencia.

En este sentido, y a efecto de perfeccionar el contenido del artículo 58, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consideramos necesario adicionar un párrafo a dicho precepto legal, en el que se señale el plazo por el que se configura la prescripción del derecho para promover la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia.

Lo anterior, con el fin de que en el futuro, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuente con las herramientas necesarias para cumplir con el mandato constitucional de impartir justicia pronta y expedita, situación que a la fecha, no ha sido del todo posible, en virtud de la deficiencia con que fue redactado el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el año de 2005, además de la enorme carga de trabajo con la que cuenta dicho Tribunal.

Aunado a ello, cabe señalar que la necesidad de adicionar el artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es también con el fin de evitar los trámites innecesarios al citado Tribunal, que hasta la fecha ha debido de realizar.

En la presente investigación, hemos de apoyarnos siempre en los métodos de investigación aplicables, tales como el método deductivo-inductivo, el método jurídico y el método exegético.

En efecto, toda vez que durante el desarrollo de la presente trabajo, fue necesario partir de ideas generales hasta llegar a ideas precisas, y en otras ocasiones debimos partir de una idea particular hasta llegar a ideas generales.

Asimismo, en ocasiones fue necesario desentrañar el contenido de las normas, interpretar la intención del legislador plasmada en las normas, en que apoyamos nuestra investigación. También fue necesario apoyarnos en criterios y jurisprudencias, tanto de los Tribunales Colegiados como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPÍTULO 1

EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

1.1. Procedencia del juicio

El artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que el referido Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, considerando como definitivas aquellas que no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

En relación a lo anterior, el autor Alberto C. Sánchez Pichardo señala: “En cualquier caso, deberá entenderse por “resolución definitiva” para su impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, todo acto y/o decisión proveniente de las autoridades...”¹

En este orden de ideas, para que una resolución pueda ser impugnable ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe reunir las siguientes características:

1) Definitividad.- Se está en presencia de una resolución definitiva cuando la misma no acepta un recurso administrativo, salvo que este sea optativo. Cuando el recurso administrativo no es optativo, el particular debe

¹ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., LOS MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA ADMINISTRATIVA, Editorial Porrúa, 5ª ed., México, 2004, pág. 284.

agotarlo antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2) Atribuible a una persona y de forma concreta.- Es decir, que se le atribuya a una determinada persona, física o moral, toda vez que si un particular pretende impugnar un reglamento, el mismo no causa ningún agravio, por lo que resultaría improcedente la impugnación, esto es, se necesita obligatoriamente que la resolución que se pretenda impugnar aplique concretamente al particular. Esta característica es recogida por el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, fracciones I y IX, el cual establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 8.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causas y contra los actos siguientes:

...

IX. Contra reglamentos.”

No obstante lo anterior, es de señalarse que, la ley permite impugnar los actos de autoridad administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos, cuando los particulares los controvertan en unión del primer acto de impugnación, en tales casos, la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, admitirá la demanda interpuesta, sin que se ocupe de exigir diverso acto de autoridad, que en forma concreta e individual afecte la esfera jurídica del gobernado, siendo que la litis se contraerá a determinar si las reglas referidas pugnan o con la ley específica.

El segundo párrafo del artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala:

“ARTÍCULO 2.-

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en un íón del primer acto de aplicación.”

Al efecto, Xavier Ginebra Serrabú, señala: “La doctrina considera como acuerdos de carácter general materialmente legislativos equiparables a la ley como una manifestación de voluntad destinada a producir un efecto de derecho”.²

Desde nuestro punto de vista, podemos afirmar que las normas de carácter general se caracterizan por ser un acto que modifica o extingue una situación jurídica general, por lo que podemos concluir que dicho acto es emanado de la autoridad o del Estado.

3) Lesivo a un interés o que cause agravio o perjuicio.- El artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su fracción I, contempla como causal de improcedencia del juicio, que se impugne una resolución que no afecte los intereses del demandante. Esto es así, ya que al no afectarse la esfera jurídica del demandante, el juicio carecería de todo sentido, toda vez que la finalidad de éste es precisamente resarcir al

² GINEBRA SERRABU, Xavier, LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (COMENTARIOS), Editorial Themis, 1ª ed., México, 2008, pág. 118.

particular en los derechos que le fueron violados con motivo de la incorrecta aplicación de la ley al caso concreto.

4) Que la resolución sea nueva.- Esto es, que el particular no haya tenido conocimiento anterior del contenido de la resolución. Las fracciones III, IV, V y VII I del artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contempla como causales de improcedencia el hecho de que una resolución haya sido consentida, o bien sea materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (cuando hubiese identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones argumentadas sean diferentes) o cuando la resolución que se pretenda impugnar sea materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante el citado Tribunal o ante autoridad administrativa o haya sido impugnado en un procedimiento judicial.

En la práctica se ha dado el caso que se presenten ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, asuntos que han sido materia de sentencias pronunciadas por el propio Tribunal indicado. Dichos asuntos se caracterizan porque la autoridad que emite el acto, lo emite por segunda o casación, olvidándose que el mismo y a se había declarado nulo mediante sentencia pronunciada por el referido Tribunal.

Ante esta Situación, es procedente el sobreseimiento del juicio. Cuando se establece que existe con sentimiento en una resolución, es precisamente porque el particular no promovió los medios de defensa correspondientes en los plazos que disponen las leyes aplicables al caso concreto. Al ser notificada legalmente la resolución que se pretenda impugnar, el particular tiene la opción de impugnarla por considerar que la misma no se ajustó a

derecho, es decir, que la misma le está causando agravio y al no impugnarla en los plazos establecidos se entiende que el acto fue consentido de conformidad con el artículo 8 fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Cuando el particular impugna ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa una resolución que está siendo impugnada a través de un medio de defensa diferente, llámese recurso administrativo o juicio, ante un Tribunal Administrativo o Judicial, el resultado será tal que se tendrá que sobreseer el juicio, debido a que si está pendiente de resolverse la impugnación de esa resolución, no podemos estar en presencia de una resolución definitiva y por tanto, el Tribunal Federal de Justicia se encontrará impedido para conocer del caso, evitándose de esta forma, la duplicidad de los medios de defensa.

5) Que conste por escrito, a excepción de la resolución negativa ficta.- Las resoluciones que se pretendan impugnar ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberán constar por escrito tal y como lo disponen los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

“ARTÍCULO 14.- La demanda deberá indicar:

...

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

...”

“ARTÍCULO 15.- El demandante deberá adjuntar a su demanda:

...

III. El documento en que conste la resolución impugnada.

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

En la práctica, se da el caso de que el promovente se encuentra impedido para adjuntar el acto impugnado, toda vez que manifiesta desconocer la resolución impugnada, alegando que nunca le fue notificado, o bien que fue ilegalmente notificada. En este caso, resultaría lógico que el Magistrado Instructor requiriera al demandante para que cumplimentara tal omisión.

En este caso, bastará con que se precise la resolución y la autoridad o autoridades a quien se le impute el acto, para efectos de emplazar debidamente a las demandadas, siendo preciso indicar que tal impugnación es dable de conformidad con lo que dispone el artículo 16, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, e l cual reproducimos textualmente a continuación:

“ARTÍCULO 16.- Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de las impugnables en el juicio contencioso administrativo federal, se estará a las reglas siguientes:

...

II. Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su

demanda, señalando la autoridad a que se le atribuye, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda.”

Cuando las instancias que se formulen ante las autoridades fiscales no sean resueltas en un plazo de tres meses, se considera que han sido resueltas negativamente; por lo que al promoverse el juicio de nulidad en contra de esa resolución negativa ficta, al no existir materialmente la resolución impugnada, bastará con acompañar copia de la instancia que se promovió ante la autoridad demandada y que no fue resuelta (Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación); en tratándose de autoridades de administrativas, de conformidad con el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En relación a la negativa ficta, ésta puede ser definida como una ficción del Derecho, creada para tutelar la celeridad en el proceso, al considerarse que transcurriendo el término de tres meses, la autoridad ha resuelto negativamente la instancia o petición formulada por el particular, para que el mismo pueda interponer los medios de defensa correspondientes (acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a demandar la nulidad de esa resolución negativa ficta), de conformidad con el artículo 15, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, transcrito en párrafos anteriores.

Ahora bien, si una resolución no contiene todas y cada una de las características anteriormente precisadas, resulta ser improcedente el juicio contencioso administrativo.

Aunado a lo anterior, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala otras causas de improcedencia, las cuales analizaremos a continuación brevemente.

El artículo 8 de la referida Ley, en su fracción II, establece:

“ARTÍCULO 8o.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

...

II. Que no le competa conocer a dicho Tribunal.”

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de las resoluciones definitivas que ante el mismo se promuevan, está contemplada en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual transcribimos a continuación:

“ARTÍCULO 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, de decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean

autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

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

De lo anteriormente transcrito, podemos establecer a contrario sensu, que si una resolución no encuadra en ninguna de las fracciones anteriores, el Magistrado Instructor del juicio al momento de proveer respecto de su procedencia, desechará la demanda interpuesta por ser improcedente.

Otra causal de improcedencia se deriva de la omisión del señalamiento de agravios en la demanda. No basta que la resolución cause agravio, el promovente debe precisar cuál es el perjuicio o de que manera se está transgrediendo los derechos del particular. Para hacer tal señalamiento, el instaurante del juicio debe consignar claramente dichos agravios en su demanda (artículos 8, fracción X y 14 fracción VI y penúltimo párrafo, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Cabe señalar que, por lo regular los conceptos de impugnación se hacen valer en un capítulo especial, pero en muchos otros casos los agravios se entremezclan con el capítulo de hechos.

En el caso de impugnarse una resolución negativa ficta, no es requisito señalar los agravios, ya que mediante ampliación de demanda el actor podrá combatir los hechos y el derecho, dados a conocer por las autoridades que

son parte en el juicio al producir su contestación; lo que lógicamente es así, pues la litis del juicio se fija con la ampliación y contestación a la ampliación de la demanda.

1.2. Las partes

El artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece quienes son las partes en el Juicio Contencioso Administrativo, que a saber son:

I.- El demandante, es decir, la persona física o moral que acude ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a demandar la nulidad de determinada resolución.

II.- Los demandados, tendrán el carácter de demandados en primer lugar, la autoridad o autoridades que emitieron el acto impugnado y en segundo término, el particular que se haya favorecido con la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad demandada (juicio de lesividad).

III.- También tendrá el carácter de demandado, el Titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que emitió el acto impugnado. Será parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales. Asimismo, podrá

apersonarse dicha Secretaría en el mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.

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

Ahora bien, en el escrito inicial de demanda sólo podrá aparecer un demandante, con excepción de los casos de impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contencioso administrativo conjuntamente en un solo escrito (Artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Cuando el actor no precise alguna autoridad que deba ser parte demandada en el juicio, de oficio deberá correrse traslado para que la conteste en el plazo legal (Artículo 19, penúltimo párrafo de la Ley y Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

El demandante podrá autorizar por escrito a un Licenciado en Derecho para que éste en su nombre, reciba notificaciones, realice promociones de trámite, rinda pruebas, presente alegatos e interponga recursos. A su vez, la autoridad podrá autorizar a Delegados para los mismos efectos. Asimismo, las partes podrán autorizar a cualquier persona con capacidad legal para oír notificaciones e imponerse de los autos, quien no gozará de las demás facultades antes señaladas. (Artículo 5 de la Ley y Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

En la Secretaría General de la Sala Superior y de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se lleva un registro de Cédulas Profesionales de los Licenciados en Derecho con la Finalidad de que éstos en sus promociones, solo precisen los datos de su registro, a efecto de que se les tenga por autorizados previa constatación de los datos.

1.3. La demanda y la ampliación de la demanda

-La demanda

En primer término, diremos que la palabra demanda define la Enciclopedia Jurídica Mexicana como “el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, formula su pretensión -expresando la causa o causas en que intent e fundarse- ante el órgano jurisdiccional, y con el cual inicia un proceso y solicita una sentencia favorable a su pretensión”.³

Podemos decir que, la demanda es el acto fundamental con el que la parte actora inicia el ejercicio de la acción y plantea concretamente su pretensión ante el juzgador u órgano jurisdiccional.

Ahora bien, la demanda de nulidad deberá presentarse por escrito directamente ante la Sala Regional competente dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución

³ EN CICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo I II, 2ª. edición, Editorial Porrúa, México, 2004. pág. 127.

impugnada, o bien, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea. (Artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Cuando se presente la demanda de nulidad ante una Sala que no debe de conocerla en razón del territorio, la misma se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que a su consideración deba conocer la demanda, enviándole los respectivos autos para tal efecto (Artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

En relación a lo anterior, es preciso señalar que en el supuesto de que el promovente haya presentado su demanda de nulidad ante una Sala Regional incompetente en razón a la territorialidad, la fecha de presentación de la demanda que tuvo lugar en aquella Sala Regional incompetente, será la fecha que ha de computarse como fecha legal de presentación y no aquella que se establezca posteriormente en la Sala Regional competente.

A efecto de dar más claridad a lo anteriormente expuesto, es preciso transcribir el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito:

“DEMANDA DE NULIDAD. PARA DETERMINAR SU OPORTUNIDAD DEBE ATENDERSE A LA FECHA DE SU PRESENTACIÓN ANTE LA SALA LA FISCAL, AUNQUE RESULTE INCOMPETENTE.- De conformidad con el artículo 218 del Código Fiscal de la Federación, cuando se presente

ante una Sala Regional una demanda de nulidad de la que otra Sala deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponda conocer el asunto. La interpretación jurídica del precepto en comento, permite concluir que se refiere al caso en que el enjuiciante se equivoca por razón de territorio en la promoción del juicio contencioso-administrativo y dado que dicha equivocación no debe dar lugar a imposibilitar la defensa del recurrente, ante actos que estima ilegales, debe considerarse que se interrumpe el término legal para la presentación de la demanda de nulidad y, por tanto, a fin de determinar la oportunidad de su presentación, debe atenderse a la fecha en que se presentó ante la Sala Regional incompetente y no a quella en que la reciba la Sala Regional competente.”

S.J.F. IX Época. T. II. 1er T-C- del 6º. C., diciembre 1995, p. 511”

La demanda también podrá enviarse por correo certificado fuera de la población de donde esté la sede de la Sala, siempre y cuando el envío se realice en el lugar donde resida el actor. Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Jurisprudencia número 2ª./J.2/94, visible en las páginas 21 y 22 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 77 de mayo de 1994, sostiene:

“DEMANDA DE NULIDAD. SU ENVÍO POR CORREO CERTIFICADO DEBE EFECTUARSE EN EL LUGAR EN QUE TENGA SU DOMICILIO DEL DEMANDANTE.- El artículo 207, párrafo segundo, del Código fiscal de la Federación, establece en términos precisos, claros y terminantes que cuando el actor tenga su domicilio fuera de la población donde esté la Sala, éste puede enviar su demanda por correo certificado, con acuse de recibo, “siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida”. Por consiguiente, no cabe la afirmación de que es irrelevante el que la demanda sea depositada “en la Administración de Correos de una población distinta a la del domicilio del actor”, y a que ello es contrario a la correcta interpretación del numeral en cita y desvirtúa la razón y finalidad de la norma.”

Tratándose de la impugnación de resoluciones favorables a los particulares, las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada (Artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

En el supuesto de demandarse una resolución negativa ficta, podrá interponerse siempre que haya transcurrido el término de tres meses sin que la autoridad le haya notificado al interesado la resolución expresa.

La demanda de nulidad debe satisfacer ciertos requisitos, como lo dispone el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que al efecto se transcribe:

“ARTÍCULO 14.- La demanda deberá indicar:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

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

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

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

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

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cual estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

VI. Los conceptos de impugnación.

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

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

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

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

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII,

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

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

Ahora bien, con la finalidad de acreditar los datos proporcionados por el demandante, éste deberá adjuntar a su escrito de demanda la documentación a que hace referencia el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo que transcribimos a continuación:

“ARTÍCULO 15.- El demandante deberá adjuntar a su demanda:

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

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

III. El documento en que conste la resolución impugnada.

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

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

VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar

en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que ella apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.

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

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

IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

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

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

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si

se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

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

-Ampliación de la demanda

Según lo dispone el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el demandante podrá ampliar su demanda dentro de los veinte días siguientes a que tienen efectos la notificación del acuerdo que admita a trámite la contestación a la demanda en los siguientes casos:

I.- En caso de que se impugne una resolución negativa ficta.- Se configura la negativa cuando una petición fue hecha a la autoridad demandada y no recibe respuesta por escrito dentro del plazo de tres meses.

II.- Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación; es decir, cuando el demandante ignora el origen del acto principal, así como de sus constancias de notificación; por ejemplo, el requerimiento de pago que se le

haga a d eterminado contribuyente a través del procedimiento administrativo de ejecución, sin que se le hubiere notificado previamente el crédito fiscal, es decir el acto principal. En este caso, si la autoridad demandada al producir su contestación da a conocer el acto principal, así como sus constancias de notificación, el actor podrá impugnar dicho acto mediante ampliación de demanda, haciendo valer lo que a su derecho corresponda.

III.- En los casos previstos por el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que fue ilegalmente notificado. En este caso, se estará a las reglas que establece el artículo antes indicado, el cual establece:

“ARTÍCULO 16.- Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de las impugnables en el juicio contencioso administrativo federal, se estará a las reglas siguientes:

I. Si el demandante afirma conocer la resolución administrativa, los conceptos de impugnación contra su notificación y contra la resolución misma, deberán hacerse valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que la conoció.

II. Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien la atribuye, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda.

III. El Tribunal estudiará los conceptos de impugnación expresados contra la notificación, en forma previa al examen de los agravios expresados en contra de la resolución administrativa.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor de la resolución

administrativa desde la fecha en que manifestó conocerla o en la que se le dio a conocer, según se trate, quedando sin efectos todo lo actuado en base a dicha notificación, y procederá al estudio de la impugnación que se hubiere formulado contra la resolución.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con la resolución administrativa combatida.”

IV.- Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

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

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo, del artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

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

Procedimiento Contencioso Administrativo, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

1.4. La contestación de demanda y contestación a la ampliación.

-La contestación de demanda

En el auto admisorio de demanda se ordena correr traslado de la demanda y anexos a las autoridades demandadas, emplazándolas para que la contesten en un término de cuarenta y cinco días, término que se computará a partir del día hábil siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que ordene su emplazamiento (Artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Si no se produce la contestación a la demanda por parte de las autoridades demandadas en tiempo, o si ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios queden desvirtuadas.

Cabe señalar que, en caso de ser varias las autoridades demandadas, el término para contestar la demanda correrá individualmente para cada autoridad.

De conformidad con el artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la autoridad demandada deberá indicar en su contestación:

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

II. Las consideraciones que a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda. Un ejemplo de lo anterior, lo constituyen las causales de improcedencia y sobreseimiento, mismas que cuando son notablemente procedentes, se suspende la substanciación del juicio y se procede a emitir la resolución correspondiente, es decir, el sobreseimiento del juicio.

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

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

V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúa el derecho a indemnización que solicite la actora.

VI. Las pruebas que ofrezca.

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

del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Ahora bien, a efecto de constatar que los datos manifestados en los oficios de contestación son ciertos, deberán adjuntar a sus oficios o escritos de contestación la documentación precisada en el artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo que a l efecto se transcribe:

“ARTÍCULO 20.- El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

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

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

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

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

V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.

VI. Las pruebas que ofrezca.

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

Establecido lo anterior, es necesario referir que el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece ciertas reglas que el demandado debe seguir al momento de producir su contestación a la demanda, precepto legal que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 22.- En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

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

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

En relación a lo anterior, desprendemos que en caso de que se alterara la litis, mediante nuevos razonamientos y fundamentos de derecho por parte de la demandada en la contestación a la demanda, se dejaría al particular en estado de indefensión, por lo que no debe admitirse que se modifique la resolución.

Por otra parte, recordemos que la negativa ficta es el sentido de la respuesta que la Ley presume que ha recaído a una petición, instancia o recurso formulado por escrito por un particular cuando la autoridad omita resolverlo en términos del artículo 37 de l Código Fiscal de la Federación, y 34 tratándose de consultas, y 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tratándose de autoridades administrativas, esto es, en un plazo de 3 meses; luego entonces, si se configura o no la resolución negativa ficta, al momento de que la autoridad formule la contestación a la demanda

de nulidad sobre la negativa ficta recaída al escrito de que se trate, en dicha contestación deberá expresar forzosamente los hechos y el derecho en que se apoya la misma, ya sea dando contestación al escrito sobre el que recayó la resolución negativa ficta o bien anexando la resolución expresa, no obstante que en el caso se configure la negativa ficta, pues lo cierto es que, la Sala del conocimiento deberá entrar al fondo del asunto de las cuestiones planteadas por el demandante en el escrito sobre el que recayó la resolución negativa ficta, siempre y cuando cuente con elementos suficientes para pronunciarse sobre la misma, en caso contrario deberá ordenar que la autoridad demandada resuelva, la consulta planteada, recurso o petición.

Por cuanto hace al último párrafo, es de referirse que en algunas ocasiones es posible que en el escrito de contestación o antes de que se cierre la instrucción del juicio contencioso administrativo, la autoridad demandada se allane a las pretensiones del actor, sobre todo en los juicios contra créditos fiscales o resoluciones que ponen fin al recurso administrativo, o bien, resuelven sobre la petición o consulta formulada por el particular; un claro ejemplo, es cuando la autoridad trae a juicio el documento en el que conste la cancelación de los créditos, que dieron motivo al juicio contencioso administrativo, en cuyo caso la Sala del conocimiento sobreseerá el juicio respectivo al quedarse sin materia el mismo.

Por último, es de referirse que en algunas ocasiones el Magistrado Instructor en el propio auto admisorio de la demanda, requerirá a la autoridad demandada diversa documentación o expediente administrativo del que derive la resolución impugnada, ofrecida como prueba por la parte actora, para que la exhiba al producir su contestación y si ésta no lo hace, se presumirán por ciertos los hechos que se pretendan probar con tales

documentos, según lo dispone el artículo 45 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

-Contestación a la ampliación de la demanda

La autoridad demandada deberá contestar la ampliación a la demanda dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos al notificación del acuerdo que admita la ampliación (Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

El oficio de contestación a la ampliación deberá reunir los mismos requisitos que en la contestación de la demanda. Por lo que toca a los documentos anexos (como cuestionarios, pruebas, etc.), se deberán acompañar a dicho oficio, excepto a aquellos que ya se hayan acompañado al escrito de contestación de la demanda.

1.5 Los incidentes

Previo al estudio de los incidentes en el juicio contencioso administrativo, consideramos necesario señalar que se entiende por incidente, al respecto, nos permitimos citar lo siguiente:

Oswaldo G. Reyes Corona y Sergio Omar Esquerro Lupia, en su obra Juicio Contencioso Administrativo sostienen “son incidentes los procedimientos que

se agotan dentro de un juicio, a efectos de resolver una cuestión que sobreviene accesoriamente a la acción promovida.”⁴

Los incidentes que prevé la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se encuentran enunciados en su artículo 29, los cuales son:

I. La incompetencia en razón del territorio.

II. El de acumulación de juicios.

III. El de nulidad de notificaciones.

IV. La recusación por causa de impedimento.

V. La reposición de autos.

VI. La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Los incidentes enunciados anteriormente, son llamados de previo y especial pronunciamiento, es decir, que se deberá suspender el juicio principal hasta que se dicte la resolución que ponga fin al incidente. En dichos incidentes se ofrecerán las pruebas pertinentes y solo podrán promoverse hasta antes de que se cierre la instrucción. Cabe mencionar que el artículo 29 de la Ley indicada solo contempla seis tipos de incidentes, los cuales ya se señaló son de previo y especial pronunciamiento, sin embargo, dicho artículo no contempla el incidente de suspensión de ejecución del acto impugnado ni el

⁴ REYES CORONA, Oswaldo G. y ESQUERRA LUPIO, Sergio Omar, JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y FISCAL, Editorial Tax Editores Unidos, SA de C.V., 1ª. ed., México, 2004, pág. 87

de falsedad de documentos, en razón de que en dichos incidentes se continuará el trámite del proceso, y en razón de que los artículos 28 y 36 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, precisan en que términos se tramitarán dichos incidentes.

1.5.1 De previo y especial pronunciamiento

De previo y especial pronunciamiento, como ya se dijo, son los incidentes de incompetencia en razón del territorio, la acumulación de autos, el de nulidad de notificaciones, la recusación por causa de impedimento, la reposición de autos y el de interrupción por causa de muerte; incidentes de los cuales se dice lo siguiente:

-Incidente por incompetencia en razón del territorio

La competencia de las Salas Regionales en razón del territorio, se da respecto del lugar donde se encuentre el domicilio del demandante, sin importar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada; por ejemplo, si el contribuyente tiene su domicilio en Monterrey, Nuevo León, y la autoridad que emitió el acto tiene su sede en la Ciudad de México, Distrito Federal, el afectado por el acto deberá interponer su demanda de nulidad ante la Salas Regionales del Noreste.

El artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 32.- Para los efectos del artículo 31 de esta Ley, el territorio nacional se dividirá en regiones con los límites territoriales que se determinen en el Reglamento Interior del Tribunal, conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia.”

De lo anterior se tiene que, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que se determinen en el Reglamento Interior del Tribunal, conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia

A este respecto, los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determinan los límites territoriales y de denominación de las regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, número, nombre y sede de sus Salas Regionales, como sigue:

“Artículo 21.- Para los efectos del artículo 32 de la Ley, el territorio nacional se divide en las regiones con los límites territoriales siguientes:

- I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;
- II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;
- III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;
- IV. Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;
- V. Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. Noroeste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Moer, Miguel Alemán,

Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;

VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;

VIII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;

IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;

X. Centro III, que comprende el Estado de Guanajuato;

XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;

XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;

XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;

XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;

XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;

XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;

XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;

XVIII. Golfo-Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero Negro, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;

XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;

XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo, y

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

“Artículo 22.- En las regiones señaladas en el artículo anterior, la sede, denominación y el número de Salas Regionales, serán las siguientes:

I. Región del Noroeste I: Dos Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional del Noroeste I” y “Segunda Sala Regional del Noroeste I”, con sede en la Ciudad de Tijuana, Estado de Baja California;

II. Región del Noroeste II: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Noroeste II”, con sede en Ciudad Obregón, Estado de Sonora;

III. Región del Noroeste III: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Noroeste III”, con sede en la Ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa;

IV. Región del Norte-Centro I: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Norte-Centro I”, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua;

V. Región del Norte-Centro II: Tres Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional del Norte-Centro II”, “Segunda Sala Regional del Norte-Centro II” y “Tercera Sala Regional del Norte-Centro II”, todas con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila;

VI. Región del Noreste: Dos Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional del Noreste” y “Segunda Sala Regional del Noreste”, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León;

VII. Región de Occidente: Tres Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional de Occidente”, “Segunda Sala Regional de Occidente” y “Tercera Sala Regional de Occidente”, todas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco;

VIII. Región del Centro I: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Centro I”, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes;

IX. Región del Centro II: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Centro II”, con sede en la Ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro; X. Región del Centro III: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Centro III”, con sede en la Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato;

XI. Región Hidalgo-México: Tres Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional Hidalgo-México”, “Segunda Sala Regional Hidalgo-México” y “Tercera Sala Regional Hidalgo-México”, con sede en Tlalnepantla, Estado de México;

XII. Región de Oriente: Tres Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional de Oriente”, “Segunda Sala Regional de Oriente” y “Tercera Sala Regional de Oriente”, todas con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla;

XIII. Región del Golfo: Dos Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional del Golfo” y “Segunda Sala Regional del Golfo”, ambas con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz;

XIV. Región del Pacífico: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Pacífico”, con sede en la Ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero;

XV. Región del Sureste: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Sureste”, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Estado de Oaxaca;

XVI. Región Peninsular: Una Sala que se denominará “Sala Regional Peninsular”, con sede en la Ciudad de Mérida, Estado de Yucatán;

XVII. Región Metropolitana: Doce Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional Metropolitana”, “Segunda Sala Regional Metropolitana”, “Tercera Sala Regional Metropolitana”, “Cuarta Sala Regional Metropolitana”, “Quinta Sala Regional Metropolitana”, “Sexta Sala Regional Metropolitana”, “Séptima Sala Regional Metropolitana”, “Octava Sala Regional Metropolitana”, “Novena Sala Regional Metropolitana”, “Décima Sala Regional Metropolitana”, “Décimo Primera Sala Regional Metropolitana” y “Décimo Segunda Sala Regional Metropolitana”, todas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal;

XVIII. Región del Golfo-Norte: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Golfo-Norte”, con sede en Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas;

XIX. Región Chiapas-Tabasco: Una Sala que se denominará “Sala Regional Chiapas-Tabasco”, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas;

XX. Región del Caribe: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Caribe”, con sede en la ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo, y

XXI. Región del Pacífico-Centro: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Pacífico-Centro”, con sede en la ciudad de Morelia, Estado de Michoacán.”

“Artículo 23.- El Tribunal contará con una Sala Regional especializada en materia de propiedad intelectual, que se denominará “Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual”, con competencia en todo el territorio nacional y sede en el Distrito Federal.

Esta Sala Especializada tendrá competencia material para tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas a que se refiere el artículo 14, fracciones XI, XII y XIV, penúltimo y último párrafos de la Ley, dictadas con fundamento en la Ley de la Propiedad Industrial, en la Ley Federal del Derecho de Autor, en la Ley Federal de Variedades Vegetales, así como en los demás ordenamientos que regulan la materia de Propiedad Intelectual, o que tengan alguna injerencia en las citadas materias.”

Una vez establecido lo anterior, es de citarse el hecho de que, cuando ante una Sala Regional se promueve el juicio contencioso administrativo, mismo que debe ser conocido por otra Sala en razón de la competencia territorial, ésta Sala deberá declararse incompetente de plano para conocer del asunto, y remitirá los autos del juicio a la Sala que a su consideración resulte competente para que ésta última en un término no mayor de 48 horas, decida si acepta o no el conocimiento del asunto, debiendo comunicar su resolución a la Sala requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal en caso de que acepte, de lo contrario, se remitirán los autos al Presidente del Tribunal, para que éste determine a cuál Sala corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo señalar a alguna de las Salas contendientes o a alguna otra Sala diversa, hecho lo anterior, comunicará la decisión a las partes y remitirá los autos a la Sala competente (Artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Cabe señalar que, el incidente de competencia en razón del territorio, podrá ser promovido por las partes ante la Presidencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando a consideración de las mismas, una Sala esté conociendo de un asunto que sea de la competencia de otra, exhibiendo para tal efecto copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes.

-Incidente de acumulación de autos

La acumulación de juicios, procede solamente cuando las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios, o bien, cuando siendo diferentes las partes y siendo distintos los agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto. Finalmente, independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que son antecedentes o consecuencia de otros (Artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

La acumulación se ventilará con el Magistrado Instructor que esté conociendo del juicio en el cual se presentó primero la demanda. Al respecto, el Magistrado del conocimiento formulará el proyecto de resolución dentro de los cinco días siguientes, debiendo someter dicho proyecto a consideración de la Sala. La acumulación podrá también tramitarse de oficio (Artículo 32 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Los incidentes de acumulación notoriamente infundados se desecharán de plano. Y una vez decretada la acumulación, la Sala que conoce del primer

juicio dentro de un plazo que no exceda de los seis días solicitará a la Sala que conozca del juicio más reciente, el envío de los autos del juicio.

En caso de que no pueda decretarse la acumulación planteada, porque en alguno de los juicios se haya cerrado la instrucción, o bien, se encuentren en diversas instancias, a petición de parte o de oficio, se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio en que todavía se encuentre en trámite, con la finalidad de que no se dicten sentencias contrarias. Una vez, que exista sentencia interlocutoria de acumulación de autos, uno de los juicios continuará el trámite en el otro.

-Incidente de nulidad de notificaciones

Procede la nulidad de notificaciones por violaciones al procedimiento de notificación de los autos o acuerdos dictados por las Salas.

La parte perjudicada podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho, ofreciendo pruebas en el mismo escrito. Una vez admitido el incidente, se correrá traslado a las demás partes por el término de cinco días para que manifiesten lo que a su derecho convenga, transcurrido dicho plazo se dictará la resolución correspondiente. Si la Sala resuelve declarar la nulidad de la notificación, se ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores (Artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

-Incidente de Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaración de ausencia

La interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaración de ausencia, durará hasta un año (como máximo), y procederá cuando surja alguna de las causas citadas. Esta interrupción será declarada por el Magistrado Instructor a partir de la fecha en que tuvo conocimiento de la causa de interrupción, si transcurrido ese tiempo no comparece el albacea, representante legal o tutor, el Magistrado Instructor ordenará reanudar el juicio, ordenando a su vez que las notificaciones se realicen por lista al representante de la sucesión, empresa liquidada, del ausente o incapaz (Artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

1.5.2 Incidente de Suspensión a la ejecución

Los particulares podrán promover el incidente de suspensión de ejecución del acto impugnado, cuando la ejecutora niegue la suspensión o rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, ante el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del asunto, acompañando la siguiente documentación:

I.- Copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento, y en su caso, otorgamiento de garantía.

II.- Escrito por medio del cual se haya solicitado ante la ejecutora la suspensión.

III.- En caso de que hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.

IV.- Ofrecer en garantía billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo.

Dicho incidente podrá promoverse hasta antes de que se dicte Sentencia o resolución firme.

En el auto en que el Magistrado Instructor admita el incidente de suspensión, se ordenará correr traslado a la autoridad a quien se imputa el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días, pudiendo decretar el Magistrado del conocimiento en dicho auto, suspensión provisional de la ejecución, en caso dado de que la autoridad no rindiera el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le imputa el promovente, se tendrá los hechos por ciertos. Una vez transcurrido el plazo de los cinco días para que la autoridad rinda el informe, presentado o no dicho informe, la Sala dictará resolución en la que decretar o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión o de la admisión de la garantía, la Sala Regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma e impondrá a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica

correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento, el sueldo del servidor público de que se trate, su nivel jerárquico, así como las consecuencias que el no acatamiento de la suspensión hubiere ocasionado cuando el afectado lo señale.

Por último, es preciso aclarar que no tan solo los particulares podrán promover el referido incidente sino que también la autoridad emisora de determinado acto podrá promoverlo teniendo como fundamento el que se haya concedido indebidamente a un particular (persona física o moral) una suspensión, tramitando en ese caso dicho incidente en los mismos términos anteriormente señalados.

1.5.3. Incidente de falsedad de documentos

Podrá promoverse ante el Magistrado Instructor, incidente de falsedad de documentos, incluyendo las promociónes y actuaciones en el juicio por cualquiera de las partes, hasta antes del cierre de instrucción en el juicio.

Dicho incidente será substanciado conforme a lo dispuesto por el artículo 39, párrafo cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

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

En los casos distintos de los señalados en el párrafo anterior, el incidentista deberá acompañar el documento que considere como indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente; si no lo hace, el Magistrado Instructor desechará el incidente (Artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Una vez desahogada la prueba pericial por las partes, y si para el caso que resultaran contradictorias, el Magistrado Instructor designará al perito tercero en discordia, a efecto de que conforme a sus conocimientos indique si la firma señalada como dubitada, es ó no falsa.

La Sala resolverá sobre la autenticidad del documento exclusivamente para los efectos del juicio en el que se presente el incidente.

1.6 Las pruebas

Los medios de prueba según Oswaldo G. Reyes Corona y Sergio Omar Esquerro Lupio, “es el medio o instrumento previsto por la ley para demostrar la verdad o falsedad de un hecho controvertido.”⁵

Por su parte, Xavier Ginebra Serrabú, sostiene: “la prueba es la obtención del cercioramiento acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso.”⁶

⁵ Ob.cit., pág. 72

⁶ Ob. Cit., pág. 130

Luis Dorantes Tamayo, respecto de la prueba, nos dice: “Podemos decir que la prueba es el medio para demostrar la verdad o falsedad de una proposición, o la existencia o inexistencia de un hecho o, excepcionalmente, de un derecho.”⁷

Por su parte, Gonzalo M. Armenta Calderón, señala: “la prueba es el instrumento mediante el cual se demuestra la existencia y se verifican los hechos que habrá de conocer el órgano jurisdiccional para estar en aptitud de deducir el derecho surgido de los mismos, al momento de emitir una resolución”⁸

En este sentido, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el Magistrado Instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga (Artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

⁷ DORANTES TAMAYO, Luis, TEORÍA DEL PROCESO, Editorial Porrúa, 10ª. ed., México 2005, pág. 357.

⁸ ARMENTA CALDERÓN, Gonzalo M., TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. PRINCIPIOS, INSTITUCIONES, Y CATEGORÍAS PROCESALES, Editorial Porrúa, 2ª. ed., México 2006, pág. 247.

Ahora bien, el artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, indica que las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales. Sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho. Respecto de la prueba pericial, la misma deberá sujetarse a las reglas que al efecto establece el artículo 43 de la multireferida Ley.

En este sentido, el Magistrado Instructor en el juicio, valorará las pruebas de conformidad con lo que establece el artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo que al efecto se transcribe:

“ARTÍCULO 46.- La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

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

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

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

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

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiriera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.”

1.7 Los alegatos

Son los argumentos lógico-jurídicos que se hacen valer en relación al proceso seguido en el juicio contencioso administrativo. En el momento en que el Magistrado Instructor estime que no existe cuestión pendiente de desahogar dentro del juicio, notificará por lista a las partes, que cuentan con un plazo de cinco días para formular alegatos por escrito, contados a partir de diez días después en que surta efectos la notificación del acuerdo que lo ordene, los que deberán considerarse al momento de dictar la sentencia que resuelva el juicio, una vez transcurrido el término indicado, con o sin ellos, la Sala del conocimiento procederá a cerrar la instrucción del juicio (artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

1.8 La sentencia

La sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio, o bien, las incidentales que hayan surgido durante el proceso.

Al respecto, la Magistrada María Concepción Martínez Godínez en su participación en el Congreso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, denominado a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa, sostiene “es la actuación jurisdiccional de mayor relevancia en un juicio, pues a través de ella se soluciona la litis puesta a consideración por las partes, y con ello se pone fin al juicio.”⁹

Por su parte, Oswaldo G. Reyes Corona y Sergio Omar Esquerra Lupio, en su obra Juicio Contencioso Administrativo, definen a la sentencia como el “acto procesal a través del cual el juzgador resuelve la controversia principal material del juicio, así como las incidentales que hayan surgido durante su tramitación, mediante la aplicación del derecho al caso concreto”.¹⁰

Gustavo A. Esquivel Vázquez, en su obra, El Juicio de Lesividad y Otros Estudios, al definir a la sentencia señala: “es un acto eminentemente procesal, puede ser definitiva o interlocutoria, debiendo integrarse un capítulo de resultandos, otro de considerandos y los puntos resolutivos; observando que sea congruente, motivada y fundada con un análisis exhaustivo de la cuestión planteada...”¹¹

Una sentencia se compone de las siguientes partes:

⁹ A LOS LXX AÑOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL, RECURSOS ADMINISTRATIVOS, JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tomo III, México, Agosto 2006, pág. 283.

¹⁰ Ob. Cit., pág. 106

¹¹ Esquivel Vázquez, Gustavo A., EL JUICIO DE LESIVIDAD Y OTROS ESTUDIOS, Ed. Porrúa, 1ª. ed., México, 2002, pág. 146.

a) Preámbulo.- En el preámbulo deberá señalarse el lugar y fecha, así como el Tribunal que emite la resolución, los nombres de las partes, etc.

b) Resúmenes.- En ellos se relatan los antecedentes del asunto, es decir, un esbozo general de las actuaciones realizadas por las partes y por el Tribunal.

c) Considerandos.- Constituidos por las opiniones del Tribunal, es decir, en esta parte el Tribunal realiza un razonamiento lógico-jurídico de lo esgrimido y aportado por las partes, a fin de asistirle la razón a quien por derecho la tiene.

d) Puntos resolutivos.- Es la parte final de la sentencia que como su nombre lo indica, resuelve el asunto y en donde se precisa si se declara la nulidad de la resolución impugnada o bien, se confirma la misma (reconoce la validez), y en caso de que la nulidad sea para efectos, se deberá precisar para que efectos y en qué términos debe cumplirse la misma, salvo en tratándose de facultades discrecionales, en la cual, la Sala del conocimiento no se encuentra obligada a señalar los efectos de dicha sentencia.

Una vez establecido lo anterior, es preciso señalar que toda sentencia que pone fin al juicio contencioso administrativo deberá:

1) Fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos que sean notorios.

2) Examinar primeramente los agravios que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada (Artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

3) Señalar en qué forma fueron afectadas las defensas del particular o demandante y como trascendieron al sentido de la resolución, en el caso de que la sentencia declare la nulidad por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes o por vicios del procedimiento.

4) Tratándose de sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un procedimiento administrativo, si se cuenta con los elementos suficientes, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte en la que haya causado agravios al demandante.

1.8.1 Los efectos de la sentencia

El fallo que se dicte y que ponga fin al juicio contencioso administrativo, podrá reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad lisa y llana o para efectos, debiéndose precisar con claridad la forma y términos en la autoridad debe cumplirla, obligación que deberá cumplirse en

un plazo de cuatro meses de conformidad con lo establecido por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Se declarará la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada cuando se demuestre la incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado, si los hechos que motivaron la resolución no se realizaron o, fueron distintos, se apreciaron en forma equivocada, se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar las debidas; o bien, cuando la resolución impugnada fue dictada en ejercicio de las facultades discrecionales y no corresponde a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

Se dictará la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, cuando se demuestre la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes que afectan las defensas del particular y trascienden al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación.

Asimismo, 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, del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 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, esto es, transcurrido el plazo de doce meses contados a partir de que se notifique a

los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación, o bien, el plazo de 5 años, en tratándose de facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, contados a partir de que se presentó la declaración del ejercicio correspondiente.

En el caso, si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo de cuatro meses sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiéndose el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental; cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Transcurrido el plazo establecido en el citado precepto legal, 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.

A efecto de precisar en donde encontramos los efectos de la sentencia, consideramos preciso transcribir el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo que es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

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

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. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

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.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo al tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

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.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley.”

Del artículo en mención advertimos que, en la sentencia definitiva que dicte la Sala del conocimiento podrá reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad de la misma, o bien, declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo en el caso, precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, ya sea que reponga el procedimiento, desde el momento en que se cometió la violación.

Y que, en caso de que se trate de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 51 de la citada Ley, la Sala declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución, y en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar la resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución impugnada, la Sala del conocimiento deberá precisar el monto, alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Asimismo, se advierte que, la sentencia podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada y además podrá reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa; otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

De igual manera, la sentencia podrá declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en el que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de ejecución que hubiese impugnado y que la declaración de nulidad no tendrá otro efecto, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

Del mismo modo, se advierte que, si la sentencia obliga a la autoridad a realizar 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 y que, dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de los asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Y que, si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo antes indicado, sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo al tiempo transcurrido.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo antes aludido, entre el momento en que se pida la información o se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione la misma o se lleve a cabo el acto.

Asimismo, se tiene que, en caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte resolución que ponga fin a la controversia.

Por último se desprende que, la sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas solicitados por las partes, cuando se adecúe a los supuestos del artículo 6 de la propia Ley.

1.8.2 Los medios de impugnación de la sentencia

Cuando el demandante o estime que la sentencia dictada por la Sala del conocimiento no satisfizo sus pretensiones, o bien, no se tomaron en consideración los argumentos o las pruebas exhibidas, mediante las cuales pretendió probar su dicho, podrá interponer el juicio de amparo, dentro del término de 15 días, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la sentencia reclamada, de conformidad con el artículo 21 de la Ley de Amparo, dicho escrito deberá presentarse ante la Sala responsable que emitió la sentencia reclamada, debiendo el quejoso, exhibir original y copias suficientes para el traslado de las partes que hayan intervenido en el juicio contencioso administrativo.

Por su parte, la autoridad cuenta con el recurso de revisión contenido en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual procede en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, o bien contra las sentencias definitivas dictadas en el juicio contencioso administrativo, del cual conoce el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, competente en la sede de la Sala respectiva.

El escrito de mérito, deberá interponerse ante la Sala responsable, dentro del término de 15 días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la sentencia, debiendo el recurrente exhibir una copia de la misma para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo.

El recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos por la Ley de Amparo en cuanto a la regulación de dicho recurso.

Existen requisitos específicos que deben cumplirse, a efecto de que el recurso de revisión sea procedente, a saber:

I. Que la cuantía exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

II. Revisión de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción anterior, el recurrente en estos casos, debe razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III. Se trate de una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que se refiera a:

a) Respecto de la interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

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

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

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

e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

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

V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social

VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6 de la Ley y Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

1.8.3 Declaración de firmeza de la sentencia

En la práctica, las partes acostumbra, cada una por su lado, solicitar a la Sala del conocimiento, y a efecto de tener la certeza de que la sentencia ha causado estado, declare la firmeza de la misma o bien informe si su contraparte ha interpuesto algún medio de defensa en contra de dicha sentencia.

La sentencia definitiva queda firme cuando no admita en su contra recurso o juicio, o bien, admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreesido o hubiere resultado infundado ó, sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos (Artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Cuando haya quedado firme una sentencia que deba cumplirse en el plazo establecido por el artículo 52 de esta Ley, el Secretario de Acuerdos de la Sala que le corresponda, hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y el Magistrado Instructor o el Presidente de Sección o del Tribunal, en su caso, ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación.

1.9 Ejecución de la sentencia

El artículo 57 de la Ley y Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala como principal obligación de la autoridad, el de cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; iniciar el procedimiento o dictar una resolución, aún y cuando se haya declarado la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, dentro de los cuatro meses siguientes no obstante que haya transcurrido el término de la caducidad de facultades.

Reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución y dictar una nueva resolución, tratándose de una nulidad por vicio de forma, dentro del plazo de cuatro meses, salvo, en tratándose que para reponer el procedimiento sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar informes en el extranjero, en cuyo caso, no se contará dentro del plazo de cuatro meses, el tiempo transcurrido entre la petición de la información o la realización del acto y aquél en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Asimismo, entre otras formas de cumplimentar la sentencia, la autoridad debe abstenerse de iniciar o reponer el procedimiento si se trata de

facultades discrecionales, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución controvertida, o bien, debe abstenerse de dictar una nueva resolución si se trata sobre los mismos hechos por los que se obtuvo la nulidad en cuanto al fondo del asunto.

1.9.1 Plazo para la ejecución de la sentencia

Los plazos para cumplimentar la sentencia, de conformidad con el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es de cuatro meses contados a partir del día siguiente en que pudo haber sido impugnada la sentencia, sin que en el caso alguna de las partes lo haya hecho, o bien, en 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.

Los citados plazos empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo en contra de la sentencia, o el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia, dicho juicio.

A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a que se refiere el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, una vez vencido el plazo de cuatro meses, la Sala Regional, la Sección o el Pleno del Tribunal que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su

Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia.

CAPÍTULO 2

OMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

2.1 Inejecución de la sentencia

En el capítulo anterior, establecimos el procedimiento o desarrollo del juicio contencioso administrativo, de lo que podemos desprender que una vez que la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emite la sentencia que pone fin al juicio, en caso de declarar la nulidad de la resolución impugnada, y una vez que queda firme la misma, la autoridad demandada, se encuentra obligada, a reponer el procedimiento, emitir la resolución correspondiente, en los términos que se señalen en la sentencia, o bien, abstenerse de emitir una nueva resolución o reiniciar el procedimiento que resultó ilegal.

En caso de que en la sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sea para determinados para efectos, la autoridad cuenta con un término de cuatro meses para dar cumplimiento a la misma, contados a partir de la fecha en que quedó firme la misma, de conformidad con el artículo 52, el cual transcribimos a continuación en su parte conducente:

“ARTÍCULO 52...

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.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del mandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo al tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

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 prescripción, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.”

Del artículo antes transcrito se desprende que, si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, el mismo deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Y que, 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.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo antes indicado, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Por último tenemos que, 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

Por su parte, el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 57.- Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

b) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aún cuando haya transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de cuatro meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquél en el que se proporcione dicha información o se realice el acto. Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, tampoco se contará dentro del plazo de cuatro meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho párrafo, según corresponda.

Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada.

Los efectos que establece este inciso se producirán sin que sea necesario que la sentencia lo establezca, aun cuando la misma declare una nulidad lisa y llana.

c) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto a fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.

Para los efectos de este inciso, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

d) Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad que da impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso, éste deberá reponerse en el plazo que señala la sentencia.

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

Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Los plazos para el cumplimiento de sentencia que establezca este artículo, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo en contra de la sentencia, o el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia, dicho juicio. La autoridad, dentro del plazo de 20 días posteriores a la fecha en que venció el término de 15 días para interponer el juicio de amparo, deberá solicitar al Tribunal el informe mencionado.

En el caso de que la autoridad no solicite el informe mencionado dentro del plazo establecido, el plazo para el cumplimiento de la resolución empezará a correr a partir de que hayan transcurrido los 15 días para interponer el juicio de amparo.”

Ahora bien, una vez transcurridos los plazos a que se refieren los numerales transcritos, sin que la autoridad haya emitido resolución alguna mediante la cual dé cumplimiento a lo resuelto en la sentencia, es claro que nos encontramos ante la inejecución de la sentencia.

Por lo tanto, y ante esta situación el particular afectado por la inejecución de la sentencia, se encuentra en aptitud de interponer el recurso de queja, ante

la Sala o el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que conoció del juicio que dio origen a la queja.

Al respecto, el artículo 58, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que, a fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (cuatro meses), éste podrá actuar de oficio o a petición de parte.

En caso de que la actuación sea de oficio, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que haya pronunciado la sentencia, por conducto de su Presidente, en su caso, requerirá a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia. Exceptuando para estos efectos, las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

2.2 El recurso de queja

La Enciclopedia Jurídica Mexicana define al recurso como: "I. (Del latín *recursus* camino de vuelta, de regreso o retorno). Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada."¹²

¹² ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo III, 2ª. edición, Editorial Porrúa, México, 2004., pág.90

Asimismo, la enciclopedia citada, respecto de la queja, nos da la siguiente definición:

“QUEJA. I. (De *quejar* y éste, a su vez del latín *coactiare*.) En su acepción más importante es el recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia, secundariamente no son objeto de la apelación, pero también puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente, tanto del juzgado como de algunos funcionarios judiciales.

II. El recurso de queja entendido como medio de impugnación tiene una configuración imprecisa, puesto que su procedencia, se establece de manera muy variable en los diversos ordenamientos procesales y por ello la doctrina la ha llegado a calificar como un cajón de sastre. El destacado procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, profundo conocedor de la legislación procesal mexicana califica la queja de subrecurso debido a su carácter accesorio respecto de la impugnación principal, que es la apelación.

Por lo que respecta al segundo significado como una denuncia contra determinadas conductas judiciales que se consideran indebidas, se ha regulado en el ordenamiento mexicano como el medio para imponer sanciones disciplinarias, por lo que en realidad no tiene carácter procesal sino administrativo.

...¹³

Por su parte, Hugo Carrasco Iriarte, en su obra *Glosario de Términos Fiscales, Aduaneros y Presupuestales*, respecto del recurso de queja, nos dice lo siguiente:

“Queja-juicio de nulidad. En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja por

¹³ Ob. cit.

una sola vez, ante la sala del tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo a con las reglas siguientes:

I. Procederá en contra de los actos que siguen:

a) La resolución que re pita in debidamente la resolución anulada o que incurra en e xceso o, en def ecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

b) Cuando l a autoridad omita dar cumplimiento a l a sentencia, para lo cual deberá ha ber transcurrido e l plazo previsto en la ley.

c) Si l a a utoridad no da c umplimiento a l a orde n de suspensión definitiva de la ejecución en el juicio de nulidad.”¹⁴

José S ánchez Moya ho, en relación con el recurso de qu eja, señala “E n términos jurídicos puede conceptuarse al recurso, como el medio a través del cual una persona física o m oral, afectada por una resolución jurisdiccional o administrativa, la im pugna ante la propia a utoridad o ante s u superior, por considerar que le causa los agravios que hace valer, concluyéndose con una nueva resolución que confirma, revoca o modifica la resolución inicial”.¹⁵

El autor Carlos Hugo Tondopó Hernández, en su obra Teorí a y Práctica del Proceso de A mparo, al referirse a los recurso s señala: “constituyen los medios de impugnación q ue se interponen por escr ito en los que se deben hacer valer argument os –agravi os- f uertes, tendentes a controvertir l as razones expuestas en la resolución impugnada...”¹⁶

¹⁴ CARRASCO IRIARTE, Hugo, GLOSARIO DE TÉRMINOS FISCALES, ADUANEROS Y PRESUPUESTALES, Iure Editores, 3ª. edición, México 2006, pág. 133.

¹⁵ SÁNCHEZ MO YAHU, José, F IGURAS. SENTENCIA, R EVISIÓN Y R ECLAMACIÓN, QUEJA, E JECUCIÓN, JURISPRUDENCIA Y PROYECTO DE UNA NUEVA LEY DE AMPARO, vol. 2, Editorial Iure Editores, S.A., de C.V., 2ª ed., México, 2005, pág. 339.

¹⁶ TONDOPO HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, TEORÍA Y PRÁCTICA DEL PROCESO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, Editorial Porrúa, 1ª. ed., México 2008, pág. 685.

Luis Dorantes Tamayo, en su obra *Teoría del Proceso*, respecto de la queja, nos dice: “es el recurso por medio del cual alguna de las partes en el proceso pide la sustitución de una resolución denegatoria o contra la que la ley no admite un recurso ordinario.”¹⁷

En concordancia con lo anterior, podemos definir a la queja, como recurso por el cual se asegura el debido cumplimiento de las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, una vez que haya vencido el plazo previsto por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (Artículo 58 de la referida Ley).

Constituye una manifestación de inconformidad del gobernado, por el incumplimiento de una autoridad administrativa demandada, por repetición del acto anulado, o bien, por exceso o por defecto en el cumplimiento de la sentencia; su objetivo no es atacar el fondo de la sentencia, sino solicitar la ejecución de la sentencia en los términos que fue dictada.

Ahora bien, el fundamento constitucional de la queja, lo encontramos en el artículo 17 de nuestra Constitución, el cual en su párrafo quinto, establece lo siguiente:

“Artículo 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.”

¹⁷ DORANTES TAMAYO, Luis, *TEORÍA DEL PROCESO*, Editorial Porrúa, 10ª ed., México 2005, pág. 397.

Como podemos advertir, es mandato de nuestra Ley fundamental el que los tribunales federales, como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como de los tribunales locales, que cuenten con los medios necesarios para garantizar la plena ejecución de sus resoluciones, siendo la queja una forma para ello.

Cabe señalar que, el recurso de quejas se encuentra contemplado en distintos ordenamientos legales, entre otros, la Ley de Amparo, así como en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Así es, la Ley de Amparo, en su artículo 82, es del tenor literal siguiente:

“Artículo 82. - En los juicios de amparo no se admitirán más recursos que los de revisión, queja y reclamación.”

Asimismo, el artículo 95 de la citada Ley, establece diversos supuestos de procedencia del recurso de queja en el juicio de garantías.

En efecto, el artículo 95 referido, es del tenor literal siguiente:

“Artículo 95.- El recurso de queja es procedente:

I.- Contra los autos dictados por los jueces de Distrito o por el superior del tribunal a quien se imputa la violación reclamada, en que admitan demandas notoriamente improcedentes;

II.- Contra las autoridades responsables, en los casos a que se refiere el artículo 107, fracción VII de la Constitución Federal, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado;

III.- Contra las mismas autoridades, por falta de cumplimiento del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad bajo caución conforme al artículo 136 de esta ley;

IV.- Contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo;

V.- Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, el Tribunal que conozca o haya conocido del juicio conforme al artículo 37, o los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, respecto de las quejas interpuestas ante ellos conforme al artículo 98;

VI.- Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley;

VII.- Contra las resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños y perjuicios a que se refiere el artículo 129 de esta ley, siempre que el importe de aquéllas exceda de treinta días de salario.

VIII.- Contra las autoridades responsables, con relación a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión de entrada del término legal o concedan o nieguen ésta; cuando rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes; cuando nieguen al quejoso su libertad caucional en el caso a que se refiere el

artículo 172 de esta ley, o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados;

IX.- Contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso;

X.- Contra las resoluciones que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo a que se refiere el artículo 105 de este ordenamiento, así como contra la determinación sobre la caducidad en el procedimiento tendiente al cumplimiento de las sentencias de amparo a que se refiere el segundo párrafo del artículo 113, y

XI.- Contra las resoluciones de un juez de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en que concedan o nieguen la suspensión provisional.”

Ahora bien, en el caso de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el recurso de queja, se encuentra previsto en el artículo 58, fracción II de la citada Ley, el cual contempla distintos supuestos para la procedencia del recurso en comento.

En efecto, el artículo antes indicado, en la parte que interesa, es del tenor literal siguiente:

“ARTÍCULO 58.- A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de 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 en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

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

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

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

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

...”

De lo anterior se desprende que, a fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de la propia ley para cumplir con la resolución (cuatro meses), éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, con el fin de verificar su cumplimiento, y que, en caso de indebido cumplimiento, podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó; y que éste podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el numeral 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

2.2.1 Caducidad y preclusión, su diferencia con la prescripción.

Una vez analizado el recurso de queja, estimamos necesario estudiar las figuras de la caducidad y la preclusión, y su diferencia con la prescripción, figura esta última que se encuentra contemplada en el artículo 58, fracción II de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Así tenemos que, el tratadista Joel Carranco Zúñiga, define a la caducidad de la siguiente manera: “es una sanción que el legislador impone al fisco por su inactividad, e implica la extinción de las facultades para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a la ley.”¹⁸

Por su parte, Alberto Saíd e Isidro Manuel González Gutiérrez, en su obra Teoría General del Proceso, respecto de la caducidad señalan: “es la pérdida de la instancia por inactividad procesal (que implica la determinación del proceso sin conocer y resolver el fondo del asunto).”¹⁹

La Magistrada Adriana Cabezut Uribe y la Licenciada Mayela Guadalupe Villarreal de la Garza, respecto de la caducidad, sostienen: “Es la pérdida de un derecho (facultad), porque su titular ha dejado de observar dentro de

¹⁸ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, Editorial Porrúa, 1ª. ed., México 2008, pág. 389.

¹⁹ SAÍD, Alberto, GONZÁLEZ GUTIÉRREZ, Isidro Manuel, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, Editorial Iur e Editores, S.A. de C.V., 2ª. ed. México 2006, pág. 315.

determinado plazo, la conducta que la norma jurídica imponía como necesaria para preservarlo”²⁰

Por último, Ignacio Galindo Garfias, en su obra Teoría de las Obligaciones, respecto de la caducidad, señala: “la caducidad está establecida por la ley y opera por el transcurso de los diversos plazos que la norma jurídica señala, según la naturaleza de la obligación.”²¹

De las definiciones anteriores, podemos concluir que la caducidad, es la pérdida de la instancia por inactividad procesal, porque el titular del derecho no observó la conducta establecida en la ley.

A continuación, procedemos a analizar la figura de la preclusión, para ello consideramos necesario transcribir la definiciones dadas por diversos autores.

Al respecto, la Magistrada María de la Carmen Ramírez Morales, en su intervención en el Congreso Denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, A los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal, define a la preclusión de la siguiente manera: “es la pérdida de derechos procesales que surge por no haber sido ejercidos en la oportunidad que la ley da para ello...”²²

²⁰ A LOS LXX AÑOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tomo I, México 2006, pág. 570

²¹ GALINDO GARFIAS, Ignacio, TEORÍA DE LAS OBLIGACIONES, Editorial Porrúa, 3ª. ed., México 2008, pág. 294.

²² A LOS LXX AÑOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL, RECURSOS ADMINISTRATIVOS, JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tomo III, México, Agosto 2006, pág. 248

Por su parte, Carlos Arellano García, respecto de la preclusión, señala: “Es la institución jurídica en virtud de la cual, la parte dentro del proceso está imposibilitada para ejercer un derecho fuera del momento oportuno en que pudo haberlo hecho.”²³

Alberto Saíd e I sidro Manuel González Gutiérrez, respecto de la preclusión, señalan: “por preclusión puede entenderse el cierre de un momento procesal, sin que necesariamente implique que una de las partes no haya actuado en él.”²⁴

Del análisis anterior, podemos definir a la preclusión como, la pérdida de un derecho meramente procesal, por no haberse ejercitado en el momento oportuno, de acuerdo a la ley.

Ahora bien, por lo que hace a la prescripción, Joel Carranco Zúñiga, respecto de la prescripción nos dice: “la prescripción es la extinción de las facultades de la autoridad hacendaria para hacer efectivos los créditos fiscales determinados.”²⁵

Al respecto, la Magistrada Adriana Cabezut Uribe y la Licenciada Mayela Guadalupe Villarreal de la Garza, al referirse a la figura de la prescripción, sostienen: “es un medio de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley. Es una institución de orden público que extingue la facultad de un acreedor que se ha abstenido de reclamar su derecho durante determinado plazo legal, a

²³ ARELLANO GARCÍA, Carlos, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, Editorial Porrúa, 14ª. ed., México 2005, pág. 441.

²⁴ Ob.cit. pág. 314.

²⁵ Ob. Cit., pág. 389

ejercer coacción legítima contra un deudor, que se opone al cobro extemporáneo o exige la declaración de la prescripción.”²⁶

Ignacio Galindo Garfias, en relación a la figura de la prescripción, se refiere como: “la extinción de la obligación, por virtud de la inactividad del acreedor para exigir judicialmente el pago de la misma, si ha transcurrido el tiempo establecido por la ley para ello.”²⁷

Analizadas las definiciones de los diversos autores citados, concluimos que la prescripción, es una institución jurídica de regulación legal, en virtud de la cual, se adquieren o se extinguen derechos, por haberse agotado el término de tiempo fijado por la ley.

Precisado lo anterior, podemos establecer la diferencia que existe entre las figuras analizadas.

Así tenemos que, la caducidad al igual que la prescripción opera por el simple transcurso del tiempo, pero su naturaleza jurídica es diferente.

La prescripción se produce por causa de inactividad del acreedor, en tanto que la caducidad, tiene lugar por razones ajenas a la inactividad de la conducta del acreedor, esto es, la caducidad se produce por su naturaleza misma.

²⁶ Ob. Cit., pág. 570

²⁷ Ob. Cit., pág. 294

La prescripción puede ser adquisitiva o extintiva, mientras que la caducidad es siempre extintiva.

Por su parte, la preclusión, a diferencia de las figuras analizadas en primer lugar, está referida a las partes, como una sanción, consistente en la pérdida del derecho procesal que en tiempo o en la debida oportunidad debió ejercitarse de acuerdo a la ley.

2.3 Procedencia e improcedencia de la queja

-De la procedencia

De conformidad con lo que establece el artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el recurso de queja procederá en contra de los siguientes actos:

- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.
- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 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.

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

Asimismo, el artículo 58, fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que procede tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.

En este orden, podemos concluir que, el recurso de queja exclusivamente procede contra el incumplimiento a la sentencia definitiva; cuando se incurre en exceso o defecto en su cumplimiento; por repetición del acto reclamado; por haberse dictado la resolución fuera del plazo legal, o cuando la autoridad demandada ejecute el acto a pesar de haberse concedido su suspensión.

Apoyamos nuestro criterio en la siguiente tesis aislada, cuyo contenido es del tenor literal siguiente:

“Registro No. 166635

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXX, Agosto de 2009

Página: 225

Tesis: 2a. XCI/2009

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 58, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO RELATIVO, QUE PREVE LA POSIBILIDAD DE PROMOVERLO CUANDO NO PROCEDA EL RECURSO DE QUEJA CONTRA LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA EMITIDA EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESPETA LA GARANTÍA DE IGUALDAD. El citado precepto, al establecer en su último párrafo que la improcedencia del recurso de queja contra la resolución definitiva emitida en cumplimiento a una resolución dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa faculta al afectado a promover un nuevo juicio contencioso administrativo respeta la garantía de igualdad contenida en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aunque no prevea el supuesto contrario, es decir, la posibilidad de interponer recurso de queja en caso de que el particular hubiere optado primeramente por la promoción de un nuevo juicio declarado improcedente, en virtud de que siempre que se encuentre dentro del plazo legal puede solicitar el cumplimiento de la ejecutoria de mérito, pero además, debe tenerse presente que los supuestos de improcedencia de cada medio de impugnación se encuentran claramente establecidos en la ley, por lo que no se deja al particular en estado de indefensión, tomando en cuenta que un juicio puede promoverse siempre contra un nuevo acto; sin embargo, **el recurso de queja exclusivamente procede contra el incumplimiento a la sentencia definitiva; cuando se incurre en exceso o defecto en su cumplimiento; por repetición del acto reclamado; por haberse dictado la resolución fuera del plazo legal, o cuando la autoridad demandada ejecute el acto a pesar de haberse concedido su suspensión.**

Amparo directo en revisión 576/2009. Daniel Andrés Acosta Benítez. 6 de mayo de 2009. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco”

-De la improcedencia de la Queja

La fracción IV del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que es improcedente la queja cuando, se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, o bien, 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, a efecto de que substancie el nuevo juicio hasta su total culminación.

La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez en cualesquiera de los supuestos señalados en el artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con excepción de los supuestos contemplados en el numeral 3, del citado artículo, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la jurisprudencia número 2a./J. 154/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Octubre de 2004, visible en la página 381, estableció lo siguiente:

“QUEJA. AQUELLA QUE SE BUSCA EN 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 SU PUESTOS 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 cumplimiento 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 de que ello significa que podrá acudir a dicha instancia por una sola ocasión, en cada uno de los diferentes supuestos previstos en la norma."**

2.4 Procedimiento de queja.

La queja 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, numeral 3, de la fracción II del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el afectado podrá interponer su queja en cualquier tiempo.

En el escrito de queja 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 y, una vez vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

En 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 a superior jerárquico, establecido por la fracción I, inciso a) del citado artículo.

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.

Si se comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), numeral 2, de la fracción II del referido artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comuniquen esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

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.

Si determina que hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno, impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriendo a la autoridad a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos del inciso a), fracción I del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

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

Ahora bien, 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 Magistrado Instructor, de conformidad con la fracción III, del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

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, exhibirá los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

Al respecto, el Magistrado Instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se le 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 el párrafo anterior se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumplió la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente.

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.

CAPÍTULO 3

LA PROBLEMÁTICA ACTUAL, AL NO SEÑALARSE EN LA LEY EL PLAZO EN QUE PRESCRIBE EL DERECHO A LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE QUEJA, TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

3.1 Características de la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia

De conformidad con lo establecido por el artículo 58, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el numeral 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia. (Último párrafo del inciso a) de numeral citado)

Asimismo, se advierte que, la queja se presentará dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca, con excepción del caso previsto en el inciso a), numeral 3, supuesto en el cual la queja podrá interponerse en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito el derecho para hacerlo, -inciso b), del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo-. Al respecto, cabe señalar que en términos del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 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 del referido artículo, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme y que, 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.

En efecto, los artículos referidos en el párrafo anterior, en su parte conducente establecen:

“ARTÍCULO 52.-...

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.

...”

“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:

...

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 numeral 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, numeral 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.”

Luego entonces, una vez que se encuentre firme la sentencia, esto es, que hubiesen transcurrido los quince días para interponer revisión o amparo, sin que alguna de las partes haya impugnado la sentencia referida, la autoridad cuenta con cuatro meses para cumplir con el fallo dictado por la Sala del conocimiento, en el entendido de que, esta situación será únicamente cuando la sentencia dictada obligue a la autoridad a realizar determinado acto.

En este sentido, tenemos que la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia, tiene las siguientes características:

- Que exista sentencia definitiva.
- Que hayan transcurrido cuatro meses a partir de que la sentencia haya quedado firme.

- Que no se ha ya emitido resolución tendiente a acatar el fallo respectivo, en los tiempos antes indicados.

Ahora bien, como característica central respecto del tema tratado, podemos observar que existe una figura interesante que es la figura de la prescripción, pero del derecho a la interposición de la queja, figura que no cuenta en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo con plazo alguno con el cual la Sala que conozca de la queja, pueda computar dicha prescripción.

3.2 La prescripción del derecho a la interposición del recurso de queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia.

De conformidad con la fracción II, inciso, a), numeral 3, en relación con el inciso b), del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de la Ley (que en el caso resulta ser de 4 meses a efecto de que la autoridad pueda cumplir con la sentencia definitiva), el recurso de queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia, puede interponerse en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito el derecho para hacerlo.

En efecto, el numeral citado en el párrafo anterior, a la letra dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 58.- A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de 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:

...

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

...

b) ...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.

...”

De lo anterior, podemos desprender que, si bien es cierto el numeral transcrito, prevé la figura de la prescripción como una forma de extinción del derecho a la interposición del recurso de queja, tratándose del supuesto indicado, también lo es que, el artículo arriba señalado no establece el término por el cual se configura la figura de la prescripción.

Luego entonces, podemos concluir que, esta figura (prescripción) resulta inaplicable, pues aún y cuando hayan transcurrido varios años posteriores a la fecha en que se dictó la sentencia (razón por la cual es muy probable que se haya ordenado la destrucción del expediente de mérito), el beneficiario del fallo se encuentra en aptitud de promover la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia, y en esa virtud, el Pleno, Sección o Sala Regional que conozca de la queja, se encuentra impedida de aplicar dicha figura de prescripción, en tanto que el numeral 58, fracción II de la Ley

Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no contempla el plazo, por el cual prescribe el derecho para promover el recurso de queja.

3.3 La problemática que deriva de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al no indicar el término para la interposición del recurso de queja.

El problema que enfrenta actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es que en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, específicamente en el artículo 58 fracción II, inciso b), no establezca el plazo por el cual se configura la prescripción del derecho para interponer la queja, tratándose de la omisión en el cumplimiento de la sentencia, es que el afectado por dicha omisión puede promover su queja en cualquier tiempo, es decir, pueden transcurrir varios años posteriores a la fecha en que se dictó la sentencia de la cual se alega su incumplimiento, sin que el Pleno, Sección o Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueda desechar el recurso de queja, por virtud de haberse configurado la prescripción, dado que el multicitado artículo, no establece el término en que se configura la misma, y por lo tanto, debe admitir a trámite el recurso indicado, solicitando a efecto, al Archivo General del Tribunal antes indicado, el expediente de mérito.

Sin embargo, suele ocurrir, que por haber transcurrido más de 5 años en que se dictó la sentencia, la H. Junta de Gobierno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con fundamento en el artículo 41, fracción XXV de su Ley Orgánica, ordenó la depuración del expediente de mérito, por lo que ya no se cuenta con el mismo, toda vez que fue destruido.

Y en este sentido tenemos casos, que el Archivo General del Tribunal citado informa a la Sala que el expediente se encuentra destruido, por lo que ya no cuenta la Sala con elementos para pronunciarse acerca del supuesto incumplimiento de la falta que el quejoso demanda, ocasionando con esta situación ordenar el incidente de reposición de autos para que se allegue de elementos y poder resolver acerca de la queja por omisión.

Como se ve del panorama amplio que estamos narrando, la Sala de que se trate, tendrá que hacer una serie de trámites que incluso se consideran necesarios para resolver la queja en los supuestos antes indicados, no existiendo necesidad alguna para ello, si en la propia Ley se contuviera el plazo para la prescripción al derecho para la interposición de la queja, en tanto que recordemos que corresponde a las partes, estar al tanto del procedimiento seguido en los juicios, sin embargo, con ello se ocasiona una carga de trabajo innecesaria para ese órgano colegiado de tramitar lo necesario para que se integre la queja correspondiente.

A mayor abundamiento, hablaremos de lo que es el incidente de reposición de autos, el cual se tramita con fundamento en el artículo 37 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, artículo que a continuación se transcribe:

“ARTÍCULO 37.- Las partes o el Magistrado Instructor de oficio, solicitarán se subsancie el incidente de reposición de autos, para lo cual se hará constar en el acta que para tal efecto se levante por la Sala, la existencia anterior y la falta posterior del expediente o de las actuaciones faltantes. A partir de la fecha de esta acta, quedará suspendido el juicio y no correrán los términos.

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

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

Del artículo anterior se destacan los siguientes puntos de procedimiento del llamado incidente de reposición de autos:

- Las partes o el Magistrado Instructor de oficio, solicitarán se substancie el incidente de reposición de autos.
- Se levantará acta por parte de la Sala, haciendo constar la existencia anterior del expediente y la falta posterior del mismo o de las actuaciones faltantes, ordenando la suspensión del juicio en dicha acta, se dará vista a las partes para que en el término de diez días **prorrogables**, exhiban ante la Instrucción en el juicio copia simple o certificada de las constancias y documentos relativos que obren en su poder.
- Una vez integrado, la Sala, en el plazo de cinco días, declarará repuestos los autos, levantando la suspensión en el juicio, continuando con el procedimiento.

Todo lo anterior, implica una mayor actividad del órgano jurisdiccional al que corresponda conocer de la queja, lo cual resulta en perjuicio del Tribunal así como de los propios particulares, toda vez que la reposición de autos del juicio del que deriva la queja, conlleva también un tiempo considerable, siendo aproximadamente el tiempo mínimo de uno o dos años para cuando la Sala del conocimiento pueda resolver el incidente de reposición de autos, pues no tan solo implica el que se dicten acuerdos, actas y resolución en dicho incidente, en tanto que en forma intermedia también hace la labor el actuario adscrito a la Sala para poder notificar dichas actuaciones, pues no debemos olvidar la enorme carga de trabajo que recae en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, derivado de de los diversos asuntos de los cuales le toca conocer.

A modo ilustrativo, nos permitimos citar, la cantidad de juicios que fueron promovidos durante los años 2008 y 2009, así como la cantidad de quejas que fueron promovidas durante estos ejercicios, siendo los siguientes:

AÑO:	CANTIDAD DE JUICIOS
2008	99,875
2009	103,415

AÑO:	CANTIDAD DE QUEJAS
2008	7,483
2009	7,218

(NOTA: La información anterior, fue proporcionada por la Unidad de Enlace del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa)

De números anteriores citados podemos advertir claramente, la gran cantidad de juicios que se promueven ante el Tribunal, pues tan solo en los dos últimos años, suman la cantidad de 203, 290 juicios, y si a esto le añadimos la cantidad de 14, 701 quejas promovidas, por omisión en el cumplimiento de la sentencia, sin contar desde luego, las quejas promovidas por repetición del acto, exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia; luego entonces, el hecho de que en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no se establezca, el término por el cual se configura la figura de la prescripción, tratándose de la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia, ello acarrea mayor actividad al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual ya como ya citamos, cuenta con una enorme carga de Trabajo.

3.4 Beneficios para el Tribunal al indicarse el término para la configuración de la prescripción de la interposición del recurso de queja.

Como ya expusimos en el punto anterior, el hecho de que en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no se establezca el término por el cual se configura la figura de la prescripción, tratándose de la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia, acarrea mayor actividad al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, los beneficios que pueden derivar si se establece en la ley citada con anterioridad, el término por el cual se configura la figura de la prescripción, tratándose de la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia, es principalmente, en una disminución en la actividad jurisdiccional del Tribunal que hasta hoy ha tenido que realizar en forma innecesaria, como lo es, el efectuar de oficio el incidente de reposición de

autos, situación que como ya dijimos, dura de uno a dos años aproximadamente para sustanciarlo, y una vez tramitado el incidente, y posteriormente, substanciar y resolver la queja planteada.

Así es, pues la Sala, Sección o el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando advierta que ha prescrito el derecho para interponer la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia, podrá desechar la misma por extemporánea, sin mayores trámites.

En este sentido, siendo aplicable la figura de la prescripción, la Sala, Sección o el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del juicio, deberá abocarse en primer término a analizar sobre la oportunidad de la interposición del recurso de queja, si determina que la misma ha sido interpuesta en tiempo, procederá a su substanciación; sin embargo, si observa que el recurso ha sido interpuesto fuera del plazo con el que contaba el promovente para hacerlo, procederá a desechar el mismo.

Cabe aclarar que, el hecho de que se establezca en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el plazo por el cual se configura la figura de la prescripción del derecho para interponer la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia, ello no lesiona los derechos del promovente o de aquel al que se le haya reconocido un derecho mediante la sentencia dictada por el Tribunal, pues en todo caso, contará con un plazo razonable para promover su queja.

En efecto, al señalarse en la citada Ley, el plazo por el cual se configura la prescripción al derecho para interponer la queja por omisión en el

cumplimiento de la sentencia, no buscamos coartar el derecho de los particulares que se hayan beneficiado con el fallo del cual se busca su cumplimiento, sino por el contrario, lo que pretendemos con lo anterior, es la equidad de las partes y garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos frente al poder público; garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos frente a sus similares, y garantizar el imperio de la ley, considerando que el respeto al Estado de Derecho inicia con el cumplimiento de las sentencias que emiten los tribunales, toda vez que las mismas constituyen la aplicación individualizada de la ley al caso concreto, y son obligatorias para los sujetos que en ellas se consideran.

3.5 Propuesta de adición al artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Como ya quedó precisado a lo largo del presente capítulo, que si bien es cierto, el artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia, puede interponerse en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito el derecho para hacerlo, no menos cierto es, que dicho numeral, no indica el término por el cual prescribe el plazo para interponer la referida queja.

En efecto, el citado numeral, en su parte conducente, establece:

“ARTÍCULO 58.-

...

II)

...

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

...”

Ahora bien, el hecho de que el precepto legal transcrito, no establezca el término por el cual prescribe el término para interponer la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia, ello implica que la Sala del conocimiento, se encuentre impedida de aplicar la figura de la prescripción, y por tanto debe admitir la queja y substanciarla, siendo necesario para ello, sustanciar el incidente de reposición de autos, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tal y como lo establecimos en páginas anteriores.

Por lo tanto, consideramos que a efecto de que sea aplicable la figura de la prescripción en tratándose de la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia, es necesario adicionar al artículo 58, fracción II, un párrafo en el cual se establezca el término por el cual se configura la figura de la prescripción.

En este sentido, nuestra propuesta de adición al multicitado artículo, es el siguiente:

“ARTÍCULO 58.-

...

II)

...

a) 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

El plazo para interponer la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia, prescribe en el término de cinco años.

...”

El plazo que proponemos para efectos de que se configure la prescripción del derecho para la interposición de la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia, se sustenta en que, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competente para conocer entre otras materias, de la materia fiscal.

Y en este sentido, tenemos que, los derechos u obligaciones, tratándose de la materia fiscal, ambas prescriben en el mismo plazo, es decir, en el término de cinco años.

En efecto, los artículos 22 y 146, ambos del Código Fiscal, en su parte conducente, establecen lo siguiente:

“Artículo 22.- Las autoridades fiscales devolverán las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales...

...

La obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal. Para estos efectos, la solicitud de devolución que presente el particular, se considera como gestión de cobro que interrumpe la prescripción, excepto cuando el particular se desista de la solicitud.

...”

“Artículo 146.- El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

...”

Luego entonces, en concordancia con los preceptos antes transcritos, consideramos que, el plazo adecuado para que se configure la prescripción al derecho para promover la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia, es de cinco años, el cual comenzará a correr, una vez que haya transcurrido el plazo a que se refieren los artículos 52 y 57, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (cuatro meses, contados a partir del día siguiente en que causó estado la sentencia de mérito).

Lo anterior, con el fin de que el plazo para que se configure la prescripción al derecho para promover la queja por omisión en cumplimiento de la sentencia que se establezca en el artículo 58, fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no se contraponga a los plazos previstos en los preceptos legales antes transcritos, y con ello se coarte el derecho de los particulares que se hayan visto beneficiados con el fallo del que se alega su incumplimiento.

Efectivamente, pues en el supuesto de que, un particular que se ha ya visto beneficiado con el fallo que le reconoce el derecho a la devolución de las cantidades pagadas indebidamente, tal derecho nace a partir de la fecha en que la sentencia que le reconoce el referido derecho causa estado, es decir, que transcurrió el plazo establecido para impugnar dicha sentencia, sin que la autoridad demandada la haya recurrido, y a partir de este momento, el particular cuenta con un plazo de cinco años para solicitar en devolución las cantidades pagadas indebidamente, luego entonces, el plazo para que se configure la prescripción al derecho de promover su queja por incumplimiento al fallo citado, no puede ser menor al plazo antes indicado (cinco años), pues en tanto exista ese derecho que le asiste, debe subsistir el derecho a promover su queja por incumplimiento de la sentencia.

Así es, pues no debemos olvidar la armonía que debe existir entre las normas objetivas y las normas subjetivas, que conceden derechos y obligaciones tanto a particulares como a las autoridades.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El juicio contencioso administrativo federal, es la vía idónea, por el cual los particulares pueden impugnar cualquiera de los actos de las autoridades federales, cuando consideren que mediante dichos actos se transgrede su esfera jurídica.

SEGUNDA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver el juicio contencioso administrativo federal, cuando se trate de las resoluciones a que se refiere el artículo 14 de su Ley Orgánica.

TERCERA.- La queja, es el recurso con el que cuentan los particulares para hacer que las autoridades demandadas en el juicio contencioso administrativo, den cumplimiento a las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CUARTA.- De conformidad con el artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la queja procede por repetición del acto, exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia y por omisión en el cumplimiento de la sentencia.

QUINTA.- El artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es deficiente, al no establecer en su fracción II, inciso b), el término por el cual se configura la figura de la prescripción, tratándose de la queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia.

Ya que al no prevverse en el numeral antes citado, el plazo por el cual se configura la figura de la prescripción, la Sala que conozca de la queja, se encuentra impedida de aplicar dicha figura, al no contar con los elementos suficientes para computar el plazo por el que se configura la prescripción.

SEXTA.- A efecto de dar certeza jurídica a los gobernados, consideramos necesario adicionar al artículo 58, fracción II, inciso b), un párrafo en el que señale el plazo por el cual se configura la figura de la prescripción.

Lo anterior, con el fin de garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos frente al poder público; garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos frente a sus similares, y garantizar el imperio de la ley, considerando que el respeto al Estado de Derecho inicia con el cumplimiento de las sentencias que emiten los tribunales, toda vez que las mismas constituyen la aplicación individualizada de la ley al caso concreto, y son obligatorias para los sujetos que en ellas se consideran.

Bibliografía

A LOS LXX AÑOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tomo I, México 2006, pág. 570

A LOS LXX AÑOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL, RECURSOS ADMINISTRATIVOS, JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tomo III, México, Agosto 2006, pág. 283.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, Editorial Porrúa, 14ª. ed., México 2005.

ARMENTA CALDERON, Gonzalo M., TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, PRINCIPIOS, INSTITUCIONES, Y CATEGORÍAS PROCESALES, Editorial Porrúa, 2ª. ed., México 2006.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico del Procedimiento Contencioso Administrativo, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 2004.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, GLOSARIO DE TÉRMINOS FISCALES, ADUANEROS Y PRESUPUESTALES, Iure Editores, 3ª. edición, México 2006, pág. 133.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, Editorial Porrúa, México 2008, pág. 389.

CERVANTES VARGAS, Horacio, Ensayos Jurídicos Fiscales reflexiones y análisis, Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., México, 2008.

DORANTES TAMAYO, Luis, TEORÍA DEL PROCESO, Editorial Porrúa, 10ª. ed., México 2005, pág. 357.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo III, 2ª. edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

Esquivel Vázquez, Gustavo A., EL JUICIO DE LESIVIDAD Y OTROS ESTUDIOS, Ed. Porrúa, México, 2002, pág. 146.

GALINDO GARFÍAS, Ignacio, TEORÍA DE LAS OBLIGACIONES, Editorial Porrúa, 3ª. ed., México 2008, pág. 294.

GINEBRAS ERRABU, Xavier, LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (COMENTARIOS), Editorial Themis, México, 2008, pág. 118.

PONCE RIVERA, Alejandro, PONCE RIVERA Y CHÁVEZ, Alejandro y PONCE Y CHÁVEZ Evelyn, El Juicio Fiscal 2006, Ediciones Fiscales Isef, México, 2005.

RAMÍREZ CHAVEIRO, Ivan, El Juicio Contencioso Administrativo Aspectos Teóricos y Práctica Forense, Editorial Sista, S.A. de C. V., México, 2004.

REYES CORONA, Oswaldo G. y ESQUERRA LUPIO, Sergio Omar, JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y FISCAL, Editorial Tax Editores Unidos, S.A. de C.V., México, 2004, pág. 87

SAÍD, Alberto, GONZÁLEZ GUTIÉRREZ, Isidro Manuel, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, Editorial Iure Editores, S.A. de C.V., 2ª. ed. México 2006 , pág. 315.

SÁNCHEZ MOYAHU, José, FIGURAS, SENTENCIA, REVISIÓN Y RECLAMACIÓN, QUEJA, EJECUCIÓN, JURISPRUDENCIA Y PROYECTO DE UNA NUEVA LEY DE AMPARO, vol. 2, Editorial Iure Editores, S.A., de C.V., 2ª ed., México, 2005, pág. 339.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., LOS MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA ADMINISTRATIVA, Editorial Porrúa, 5ª. ed., México, 2004, pág. 284.

SILVA JUÁREZ, Ernesto, El Procedimiento Contencioso Administrativo Federal Comentado, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S.A. de C.V., México, 2006.

TONDOPÓHER NÁNDEZ, Carlos Hugo, TEORÍA Y PRÁCTICA DEL PROCESO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, Editorial Porrúa, México 2008, pág. 685.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Seminario de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, Inconstitucionalidad del Artículo 29 de la Ley de Ingresos de la Federación del Ejercicio de 2003, México, 2007.

WITKER, Jorge, Técnicas de Investigación jurídica, editorial McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., México, 1996.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación

Ley de Amparo

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

FUENTES JURISPRUDENCIALES

Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación , 2ª./J.2/ 94, Gaceta número 77 de mayo de 1994, páginas 21 y 22. DEMANDA DE NULIDAD. SU ENVÍO POR CORREO CERTIFICADO DEBE EFECTUARSE EN EL LUGAR EN QUE TENGA SU DOMICILIO DEL DEMANDANTE.

Semanario Judicial de la Federación, IX Época. T. II. 1er T-C- del 6º. C., diciembre 1995, p. 511 DEMANDA DE NULIDAD. PARA DETERMINAR SU OPORTUNIDAD DEBE ATENDERSE A LA FECHA DE SU PRESENTACIÓN ANTE LA SALA FISCAL, AUNQUE RESULTE INCOMPETENTE.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, jurisprudencia número 2a./J. 154/2004, Novena Época, Tomo XX, Octubre de 2004, página 381. 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 SUJETOS DE SU PROCEDENCIA (ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX, Segunda Sala, registro número 166635, 9ª. época, agosto de 2009, Página 225, Tesis: 2a. XCI /2009, materia Constitucional Administrativa. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 58, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO RELATIVO, QUE PREVE LA POSIBILIDAD DE PROMOVERLO CUANDO NO PROCEDA EL RECURSO DE QUEJA CONTRA LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA EMITIDA EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESPETA LA GARANTÍA DE IGUALDAD. Amparo directo en revisión 576/2009. Daniel Andrés Acosta Benítez. 6 de mayo de 2009. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco”