



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA EFICACIA JURISDICCIONAL EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS
SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

TESIS

PARA OBTENER EL TITULO DE:

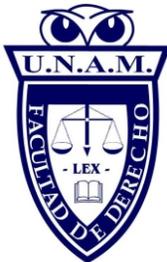
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JAQUELIN GALICIA SUAREZ

ASESOR:

LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES



MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA, 2013.



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

Cd. Universitaria, D. F., 14 de marzo de 2013.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U. N. A. M.
Presente

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante JAQUELIN GALICIA SUÁREZ bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LA EFICACIA JURISDICCIONAL EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis que además de las opiniones que cita, contiene las que son exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional. Misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el que el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE
"Por mi raza hablará el espíritu"
SECRETARIO GENERAL

LIC. MIGUEL ÁNGEL RAFAEL VÁZQUEZ ROBLES



**“LA EFICACIA JURISDICCIONAL EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS
EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA”**

INTRODUCCION

**CAPÍTULO PRIMERO:
RELACIÓN JURÍDICA ENTRE GOBIERNO Y GOBERNADOS**

1.1	EL ESTADO DE DERECHO	1
1.1.1	Definición de Derecho	2
1.1.2	Importancia del Derecho.....	3
1.1.3	El Estado	5
1.1.4	Función del Estado y División de poderes	10
1.2	EL ESTADO Y SU RELACIÓN JURÍDICA CON LOS GOBERNADOS	14
1.2.1	Concepto de Relación Jurídica Administrativa.....	15
1.2.2	Derecho Subjetivo y el Derecho Objetivo.....	16
1.2.3	Derechos Públicos Subjetivos del Estado y del Gobernado.....	17
1.3	EL ACTO ADMINISTRATIVO	18
1.3.1	Concepto.....	19
1.3.2	Elementos de Validez del Acto Administrativo.....	20
1.3.3	Características	23
1.3.4	Principio de Legalidad en los Actos Administrativos	24

**CAPÍTULO SEGUNDO:
EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO**

2.1	LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA	27
2.1.1	Concepto de Justicia Administrativa	27
2.1.2	La Función Jurisdiccional	28
2.1.3	Concepto de jurisdicción.....	29
2.1.4	Elementos	29
2.2	LA JUSTICIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN FRANCIA	30
2.2.1	Concepto de Contencioso Administrativo	34
2.3	SISTEMAS DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	35
2.3.1	Sistema Angloamericano	36
2.3.2	Sistema Francés.....	37

2.4	EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	39
2.4.1	Antecedentes	39
2.4.1.1	El Tribunal Fiscal de la Federación.....	44
2.4.1.2	El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	49
2.4.2	Naturaleza Jurídica.....	49
2.4.3	Integración.....	52

**CAPÍTULO TERCERO:
PRINCIPIOS RECTORES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

3.1	PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES	54
3.1.1	Artículo 14 constitucional. Del Derecho Humano de Audiencia.....	54
3.1.2	Artículo 16 Constitucional. Del Derecho Humano de Fundamentación y Motivación.....	55
3.1.3	Artículo 17 constitucional. Del Derecho Humano al Acceso a la Administración de justicia pronta, completa y expedita	57
3.2	TRATADOS INTERNACIONALES	57
3.3	PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	60
3.3.1	Principio de Iniciativa de las Partes	60
3.3.2	Principio de oficiosidad	61
3.3.3	Principio de definitividad	62

**CAPÍTULO CUARTO:
EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

4.1	PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA	63
4.1.1	Plazo para la Presentación de la Demanda	64
4.1.2	Las Partes Procesales.....	65
4.1.3	Requisitos de la Demanda.....	66
4.1.4	El emplazamiento	67
4.2	CONTESTACIÓN A LA DEMANDA	69
4.3	MEDIDAS CAUTELARES	70

4.4	AMPLIACIÓN A LA DEMANDA	74
4.5	PRUEBAS.....	75
4.5.1	Concepto de Prueba.....	76
4.5.2	Objeto de la Prueba.....	76
4.5.3	Tipos de Prueba	77
4.5.3.1	Confesional	77
4.5.3.2	Documental	79
4.5.3.3	Testimonial	80
4.5.3.4	Pericial	82
4.5.3.5	Inspección	83
4.5.4	Sistema de Valoración de las Pruebas	84
4.6	ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN	86
4.7	SENTENCIA	86
4.8	INSTANCIA DE QUEJA	90
4.9	REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: EL JUICIO EN LINEA Y EL JUICIO SUMARIO	90
4.9.1	El Juicio en Línea	91
4.9.2	El Juicio Sumario	93

**CAPÍTULO QUINTO:
LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

5.1	ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN	95
5.1.1	Ley de Justicia Fiscal.....	95
5.1.2	Código Fiscal de la Federación de 1938.....	97
5.1.3	Código Fiscal de la Federación de 1967	98
5.1.4	Código Fiscal de la Federación de 1981	99
5.2	ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA A LA LUZ DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	100
5.2.1	Clasificación de las Sentencias	100
5.2.2	Naturaleza de la Sentencia.....	104
5.2.3	Efectos y Cumplimiento de la Sentencia.....	104

5.2.4 Plazo para su cumplimiento.....	107
---------------------------------------	-----

**CAPÍTULO SEXTO:
INSTANCIA DE QUEJA, MEDIO LEGAL PARA EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE
LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA**

6.1 ANTECEDENTES DE LA INSTANCIA DE QUEJA.....	110
6.2 ANALISIS DE LA EFICACIA DE LA FUNCION JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA A LA LUZ DE LA REFORMA AL ARTICULO PRIMERO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.....	122
Proposición.....	149
Conclusión.....	153
Bibliografía.....	159

A mi padre el señor Héctor Galicia Martínez, gracias por darnos a mi madre, hermanos y a mí lo mejor de tí.

Papá, ya no estas aquí pero aún te siento conmigo, tu sonrisa sigue imborrable y tus consejos los llevo como el mejor regalo pues son ellos quien guían mi camino.

*

A mi madre, la señora Avelina Suárez, quien nunca pide nada a cambio y sin embargo siempre esta con nosotros para apoyarnos.

Mamá gracias por no rendírte, por creer en mí y fomentarme los valores que hoy sirven de base de lo que soy, porque cuando busco ayuda el mejor consejo siempre lo tienes tu.

*

A Jenny, mi cómplice de travesuras y enojos, a tí hermana por comprenderme y escucharme siempre que necesite de una amiga.

*

A Huitzilihuitl quien uno o dos pasos adelante o atrás nunca se rinde, gracias pues en lo peores momentos nunca me dejaste sola.

*

Mi mas sincero agradecimiento al maestro Raúl Spayro Vargas Moreno, por su paciencia y guía para la conclusión de este trabajo.

*

Al maestro Miguel Ángel Vázquez Robles por su comprensión y calidad humana, ejemplo de éxito.

*

A la Universidad Nacional Autónoma de México, forjadora de sueños y tesoro invaluable de nuestro país.

CAPITULO PRIMERO:

RELACIÓN JURÍDICA ENTRE GOBIERNO Y GOBERNADOS

1.1 El Estado de Derecho

Lo que caracteriza al Estado moderno es el sometimiento del poder del Estado al poder del Derecho, de acuerdo con el principio de legalidad en el que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, principio que se ha vuelto un reclamo social ya que de otro modo resultaría muy atractivo gobernar sin límite alguno.

El Estado y el Derecho ambos, como invención del hombre se han desarrollado en base al servicio que prestan a la sociedad, impidiendo que el poder del Estado no se convierta en un poder arbitrario u opresor: el Derecho debe estar en función de garantizar la protección de intereses primigenios.

La aparición del Estado y de la autoridad como institucionalización del poder, implica que las normas jurídicas regulen no sólo las relaciones de los ciudadanos entre sí, sino las de éstos con el Estado. Esta es la base del Estado de Derecho: el Estado sometido a las normas jurídicas sancionadas por él mismo.

Los principios en los que se basa un Estado que se considera Estado de Derecho son:

- 1. La existencia de una Constitución que establezca con claridad cuáles son los órganos del Estado y delimite sus atribuciones y competencias.*
- 2. El establecimiento por la Constitución de una serie de derechos y garantías, para toda persona, los cuales no puedan ser alterados o violados por ninguna ley o autoridad.*

3. *El reconocimiento del principio de legalidad, conforme al cual ninguna autoridad podrá actuar, en el ámbito de su competencia si no hay un ordenamiento jurídico que la faculte.*
4. *La división de poderes públicos con un sistema de pesos y contrapesos para evitar los abusos y extralimitaciones en sus funciones.*
5. *La posibilidad de que los ciudadanos participen en los asuntos públicos mediante un gobierno representativo y democrático.*
6. *La apertura de diferentes medios de comunicación que canalicen la opinión pública y creen un ambiente de vigilancia de los actos de los poderes públicos y de crítica y censura de sus arbitrariedades.*
7. *El establecimiento de una serie de recursos administrativos y jurisdiccionales, por los que se puedan revisar, modificar o anular los actos de autoridad que lesionen los derechos fundamentales de los ciudadanos o que alteren el orden constitucional¹.*

1.1.1 Definición de Derecho

El Derecho presume características que lo hacen complejo por englobar principios, valores, controles, garantías, prerrogativas y limitaciones que día a día van cambiando, así la actividad de recopilar aquellas conductas de convivencia que por su bondad se consideren dignas de ser respetadas por todos para después consignarlas en un catálogo de normas jurídicas que rijan a la sociedad es tarea difícil.

Como materia de estudio de juristas, sociólogos, politólogos, economistas y tratadistas sigue siendo objeto de importancia. Para este análisis tomaremos como punto de partida una estructura que nos sirva como definición aunque no goce de absoluta definitividad, pueda servir de apoyo al explicar ampliamente el ejercicio del Derecho. Por ello, citaré las definiciones de algunos autores.

La definición de Derecho que da el jurista Eduardo García Máynez “*Es el*

¹ CRUZ, Gayosso Moisés, Ochoa Hofmann, Alfonso y Robles, Vázquez Jorge. Teoría General del Estado. Ed. IURE editores, México 2006. p 81.

*conjunto de reglas imperativo-atributivas que en una época y un lugar determinado el poder público considera obligatorias*².

Para Rodrigo Borja Derecho “es el conjunto de normas sociales obligatorias que rigen la vida de un grupo humano y delimitan la esfera de acción dentro de la cual cada individuo puede ejercer sus facultades sin ser obstaculizado por los demás”³.

De lo anterior, se desprende que: primero, el Derecho se ubique dentro del mundo normativo, el cual tiene como función principal regular la conducta externa del hombre en vista al logro de ciertas finalidades, de ahí que sea un producto que exprese nítidamente características culturales, refleje las preocupaciones e ideales a un determinado grado de desarrollo de la sociedad a quien va dirigido; segundo, que sus disposiciones se imponen aun en contra de la voluntad del sujeto obligado; y tercero, que el atender o no a una norma genera una obligación o una facultad de exigir, por lo que su inobservancia inevitablemente acarrea determinadas consecuencias jurídicas.

De esta manera, podemos entender por <<Derecho>> el orden jurídico, instituido para regular la conducta externa del hombre en vista de la realización de valores en un tiempo y lugar determinado, traducido en Normas Jurídicas que necesariamente están concebidas de modo coercitivo asegurando su efectivo cumplimiento.

1.1.2 Importancia del Derecho

El hombre es sociable por naturaleza, para realizar una vida en común

² Ob. Cit. p 19.

³ BORJA, Rodrigo. “Derecho Político y Constitucional”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1991. p 287.

requiere de la función del Derecho actualizando las posibilidades de llevar a cabo sus aspiraciones, en contraste con una vida solitaria imposible de ser y estudiar en este marco. El objetivo inmediato de la función original del Derecho es ocuparse en facilitar la necesaria vinculación social y, el garantizar que no se interfiera con la realización de intereses primigenios.

El Derecho utiliza un lenguaje, este es el de las normas jurídicas, entendiendo por “norma” a la regla, la pauta que se debe seguir ajustando las conductas, tareas y actividades; y “jurídicas” como distinción a otro tipo de normas, estas nacidas de un procedimiento legislativo y que al ser validas están dotadas de coercitividad, elemento indispensable para hacerlas obedecer.

La importancia medular del Derecho en cualquier grupo humano consiste en facilitar una convivencia que garantice la satisfacción de ciertas necesidades, esto sólo por medio de una relación social ordenada, pacífica, regulada y asegurada por ciertas reglas que la hagan realizable.

Estas reglas especiales de conducta social, diferentes de la moral o los convencionalismos sociales, se estructuran con base en un sistema de normas coactivas que conforman el Derecho⁴. En su contenido no se excluyen los convencionalismos sociales, al contrario, a través de ellos se van captando las necesidades de cada sociedad. El resultado son los diferentes aspectos del Derecho de uno y otro lugar.

El papel del Derecho en este campo es, primero, su propio reconocimiento y, segundo, su protección mediante el pronunciamiento de preceptos jurídicos que sirvan de criterio para resolver los conflictos de interés aplicados congruentemente por la autoridad jurisdiccional.

⁴ ALVAREZ, Ledesma Mario. Introducción al Derecho, Ed. Mac Graw Hill, México 1995. p. 23

Los parámetros a establecer deben estar presentes en todo momento para la creación de una norma jurídica, ésta se inspirara en determinados valores que protejan efectivamente el proyecto de vida de las personas tratando de no perturbar sus costumbres, libertades, patrimonio y deseos lícitos, que dentro de una sociedad pueden considerarse justos. De no tomarse en cuenta dichos valores se estaría hablando de un sinsentido e incongruencia ajeno a la realidad social para el que fue hecho. Se concluye, entonces que, la importancia del Derecho radica en la protección de valores mediante el aseguramiento de un orden jurídico dotado de certidumbre y seguridad jurídica, que de no cumplirse se deberá aplicar la fuerza inexorable del Estado.

1.1.3 El Estado

La idea de <<Estado>> nace del vocablo acuñado en latín *status* que se refiere al “conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano”⁵. Sin embargo, será en Italia en la obra *El Príncipe* de Nicolás Maquiavelo, en su celebre frase inicial “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”⁶. Antes se refería al Estado con las denominaciones de “*polis, res publica e imperium*”, dado que la palabra <<estado>> expresaba una condición o constitución debido a su voz latina proveniente de “*status*”, que de ninguna manera tenía un significado próximo al que ahora conocemos.

Es posible afirmar que el origen del Estado es consecuencia del interés que nace de los hombres por satisfacer ciertas necesidades que solo en unión con otros puede cubrirse. Estas agrupaciones son las que eligen los medios idóneos para cumplir sus necesidades, encaminándose al reconocimiento de un derecho y de una autoridad que “legítimamente” haga uso de la fuerza. Entre las principales teorías

⁵ Según el diccionario Clave SM en línea.

⁶ MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. Tr. Antonio Gómez Robledo. Ed. Porrúa. México 2005. P. 3

acerca del origen y finalidad del Estado destacan las siguientes:

- La teoría expuesta por San Agustín refiere a la existencia de dos ciudades, la primera terrena y la segunda la de Dios, ambas creadas por voluntad divina; en la primera, la coacción política y sus exigencias son producto del pecado del hombre que cambió el plan divino; en cambio la en segunda deviene de la voluntad de Dios, libre de todo mal, olvidada de culpas y penas y llena de todo bien y no por eso olvidada de su libertador, por no ser ingrata a su libertador.
- Para el inglés Thomas Hobbes el ser humano, en su estado natural no reconoce límites a su libertad ni derechos, por lo que en este sentido el hombre es el lobo del hombre naturalmente violento y que por su instinto de conservación limita ésta, pasando de su estado natural a un estado civil convirtiéndose en un ciudadano creador del Estado.
- “El Contrato Social” expresado por Rosseau explica: Los hombres llegados a un punto en el que los obstáculos que dañan a su conservación en el estado de naturaleza se imponen, mediante su resistencia a las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en ese estado. A partir de ese momento ese estado primitivo no puede subsistir y el género humano perecería sino cambiase de manera de ser.

Ahora bien, como los hombres no pueden generar nuevas fuerzas, tan sólo unir y dirigir las ya existentes, no tienen otro medio de conservarse que el de enajenar sus derechos y libertades con otros perdiendo y ganando fuerza para conservar lo que tienen, de manera inmediata, de este acto de asociación surge, en lugar de la persona particular de cada contratante, un cuerpo moral y colectivo compuesto. Ésta persona pública se constituye así gracias a la unión de todas las restantes, se llama en

otro tiempo ciudad-Estado y ahora recibe el nombre de república o de cuerpo político, que sus miembros denominan Estado cuando es pasivo, soberano cuando es activo y poder al compararlo con sus semejantes⁷.

- La tesis expuesta por John Locke en su “Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil” manifiesta: Todos los hombres por naturaleza son iguales e independientes, ninguno puede ser sacado de esa condición y puesto bajo el poder político de otro sin su propio consentimiento. El único modo en que alguien se priva a sí mismo de su libertad natural y se somete a las ataduras de la sociedad civil es mediante un acuerdo con otros hombres, según el cual todos se unen formando una comunidad a fin de convivir los unos con los otros de una manera confortable, segura y pacífica, y así, cada hombre al consentir con otros en la formación de un cuerpo político bajo un solo gobierno, se pone a sí mismo bajo la obligación, con respecto a todos y cada uno de los miembros de ese cuerpo, de someterse a las decisiones de la mayoría y a ser guiado por ella⁸.

De tal manera podemos afirmar que el origen del Estado es consecuencia de determinadas querencias, necesidades y fines por cumplir de los hombres por lo que deciden agruparse, dichas agrupaciones son las que eligen los medios idóneos para hacer cumplir sus necesidades, encaminándose al reconocimiento de un derecho y de una autoridad quien legítimamente haga uso de la fuerza, razón por la que algunos autores definen al Estado como “la relación de hombres que dominan a otros, apoyada en la violencia legítima”⁹.

El poder político supremo poseedor de las facultades preorganizativas de la

⁷ Cf. ROUSSEAU, Jean Jacques. El Contrato Social. Serie Clásicos del Pensamiento Político. España 2004. Pp 55, 56 y 57.

⁸ Cf. LOCKE, John. Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Tr. Carlos Mellizo. Ed. Alianza. España 2003. Pp 111 y 112.

⁹ ARNAIZ, Amigo Aurora. “Estructura del Estado”, cuarta edición. Ed. Mc Graw Hill, México 2003. P 53.

comunidad política (reconocido por la voluntad del pueblo) para poder dominar el entorno social, lo primero que hace este poder es tener dominio sobre él mismo, dotándose de entidades que se conduzcan en su nombre para la realización de sus funciones, es así como la actividad del Estado se representa a través de la actuación de los poderes públicos, conocidos como <<Ejecutivo>>, <<Legislativo>> y <<Judicial>>, tanto a nivel Federal, Estatal y Municipal, encaminados a conseguir el mayor grado de bien común para la sociedad a la que rigen.

Desde luego, para que existan dichas entidades, el Derecho les reconoce personalidad jurídica¹⁰, distinta de la personalidad jurídica de las personas que los conforman, pero sobretodo les reconoce atributos propios de una persona como capacidad para ejercer derechos y cumplir con obligaciones tanto en el ámbito interno como externo, un patrimonio que es el territorio donde se asienta su población, un nombre, un estado político y otros elementos que lo hacen ser diferente de los demás Estados en la esfera internacional.

Tratando de asumir una actitud realista se puede decir que el <<Estado>> es aquella organización jurídica de hombres que de manera permanente se asientan en una región geográfica limitada para ejercer de manera válida su ordenamiento jurídico y para que sus órganos jurídicos ejerzan sus funciones acordes a sus costumbres ético-morales y religiosas afines en esa sociedad.

Hablando de los elementos que conforman al Estado la Población es uno de los tres elementos esenciales constitutivos del Estado, pues sin la existencia de algún grupo humano asentado en un territorio sería impensable la existencia del Estado como tal. Se puede definir a la población como el conjunto de personas conscientemente unidas por un pasado, costumbres e ideales comunes que viven en una determinada porción geográfica.

¹⁰ Personalidad Jurídica: Es la aptitud o capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones, en nombre propio o en representación de los demás. En el caso del Estado dicha personalidad es de Derecho Público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias.

La Población desde el punto de vista jurídico desempeña un doble papel, el primero es el de súbdito, en el que el hombre que integra la población se halla sometido a la autoridad política y, por tanto, forma el objeto del ejercicio del poder; el segundo es el de ciudadano, en el que participa en la formación de la voluntad general y son, por ende, sujetos de la actividad del Estado¹¹.

El Territorio definido por Rodrigo Borja como un cuerpo tridimensional de forma cónica, cuyo vértice señala el centro de la Tierra y cuya base se pierde en la atmósfera. De tal suerte, el ámbito jurisdiccional de un Estado comprende: a) territorio aéreo, b) territorio superficial, y c) territorio subterráneo.

- a. Territorio Aéreo: Es el espacio aéreo situado sobre el territorio superficial del Estado y comprende la capa atmosférica que cubre el espacio terrestre encerrado por las fronteras estatales, hasta el límite en que comienza el espacio interplanetario, que es la zona aérea de libre tránsito internacional.
- b. Territorio Superficial (terrestre, marítimo fluvial y lacustre): Abarca la costa terrestre y el área marítima próximas a las costas del territorio terrestre, la cual comprende cuatro categorías: las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua y el alta mar.
- c. Territorio Subterráneo. Comprende las capas terrestre y marítimas subyacentes que van hasta el centro del planeta.

El Territorio como elemento del Estado encierra dos funciones, la primera de carácter negativo, por la que se prohíbe a cualquier otro poder no sometido al Estado ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización expresa por

¹¹Cfr. GARCÍA, Maynez Eduardo. Ob. Cit. pp. 100 y 101.

parte del mismo Estado y la segunda de carácter positivo donde determina que las personas que se hallan dentro del territorio quedan sometidas al poder del Estado¹².

El último de sus elementos lo configura el Poder o también llamado por algunos autores como Gobierno, el cual tiene la capacidad de dirección prescribiendo los parámetros necesarios para ordenar a la sociedad, la importancia medular del gobierno es unificar los esfuerzos para alcanzar el mayor grado de bienestar común, logrando a su paso diferenciar al gobernado con el gobernante, entre los que mandan y los que obedecen.

Un aspecto importante para el Estado es la Soberanía, que se configura como el derecho del Estado para determinarse por si mismo en la vida interna, expresándose como el poder de mando más elevado e incondicionado que existe dentro de su territorio, mientras que en el ámbito exterior se manifiesta como la independencia que le permite actuar y conducirse libremente en el campo internacional, en pie de igualdad con los demás Estados, no obstante las diferencias de orden territorial, demográfico o económico¹³.

1.1.4 Funciones del Estado y División de Poderes

En el entendido de que el Estado es una persona moral, se denominan <<Funciones del Estado>> a todos aquellos medios por los que éste hecha mano para ejercer sus atribuciones, encaminadas a la realización de sus fines. El poder estatal es uno solo y para su funcionamiento se estructura en órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial¹⁴. Estos son básicamente de Derecho Público personificados por servidores públicos, elegidos o designados para ocupar un cargo en las

¹² CRUZ, Gayosso Moisés, Ochoa Hofmann, Alfonso y Robles, Vázquez Jorge. "Teoría General del Estado", Ed. IURE editores, México 2006. p 173 y 176.

¹³ Cfr. BORJA, Rodrigo. Ob. Cit. p 37.

¹⁴ MARTINEZ, Morales Rafael. "Derecho Administrativo Primer Curso". Quinta Edición, Ed. Oxford, México 2007. p 40.

dependencias donde se asumen actos de autoridad dando vida a las funciones del órgano de gobierno.

La división de poderes es el aspecto dinámico que impide el abuso de poder que pudieran corromper a los servidores públicos en el ejercicio de sus facultades o en función de sus actividades, dañando la esfera jurídica del particular. Por esta razón se adopta la estructura de la división de poderes asegurando el efectivo desarrollo de los derechos públicos subjetivos.

- I. **FUNCIÓN LEGISLATIVA.**- Su actividad principal es la creación de normas jurídicas, cuya expresión más clara es la ley, caracterizada por ser general, obligatoria e impersonal, y que tiene por objeto regular la organización, estructura y funcionamiento del referido ente político, tiende a fijar la órbita de acción de los poderes del mismo Estado, la actuación de la iniciativa privada, incluyéndose la formulación de las leyes para mantener la paz, el orden, la tranquilidad, la salubridad, la seguridad social y la potestad sancionadora pública, para respetar el marco normativo tanto de derecho público como de derecho privado.

El acto legislativo materialmente considerado ley tiene estas características:

- a. Es una norma abstracta e impersonal, significa que debe aplicarse sin distinción de especie, de raza, religión, condiciones económicas, sociales o políticas.
- b. Es una norma general y permanente, pues los derechos que otorga o las obligaciones que impone no se extinguen por su ejecución o cumplimiento, sino que permanecen hasta que la ley sea modificada.

La generalidad de la Ley significa que debe ser obedecida por todos sus destinatarios, sin distinción alguna, a personas físicas y morales

comprendidas en igualdad de circunstancias y condiciones jurídicas.

- c. Es una norma obligatoria, significa que para hacerla cumplir y respetar el Estado dispone del poder coactivo o sancionador, ya que en caso de desobediencia al infractor se le debe sancionar según la gravedad de la falta.
- d. El acto legislativo es imperativo, ya que el Estado impone la obligación de someterse a la ley y está provisto de una sanción para su debido cumplimiento.
- e. La sanción es de naturaleza diversa porque en unos casos es una coacción material y en otros una sanción jurídica o una garantía de la vida social, las garantías de orden público o la propia Administración.

Desde el punto de vista formal, la actividad legislativa es aquella que se realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forma el Poder Legislativo, compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La existencia del régimen bicameral permite el ejercicio de controles recíprocos útiles para evitar la toma de decisiones inconvenientes, esto a nivel Federal, y a nivel Estatal a través de las Entidades Federativas se expiden leyes ordinarias o comunes de su competencia.

- II. **FUNCIÓN EJECUTIVA.**- Desarrollada por el Poder Ejecutivo en una forma de Administración Pública, misma que se traduce en diversos actos jurídicos y materiales que viene a ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Formalmente, es aquella actividad que desarrolla el Estado a través del órgano conocido como Poder Ejecutivo, el cual está representado por el Presidente de la República, quien es electo popularmente cada seis años, para el desarrollo de

su cometido es auxiliado por una serie de personas que encabezan las formas de Organización Administrativa Centralizada y Paraestatal, en la primera se comprende a los Secretarios de Estado y al Procurador General de la República, en la segunda, a los Organismos Descentralizados, Empresas Públicas y de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y Fideicomisos.¹⁵

La finalidad de ésta función es cumplir y hacer cumplir las leyes, dirigir la economía y la política del Estado tanto en sus relaciones internacionales como internas, manejar el orden y la seguridad ciudadana, y garantizar la prestación de servicios básicos, una característica más es que dicha autoridad funciona de oficio y con iniciativa para actuar.

La actividad Administrativa se caracteriza por funcionar de dos maneras, la primera como representante del Estado en el ámbito internacional, donde actúa políticamente en uso de una facultad discrecional orientada al aseguramiento del interés general, misma que de acuerdo con el maestro Andrés Serra Rojas se le puede denominar función Ejecutiva; la segunda llamada función Administrativa, donde el papel principal se encamina a la atención de las necesidades públicas.

III. **FUNCION JUDICIAL.-** Actividad del Estado depositada de acuerdo con el artículo 94 constitucional en “una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”, encargados de dirimir las controversias que les sean sometidas por la violación de una norma jurídica que afecte a un particular.

Efectivamente, como se mencionó anteriormente una de las finalidades de la organización jurisdiccional es dirimir las controversias que se susciten entre los

¹⁵ Ob. Cit. p 24.

particulares, aunque desde mi punto de vista esta es la consecuencia de dicha actividad, ya que la esencia de dicha función es preservar la vigencia del derecho evitando la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia por su propia mano, razón por la cual el Estado detenta el monopolio del poder de coacción del cual dota a las instituciones encargadas de mantener el orden social.

La actividad jurisdiccional se desarrolla mediante actos seguidos en donde los particulares tienen la oportunidad de probar tener mejor derecho que su contrario, situación que en base a los parámetros establecidos en ley, son valorados y reflejados en la resolución final dictada por la autoridad judicial materializada en una sentencia que pone fin al conflicto ante el sometido de acuerdo a su competencia.

Las características a distinguir de la función jurisdiccional de acuerdo con el autor Narciso Sánchez son:

- a. Se trata de una función del Estado, tanto del ámbito federal, estatal, como municipal.*
- b. Se realiza bajo un orden jurídico de Derecho Público.*
- c. Se trata de la declaración de un conflicto o de la existencia de un derecho por parte del órgano jurisdiccional, lo cual se hace a partir de la presentación de la demanda por el agraviado o por la parte interesada.*
- d. El desarrollo de un procedimiento a la parte demandada y a los terceros si los hay, la contestación de la demanda, el periodo probatorio para la admisión y desahogo de la distintas pruebas ofrecidas por las partes, la presentación de alegatos o conclusiones y el cierre de la instrucción.*
- e. La sentencia que representa la resolución del juzgador en donde se declara el derecho a favor de quien le asista, para evitar la anarquía y para mantener la vigencia y el respeto a nuestro orden constitucional y legal.¹⁶*

1.2 El Estado y su Relación Jurídica con los Gobernados

En su relación con los gobernados. El Estado se basa en normas jurídicas que limitan los posibles excesos de poder a través de la formulación de leyes que garantizan a los gobernados el uso de sus derechos y libertades bajo los principios

¹⁶ Ob. Cit. p. 33.

básicos que por su naturaleza son inalienables. Por esta razón no se podrá dar en sus múltiples enfoques el trato igual entre el Estado y el particular en la esfera de la ley.

1.2.1 Concepto de Relación Jurídica Administrativa

Se concibe con este nombre a la relación conformada por la Administración Pública y por el particular o gobernado, siempre que dicha relación esté regulada bajo el régimen de Derecho Administrativo, esto implica que la titularidad de derechos y obligaciones puedan recaer en ambos sujetos.

En la antigüedad se consideraba que, por el carácter de soberano del Estado, no se podría concebir una relación jurídica que no fuera la de súbdito a soberano. A diferencia de la legislación mexicana, sus distintos ordenamientos regulan la relación entre Estado y particular, no siempre bajo el mismo enfoque, por ejemplo, mientras para la regulación laboral se habla de patrón y trabajador, en materia mercantil se alude al comprador y al vendedor. En este comparativo se muestra las características de sujeto activo refiriéndose a aquel que puede exigir el cumplimiento de una obligación, y del sujeto pasivo, que debe cumplir dicha exigencia. En el caso de la reglamentación del Derecho Administrativo, la titularidad de los derechos y las obligaciones pueden recaer en ambos sujetos.

Así, la relación jurídica administrativa genera derechos a favor del Estado constituyendo las correspondientes obligaciones a cargo de los gobernados y viceversa.

Algunos de éstos derechos y obligaciones nacen *ipso iure* por ministerio de ley, tal es el caso de los derivados por el texto constitucional y que por su naturaleza imperativa también recaen en la legislación ordinaria, haciéndose obligatoria para las autoridades. Su existencia queda lejos de la dependencia de la realización de algún

acto por alguna de las partes, del transcurso del tiempo para que puedan surgir sus efectos, o para ser reconocidas como tal.

La ley autoriza a los Órganos Administrativos la realización de ciertos fines para ello les faculta el poder realizar acuerdos con los particulares este es el ejemplo de los contratos que forman otra fuente de la relación jurídica.

Una última fuente se concreta por un acto unilateral del Órgano Administrativo en el que determina una situación concreta e individualizada.

1.2.2 Derecho Subjetivo y El Derecho Objetivo

En Palabras del Maestro Eduardo García Máynez, quien define al Derecho en su sentido objetivo como el *“tecnicismo que puede usarse para designar tanto un precepto aislado como un conjunto de normas, o incluso todo un sistema jurídico”*¹⁷, se habla de una norma jurídica que denota valores, impone derechos y obligaciones. Esto significa que un Derecho Objetivo es el título que atribuye una cosa a un sujeto.

El Derecho Subjetivo se traduce en un poder atribuido por la norma jurídica a una persona para exigir de otra el dar, hacer o no hacer. Cuando la ley faculta la conducta de un sujeto para exigir, le impone a otro el deber de cumplirlo; si la norma dejara dicho cumplimiento al arbitrio del obligado muy probablemente no se realizarían los valores consagrados en la norma jurídica.

De lo anterior denotamos que no existe Derecho Subjetivo sin la existencia de un Derecho Objetivo, pues siendo la posibilidad de hacer lícitamente algo, supone

¹⁷ GARCÍA, Maynez Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho” Quincuagésima segunda edición, Ed. Porrúa, México 2001. p 36.

lógicamente la existencia de la norma que imprime a la conducta facultada el sello positivo de la licitud. Es decir, el Derecho Objetivo se transforma en Derecho Subjetivo cuando está a la disposición de una persona, dicho en otras palabras ambas se implican recíprocamente, porque sin la declaración de un Derecho (Derecho Objetivo), no habría una facultad de exigir un Derecho (Derecho Subjetivo).

1.2.3 Derechos Públicos Subjetivos del Estado y del Gobernado

Como anteriormente se dijo, un Derecho Subjetivo presupone una relación jurídica donde una de las partes toma el papel de titular de un derecho exigiendo de la otra una obligación; pues bien, un Derecho Público Subjetivo reconoce la existencia de una relación jurídica entre el Estado y los particulares. Esta formación jurídica en que el Estado procura el mayor grado de bienestar de los particulares otorgándoles Derechos Humanos, colocándose en el papel de obligado y estableciendo límites a su actuación frente a los particulares.

De acuerdo al Doctor Ignacio Burgoa Orihuela sobre los Derechos Públicos Subjetivos, los define como “*la potestad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre*”. Bajo la guisa en dicho concepto, comenta, se trata en principio de un Derecho <<jurídico>> ya que es el mismo Estado y sus autoridades quienes la imponen jugando en esta relación el papel de obligados a respetar dicho contenido, además refiere un Derecho Subjetivo es porque implica una facultad que la ley otorga al sujeto activo para reclamar a otro determinadas exigencias; por último, tiene el carácter de público ya que es hecho para hacerse valer por todo ente que se halle en las situación de gobernado, de tal modo que se toma en consideración a personas físicas y morales.

De acuerdo a este autor los derechos Públicos Subjetivos pueden ser de:

1. **“Igualdad.** La cual se manifiesta en la posibilidad o capacidad que

tiene una persona de adquirir los mismos derechos y las mismas obligaciones de que es titular todo sujeto que se encuentre en una determinada situación abstracta legalmente establecida y que por consiguiente, la igualdad se refiere a la calidad o naturaleza de los derechos y obligaciones propios de un Estado jurídico específico.

2. **Libertad.** Potestad consistente en realizar trascendentemente los fines que él mismo se forja por conducto de los medios idóneos que su arbitrio le sugiere, que es en lo que estriba su actuación externa, la cual sólo debe tener las restricciones que establezca la ley en aras de un interés social o estatal o de un interés legítimo privado ajeno.
3. **Propiedad.** Es la potestad soberana fruto de una relación existente entre el gobernado, por un lado, y el Estado y sus autoridades por el otro, consistente en exigir de la entidad política y de sus órganos autoritarios su respeto y observancia, de no ejecutar acto lesivo alguno.
4. **Seguridad Jurídica.** Es el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos”¹⁸.

1.3 El Acto Administrativo

La actividad impositiva del Estado se manifiesta de distintas formas dependiendo del órgano emisor. En el Poder Legislativo se manifiesta mediante la creación de la ley, respetando principios básicos como la igualdad, equidad,

¹⁸ Cfr. BURGOA, Orihuela Ignacio. Las Garantías Individuales, vigésimo octava edición. Ed. Porrúa. México 1996. pp. 179, 180, 194, 253, 307, 461.

proporcionalidad, seguridad jurídica, y entre otros; el Poder Judicial es el que decide la última palabra en la solución de controversias suscitadas en los distintos ámbitos de la sociedad a través de una sentencia; el Poder Ejecutivo en tanto, produce facultades de comprobación, de liquidación, de recaudación y ejecución. Estos se denominan Actos Administrativos.

1.3.1 Concepto

La importancia del Acto Administrativo radica en que es el punto de partida de la creación de Derechos Personales (otorgamiento de una licencia) y Derechos Reales (la expropiación). Ambos tienen la fuerza para crear, transmitir, reconocer, registrar o extinguir derechos y obligaciones, es tal su importancia que la ley ha determinado los parámetros a cumplirse para considerarlo válido y como consecuencia eficaz.

De acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de lo que es un acto administrativo refiere:

“Es la Declaración de voluntad externada sin que medie error, dolo o violencia; contenida en escrito firmado por servidor público competente cuya finalidad es cumplir con el interés público. Su emisión deberá estar fundada y determinada por las normas jurídicas y sujetándose a las disposiciones de procedimiento administrativo”.

Para autores como Alfonso Nava Negrete, un Acto Administrativo representa *“la Expresión o manifestación de la voluntad de la Administración Pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas”*¹⁹

Luego entonces, se puede aseverar que el Acto Administrativo formalmente es emitido por la Administración Pública, por lo que se encuentra regulado por el

¹⁹ NAVA, Negrete Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Ed. FCE. México 1995. p 289.

Derecho Público, cuyo objeto es crear consecuencias de derecho. Al estar limitadas por la ley, su fin principal deberá ser de manera mediata o inmediata satisfacer el interés público.

1.3.2 Elementos de Validez del Acto Administrativo

El Órgano Administrativo emite su voluntad de acuerdo a su competencia, básicamente está encaminada a la atención de necesidades colectivas, por lo que su actuar en todo momento debe estar motivada y respaldada por la ley, de otra manera sería de difícil materialización.

La declaración de voluntad efectuada por la Administración Pública, la que indudablemente deberá ser lícita, posible y determinable exenta de dolo, error o violencia, deberá ser realizada dentro de los parámetros que la norma jurídica establece, es decir deberá cumplir con ciertos elementos y formalidades que le den validez.

Los elementos esenciales que constituyen al Acto Administrativo son:

- a. El sujeto,
- b. Declaración de voluntad,
- c. El objeto,
- d. El motivo,
- e. El fin y
- f. La formalidad.

El sujeto, que es el Órgano Administrativo, es quien emite el acto en el ejercicio de la función que la ley le confiere creando situaciones jurídicas subjetivas, es decir, crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones.

Para que el Acto Administrativo tenga validez, el sujeto emisor debe tener la competencia que la ley asigne, la cual puede ser en razón de materia, grado, territorio, tiempo y cuantía. Tomando en cuenta que el Órgano Administrativo actúa por medio de funcionarios, quienes para ejecutar y tomar decisiones tendrán como tarea ordenar a los particulares, deberán además de ser personas capaces civilmente, y satisfacer los requisitos necesarios para adquirir las condiciones legales de funcionarios.

En cuanto a la manifestación de la voluntad, ésta deberá originarse de manera libre, exenta de error, dolo, violencia o intimidación, y dentro del marco de competencia que anteriormente se ha señalado, así como dentro de las facultades conferidas por la ley relativa a la materia.

El objeto consiste en producir efectos de derecho, los cuales pueden ser una cosa (expropiación), una actividad (concesionar un servicio público), o un estatus (nombramiento de un servidor público). Objeto que además debe ser: ser lícito, posible y determinado o determinable. Es decir, que el contenido a que se refiere el acto sea real y pueda ser materia de la actuación de la administración de acuerdo con la ley, y de posible realización expresándose de manera clara y precisa a fin de que el gobernado, a quien se le dirige el acto esté en aptitud de conocer plenamente su contenido²⁰.

El motivo o la causa del Acto Administrativo es la exigencia de que se precisen situaciones de hecho o derecho, mismas que son tomadas en cuenta por la autoridad para la declaración del acto.

²⁰ DELGADILLO, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso*. Segunda edición. Ed. Limusa, México 2008. p 230.

El fin lo constituye el propósito que se desea satisfacer, el cual podrá ser general o individual, pero siempre encaminado a la satisfacción del interés público, sin esta característica se daría lugar al desvío de poder.

El último elemento constituyente del Acto Administrativo es la forma, referida a la manera en que se exterioriza la voluntad del órgano administrativo, que puede ser de manera expresa o tácita.

La primera de ellas, debido a que constituye una prueba plena para la constitución de un derecho o bien el establecimiento de obligaciones que la ley ha tenido en especial cuidado para su regulación, la forma expresa la constituye por excelencia los actos formulados de manera escrita, para ello el artículo 16 constitucional, así como el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación establecen los lineamientos que deben de cumplirse, entre ellos encontramos:

1. Debe constar por escrito en documento escrito o digital,
2. Señalar la autoridad que lo emite,
3. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate y
4. Ostentar la firma del funcionario y el nombre de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

La segunda forma de exteriorizar la voluntad del Órgano Administrativo lo constituye su forma tácita, a través de ella podemos conseguir dos efectos, el primero de ellos es en sentido negativo, conocido como <<negativa ficta>>, se configura por el transcurso del término establecido en ley²¹, donde la autoridad administrativa deja de resolver alguna instancia o petición promovida por un

²¹ De acuerdo con el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación el término es de tres meses y de ocho meses tratándose de consultas a que hace referencia el artículo 34-A del ya mencionado código.

governado, por tal hecho se presume que se ha resuelto en forma negativa a los intereses del peticionario.

Otro aspecto muy importante es la publicidad del acto, es decir, hacer del conocimiento del gobernado la existencia de un Acto Administrativo dirigido a su nombre, de otra forma dicho acto no podría surtir efectos jurídicos y, como consecuencia, afectaría su eficiencia.

El otro efecto es en sentido afirmativo, llamada <<afirmativa ficta>>, que particularmente se encuentra previsto en ordenamientos como:

1. Ley de Aguas Nacionales.
2. Ley Federal de Instituciones de Finanzas.
3. Ley Federal del Trabajo.
4. Ley Federal de Protección a Consumidor.

Dentro de esta figura, el particular frente al transcurso del tiempo que va de 30 a 60 días, dependiendo de la ley que se trate, en el que la autoridad no resolviera la instancia o petición presentada, se entenderá que se ha resuelto en sentido afirmativo a sus intereses.

La diferencia que existente entre la negativa ficta y la afirmativa ficta es que, en ésta última la autoridad deberá emitir constancia que configure dicho acto a petición del interesado²², otra diferencia es que éste si produce efectos y es oponible por el particular frente a la autoridad y terceros.

1.3.3 Características

Para el Doctor Humberto Delgadillo, un Acto Administrativo perfecto es aquél

²² No opera para la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de Protección al Consumidor.

que tiene todos sus elementos integrantes y ha cumplido con el procedimiento de formación establecido para su existencia; y además, reúne todos los requisitos necesarios para su validez y eficacia²³, de tal manera que las características a que nos referiremos en el presente tema son:

- La validez que imprime un acto administrativo es una característica importante, pues a través de ella se vislumbra que fue emitido respetando los Derechos Objetivos y Subjetivos del gobernado reconocidos en ley, instruidos con hechos, circunstancias y elementos jurídicos que respalden el acto ante una posible impugnación por parte del gobernado.
- Como consecuencia de la característica anterior es que se da forma a la eficacia del acto administrativo a través de la cual puede surtir sus efectos, tal característica se origina cuando al particular se le da a conocer del acto administrativo vía notificación en sus distintas formas.
- La ejecutividad, característica que va a dar fuerza al acto administrativo para que sea cumplido aún en contra de la voluntad del destinatario como característica de todo acto administrativo consiste en que éste va a producir todos sus efectos jurídicos y, por lo tanto, debe ser cumplido aun en contra de la voluntad del destinatario.

-

1.3.4 Principio de Legalidad en los Actos Administrativos

La estructura política mexicana, basada en las ideas europeas de soberanía y los Derechos del Hombre, gestaron la construcción del Estado de Derecho concretando con ello el ideal de los hombres de ser gobernados, no por sus

²³ DELGADILLO, Luis Humberto. Ob. Cit. p 233.

semejantes, sino por leyes que aseguren los derechos primigenios tales como la vida, la libertad y sus posesiones, de manera que el principio de legalidad vino a cumplir con este propósito.

La comprensión del principio de legalidad dentro de nuestro ordenamiento jurídico se puede enunciar de dos sentidos; uno positivo, a cargo de la autoridad, y el segundo, aplicado a los gobernados en sentido negativo.

El primero de ellos se enmarca en la idea de que la autoridad “podrá hacer sólo lo que la ley le permite”, esto con el fin de que la autoridad encuentre un fundamento jurídico que le impida actuar con inequidad. Para conformar un acto, debe de mediar la preexistencia de un proceso concluido en un acto, y que deberá cumplir con los lineamientos constitucionales para tal efecto, requisitos indispensables para su eficacia, ejecutividad y funcionalidad.

El segundo sentido habla de que para los gobernados “lo que no está estrictamente prohibido, está permitido”, de manera que el particular pueda regirse bajo el conocimiento de la norma jurídica.

El principio de legalidad, como podrá advertirse, se encuentra trazado en los artículos 14 y 16 constitucionales, en ellos se da vigencia a principios jurídicos básicos que tutelan la seguridad jurídica de los actos de la autoridad frente a los gobernados. En él se establecen las formalidades esenciales del procedimiento, de los actos de molestia, los requisitos de la orden de aprehensión, así como de las visitas domiciliarias.

Partiendo de la idea expresada, la actuación de la Administración Pública en sus resoluciones y actos, constituye la manifestación propia del Principio de Legalidad en el ámbito natural de la aplicación de sus leyes. Entonces asumimos que primordialmente en nuestro Estado de Derecho, los actos de las autoridades se presumen legales, de lo contrario implicaría la posibilidad de confrontar a las

autoridades que no cumplan con ella a través del ejercicio de las vías de defensa o impugnaciones ante los órganos competentes restableciendo el orden jurídico vulnerado, siendo éste el único camino para destruir la presunción de validez de las resoluciones administrativas, al demostrar su ilegalidad por quien la impute y resulte agraviado²⁴.

²⁴ Cf. VILLALOBOS Ortiz, María del Consuelo. "Visión Histórica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Circunstancias actuales y futuro", T. I. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal. México 2006. p 28.

CAPITULO SEGUNDO:

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

2.1 La Justicia Administrativa

Se llama así a la actividad jurisdiccional que tiene como fin solucionar los conflictos de interés suscitados entre los particulares y las Autoridades Administrativas también llamado <<Juicio Contencioso Administrativo>>, diferenciándolo del Procedimiento Administrativo donde éste tiene como fin principal la creación de un acto administrativo, mientras que el primero se encamina a resolver conflictos de intereses opuestos.

2.1.1 Concepto de Justicia Administrativa

Para poder entender el sentido e importancia de la Justicia Administrativa, en el sistema jurídico mexicano es muy significativo comenzar por saber que es. Así mismo, plantear qué se entiende por Justicia Administrativa a la configuración de normas jurídicas que tienen los gobernados a su alcance para poder controvertir los actos ilegales provenientes de la Administración Pública. De ahí se desprende el principal objetivo: evitar la consumación de un acto administrativo definitivo contrario a los derechos del particular.

Para el Magistrado Miguel Ángel García la Justicia Administrativa es

“el estudio de las garantías y el proceso que tiene el administrado para asegurar la legalidad administrativa; se instituye con el propósito de controlar jurisdiccionalmente los actos de la administración pública y comprende el análisis de las cuestiones jurisdiccionales en las que el Estado interviene en forma

*contenciosa con otros sujetos de derecho, públicos o privados*²⁵.

La constitución de la Justicia Administrativa se forma por dos figuras jurídicas diferentes, una de ellas la configura el Juicio Contencioso Administrativo, en el que se controvierte la legalidad de los actos administrativos, caracterizándose por el principio de presunción de legalidad que gozan los actos administrativos, atendiendo así en su respectiva competencia federal, local y municipal; y la segunda formada por el Juicio de Amparo, cuya misión principal tiende a salvaguardar la constitucionalidad de dichos actos administrativos, incluso controversias constitucionales, donde el fin fundamental es restituir del pleno goce de la garantía individual violada.

2.1.2 La Función Jurisdiccional

La idea expuesta por el Maestro Daniel Márquez de la jurisdicción es

*“el poder de soberanía otorgado al Estado que lo llevan a realizar una serie de funciones, entre ellas, la de mantener el orden jurídico a través de la jurisdicción. En este sentido jurisdicción y control jurídico son términos correlativos, cada vez que el legislador, juzgador o la autoridad administrativa aplican la ley al caso concreto para solucionarlo o dirimirlo, por un lado realizan una actividad que les asigna el orden jurídico, pero por el otro, al arbitrar las controversias por medio del derecho, realizan un acto de control”*²⁶.

La razón del Estado como único detentador de la jurisdicción se explica mediante el principio del imperio de la ley, a través de ella se asegura el mayor grado de bienestar social tratando de garantizar un orden de conducta, lo que encarna al “deber”; mientras que el “poder” corresponde al Estado como complemento que potencia los efectos del juicio, la potestad de hacer que se ejecute la decisión adoptada produciendo el efecto de cosa juzgada y posteriormente

²⁵ GARCÍA Padilla, Miguel Ángel. *La Justicia Axiológica*, T III, Obra conmemorativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal, TFJFA. México 2006. p 365.

²⁶ Cf. MARQUEZ Gómez, Daniel. *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como medios de control de la Administración Pública*. UNAM. México 2003. P 38.

ejecutada, pues es el Estado interprete del derecho que va a preponderar para el caso concreto.

2.1.3 Concepto de Jurisdicción

Desde el punto de vista etimológico, la palabra jurisdicción proviene de “*jurisdictio*” que significa la potestad de decir el derecho. En otras palabras la jurisdicción se define como la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución, por la actividad de los Órganos Públicos de la actividad de los particulares o de otros Órganos Públicos, al afirmar la existencia de la voluntad de la ley o al hacerla prácticamente efectiva²⁷.

En el terreno real, efectivamente, la jurisdicción se concibe como la capacidad de mandar o tomar una decisión, concretamente, determinar un criterio jurídico para resolver un problema que no puede ser resuelto de otra manera.

2.1.4 Elementos

La jurisdicción como función del Estado para impartir justicia proveyendo de soluciones jurídicas a los problemas que surgen de la sociedad, se constituye sobre elementos que denotan su esencia y facilitan la comprensión de su naturaleza y contenido.

Para la Magistrada María del Consuelo Villalobos una eficaz impartición de justicia sólo tiene sentido cuando el Tribunal en la composición de los litigios goza de poderes plenos para conocer, sentenciar y mandar, es decir cuando puede colmar

²⁷ CHIOVENDA, Giuseppe. Curso de Derecho Procesal Civil, Biblioteca Clásicos del Derecho. Vol. 6. Ed. Oxford University Press. México 2003. P. 195

los tres elementos de la jurisdicción, a saber: notio, iudicium e imperium²⁸.

NOTIO (conocimiento). Lo conforman todos aquellos actos encaminados por las partes en el juicio para allegar a la autoridad juzgadora de la verdad histórica, respaldándose para ello de todas aquellas pruebas y diligencias que así consideren pertinentes.

JUDICIUM (sentencia). Encierra aquella facultad para resolver el conflicto a la luz de la ley.

IMPERIUM (poder). Es la facultad de obligar a quien deba cumplir con la decisión tomada por la autoridad jurisdiccional mediante el uso de la fuerza pública, sin dejar el cumplimiento a merced de la buena voluntad del obligado.

2.2 La Justicia Contenciosa Administrativa en Francia

El sistema de Justicia Administrativa se formó en un ambiente de gran tensión. Fue en Francia donde tuvo lugar la Revolución de 1789, producto del reclamo social, donde el poder del soberano no tenía límites, el ideario fue establecer un poder legítimo reconocido por la sociedad, que preservara la libertad originaria reflejada en “*La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*” surgida el mismo año. En ella se expresa, en su artículo 15, que: “*La sociedad tiene el derecho a pedir cuenta de su administración a todo empleado público*²⁹”; principio que lograra establecer se impusiera una barrera para que las autoridades fijen su actuación a la luz de la ley de lo que tiempo después significaría la Justicia Administrativa.

²⁸ VILLALOBOS, María del Consuelo. *Visión Histórica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Circunstancias actuales y futuro. Obra conmemorativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal*. T1, TFJFA, México 2006.

²⁹ *Declaración Universal de Derecho Humanos*. Prólogo de Máximo Pacheco Gómez. Ed. Jurídica de Chile. Chile 1991. p. 34.

Otro acontecimiento tuvo en 1790, se trata de la promulgación de la Ley 16/24, en la que además de asentar el principio de división de poderes, dispuso textualmente en el artículo 13 que *“las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas; los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, perturbar de cualquier manera que sea las operaciones de los órganos administrativos ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones”*³⁰. La interpretación muestra la prohibición a los jueces de interferir en asuntos administrativos, así que la función de control de la Administración queda a cargo de la misma, personificada más adelante por el *Conseil d'État*.

La idea de Napoleón de crear un Consejo de Estado fue impulsada con el fin de mantener una asamblea política que ayudara en la redacción de proyectos, así como para la resolución de conflictos administrativos limitándose a elevar sus recomendaciones al titular del Poder Ejecutivo. Dada su naturaleza, no se precisaba aún el seguimiento de un procedimiento determinado. La importancia de dicha tarea exigió la elección de personas que poseyeran de una conciencia íntima del papel de la Administración Pública, éstas se eligieron de entre funcionarios civiles, miembros de la Academia, representantes de la iglesia, políticos experimentados y un sector privado, situación que se ha preservado a la fecha. Actualmente la elección se hace desde la Escuela Nacional de Administración, la más alta institución de la función pública, allí se reúnen los representantes más sobresalientes de las fuerzas económicas, sociales e intelectuales del país.

Reformando la función inicial de este Consejo de Estado, en 1806, se le faculta para resolver las controversias entre la Administración Pública y los

³⁰ MAIRAL, Héctor. Control Judicial de la Administración Pública. Vol. 1, Ed. Ediciones Palma, Buenos Aires. 1984. p. 57.

governados, para lo cual se crea la sección <<Contenciosa Administrativa>>, en ella se ventilaban las denuncias sobre el funcionamiento de la Administración Pública irregular. Las sentencias de este Órgano se limitaron a pronunciar la conformidad o disconformidad de algún acto controvertido, mientras que su ejecución se dejaba en manos del jefe de gobierno, dando el papel a la sentencia de una simple opinión. Este sistema de justicia se conoció como <<justicia retenida>>.

En 1872, con la caída del Segundo Imperio, se comienzan a trazar pautas para permitir al Consejo de Estado el cumplimiento de sus sentencias y proceder a la imposición de multas en caso de su inobservancia, pasando así del sistema de <<justicia retenida>> al de <<justicia delegada>> estableciéndose formalmente el sistema de doble jurisdicción: el judicial, a cargo de los tribunales ordinarios con la Corte de Casación como Tribunal Supremo; y el administrativo, a cargo del Consejo de Estado.

El reconocimiento constitucional del Consejo de Estado inicia con las reformas de 1980, garantizando su existencia e independencia, caracterizándolo con la función jurisdiccional en materia administrativa; la segunda en 1987 en la que se reserva al Juez Administrativo y por supuesto al Consejo de Estado una serie de competencias de las que se desenvuelven:

- Funcionar como juzgador en única instancia en asuntos de trascendencia nacional.
- Juez de apelación para ciertos asuntos.
- Juez de casación en relación con los Tribunales Administrativos y las Cortes Administrativas de apelación.

Los conflictos de competencia entre jueces administrativos y los jueces judiciales no se hicieron esperar, por lo que se estableció una jurisdicción mixta paritaria, llevada a cabo por el Tribunal de Conflictos, el que hasta hoy sigue encargándose de determinar el juez competente en caso de conflicto, estableciendo

como reglas de distribución de competencia las siguientes:

- El criterio general determina que corresponde a la jurisdicción administrativa conocer de toda controversia en la cual una persona de derecho público es parte y se ha suscitado con motivo de una actividad que constituye un servicio público, y como consecuencia quedan excluidas de dicha jurisdicción:
 - I. Las controversias entre particulares,
 - II. Las controversias que se refieren al Poder Legislativo, sea que se impugnen la validez de leyes o de acto administrativos emanados de las autoridades parlamentarias,
 - III. Las controversias que se refieren al ejercicio de la función judicial y
 - IV. Las controversias que se refieren a las actividades administrativas que no constituyen un servicio público, las que comprenden la gestión de su dominio privado por una persona pública.

- Las excepciones al Criterio General son:
 - I. Los contratos de derecho privado celebrados por la Administración Pública,
 - II. Las controversias relativas a los servicios públicos industriales o comerciales,
 - III. Las materias reservadas tradicionalmente al Poder Judicial por una ley expresa y
 - IV. Las materias reservadas tradicionalmente al Poder Judicial por la jurisprudencia que se basa en el principio de antigua data según el cual:

“la salvaguardia de la libertad individual y la protección de la propiedad privada encuadran esencialmente dentro de las atribuciones de la autoridad judicial”³¹.

En 1990, a fin de prevenir dificultades en la ejecución de sus sentencias, se faculta al Consejo de Estado de dos atribuciones importantes. Una de ellas es la de ser consejero de la administración activa para participar en la creación de leyes y documentos de tipo legislativo, y la segunda, posicionándolo a la par de las Cortes Administrativas de apelación y los Tribunales Administrativos de primera instancia.

Con estos cambios, el Consejo de Estado, además de conservar su competencia, conoce en primera y última instancia de litigios administrativos que presentan una particular importancia. Un ejemplo son aquellos referentes al exceso de poder en la aplicación de un decreto reglamentario de los Ministros, de los organismos colegiados de competencia nacional; otro es contra decretos, cuyo campo de aplicación se extiende más allá de la competencia de un Tribunal Administrativo, y por último de litigios relativos a la situación individual de funcionarios designados por decreto del Presidente de la República³².

2.2.1 Concepto de Contencioso Administrativo

Con el ideal que en el Derecho a la justicia, la vida, la libertad y la propiedad se mantengan vigentes en una misma línea de coexistencia, el Estado ha dispuesto el establecimiento de Tribunales que conozcan de los conflictos entre los particulares; también ha dispuesto de Tribunales que contemplen, como su nombre así lo indica, de los conflictos entre particulares y la Administración Pública que por alteración a los límites de la ley produzcan consecuencias distintas a las ideadas por el legislador. Se trata pues de la jurisdicción conocida como <<Contenciosa

³¹ Cf. Ob. Cit. p 66.

³² Tribunal Fiscal de la Federación, *50 años al Servicio de México*. T I. Memorias.

Administrativa>>, personificada por Tribunales Administrativos autónomos e independientes tanto de la Administración Pública como de la jurisdicción judicial.

Es por ello que, el contencioso administrativo surge como medio de defensa ordinario a través del cual el administrado se opone a las resoluciones de la Administración Pública cuando se situó dentro de alguna de las causales de anulación que la ley establece, se desprende así que el objetivo principal del contencioso administrativo es garantizar el buen gobierno, teniendo como única limitante el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan de la constitucionalidad de alguna ley.

2.3 Sistemas de Contencioso Administrativo

Tomando en cuenta el derecho que tienen los administrados para exigir que, en sus distintas relaciones con las autoridades administrativas se rijan por el principio de legalidad, el Estado dispone de medios de defensa para que el administrado, haciendo uso del Derecho, pueda manifestar su desacuerdo a la actuación de la Administración Pública por creerlo ilegal, muestre a las autoridades sus deficiencias legales en las que pudieran incurrir.

El sistema Contencioso Administrativo representa, en el terreno de la seguridad jurídica, el medio de defensa para resolver los conflictos de intereses existentes entre el particular y la autoridad administrativa. La diferencia existente entre un sistema contencioso administrativo y otro radica en la autoridad competente para resolver dichas cuestiones, es una idea paralela a la interpretación dada a la división de funciones de cada poder, razón que abre la puerta a distintos sistemas de contencioso administrativo.

Los sistemas más sobresalientes son el sistema angloamericano y francés. El primero de ellos predominante desde hace años en nuestro país, y que dada la

rigidez de su interpretación a la división de poderes, atribuye al poder judicial la facultad para resolver todo tipo de controversias, sin hacer especial tratamiento a los conflictos surgidos por la Administración Pública frente a los administrados, refiere: el reconocimiento de un poder distinto a él que realice dicha función, representaría una duplicidad de funciones.

La implantación en nuestro país del Sistema Francés acarrió distintos puntos controversiales, debido a que el Sistema por excelencia, como se dijo antes, es el sistema judicialista, luego que nuestra constitución así lo reconociera como único poder facultado para solucionar los conflictos jurídicos. Los autores de su implantación conscientes de ello, se excusaron al decir que, si bien es cierto no se reconocía su existencia, también lo era la inexistencia de prohibición expresa de la implantación de un procedimiento contencioso administrativo de carácter jurisdiccional tramitado ante una autoridad administrativa. Esta razón o excusa fue la que prevaleció para dar entrada al contencioso administrativo de corte francés.

2.3.1 Sistema Angloamericano

El Sistema Angloamericano o judicialista, como se ha dicho anteriormente, es de rigurosa interpretación de la división de poderes, monopoliza el control jurisdiccional ya que no admite la inserción de un poder distinto para llevar acabo dicha función. Esta interpretación se sustenta por el principio constitucional contenido en el artículo 49 constitucional, que prohíbe la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación.

El funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde hace 76 años, no ha podido desarraigar del todo esta idea, pues aún los órganos judiciales revisan vía amparo las resoluciones que emite, teniendo por excelencia la última palabra en la solución de conflictos jurídicos. El hecho se verifica en la Ley de Amparo en los artículos fracción IV y 170 fracción I que a continuación

se transcriben:

“Artículo 107. *El amparo indirecto procede:*

...IV. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución...

Artículo 170. *El juicio de amparo directo procede:*

I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido”...

2.3.2 Sistema Francés

El Sistema Francés caracterizado por el establecimiento de Tribunales fuera del molde judicialista pertenecientes al Poder Ejecutivo encargados de resolver conflictos de orden administrativo, plantea la necesidad de desligarse del Poder Judicial ya que este Órgano, al resolver los conflictos administrativos, los examina a la luz del Derecho Privado, pasando por alto que las decisiones tomadas por el Órgano Administrativo se plantean en función del interés general y el orden público, ocasionando que muchas de sus actividades fueran modificadas.

Otra idea planteada en este Sistema es la igualdad entre poderes, así como su independencia entre ellos, consiguiendo con ello una mayor libertad en la toma de decisiones.

El sistema Contencioso Administrativo se desenvuelve de dos formas, la de

anulación, que es la más simple y que en sus inicios le fue otorgado al ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la de plena jurisdicción, facultad que poco a poco el legislador le ha delegado.

El Contencioso Administrativo de Anulación u Objetivo, persigue el restablecimiento de la legalidad en la actuación de la Administración Pública en los casos en que la autoridad haya actuado con exceso de poder, sea por un funcionario incompetente, por la inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley o no haberla aplicado debidamente. Se desarrolla en un juicio simple pues la intervención de la autoridad se reduce a rendir un informe que le requiere el Tribunal. Los efectos de la sentencia se limitan a declarar la validez ó anular el acto impugnado.

El Contencioso Administrativo de plena jurisdicción o subjetivo se desarrolla como todo un proceso: la intervención de la autoridad y el particular se hace indispensable para formular sus acciones, y defensas, así como la aportación de pruebas; por lo que respecta al alcance de sus sentencias, éstas además de restablecer el orden jurídico, obliga a reparar el derecho violado mediante el pronunciamiento de una condena que restituya y hagan efectivos los derechos del demandante.

Por resaltar algunas características entre uno y otro contencioso administrativo se plasma el siguiente cuadro tomado por el entonces Magistrado Rubén Aguirre Pangburn³³.

	CONTENCIOSO SUBJETIVO	CONTENCIOSO OBJETIVO
1. Legitimación:	Se requiere de un derecho subjetivo.	Basta con un interés (calificado por el derecho)
2. Argumentos de	Sin cambiar la cuestión	Los hechos y los

³³ AGUIRRE, Rubén, citado por MARTINEZ, María Concepción. *La sentencia, sus efectos, su cumplimiento y la plena jurisdicción*. T III. Obra conmemorativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal. TFJFA. México 2006. p. 266.

hecho y de derecho:	planteada ante la autoridad, hay libertad para presentar nuevas pruebas y argumentos adicionales.	argumentos de derecho tienen que ser los mismos planteados ante la autoridad administrativa.
3. La labor del juez:	Además de determinar la regularidad del acto administrativo, debe precisar la existencia y la medida de un derecho subjetivo del particular.	Únicamente determina la regularidad del acto administrativo.
4. Los poderes del juez cuando la sentencia es estimatoria.	El juez reconoce un derecho subjetivo y normalmente su medida de un derecho subjetivo del particular.	El juez se limita a declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo impugnado.
5. Los efectos de la sentencia.	Las sentencias limitan sus efectos a las partes en el juicio.	Los límites subjetivos de la cosa juzgada se extienden a todos los administrados afectados por el acto administrativo que se anula, aun cuando no sean parte en el juicio, teniendo efectos erga omnes cuando se anula un reglamento.

2.4 El Tribunal Federal De Justicia Fiscal Y Administrativa

2.4.1 Antecedentes

A raíz del triunfo de la Revolución Francesa, se da la ruptura del régimen monárquico y comienza la posibilidad de controvertir los actos del Poder Ejecutivo, pero sin que la impugnación respectiva se sometiera al Poder Judicial, de otra manera se estaría sometiendo el Poder Ejecutivo al Poder Judicial. Esta idea tuvo como consecuencia distintos puntos de vista, muchos de ellos en contra, pensando que el Ejecutivo sería quien juzgaría sus propios actos. Para resolver dicho conflicto y salvaguardar el principio de la división de poderes, surge la figura del Contencioso Administrativo a través de una sección enclavada en el llamado Consejo de Estado Francés.

La historia de la Justicia Administrativa en México se remonta hasta después de consumada la lucha de independencia, se asienta entonces la primera Constitución de corte federal en 1824, imitando el modelo constitucional norteamericano y la rígida división de poderes que encomienda al Poder Judicial como único Órgano para dirimir controversias en todos los niveles de gobierno sin aceptar excepción.

En la Constitución Centralista de 1836 se dio entrada a Tribunales Hacendarios, que siguiendo el modelo de división de poderes de la anterior Constitución, éstos no dejaron de pertenecer al Poder Judicial.

Así el 25 de mayo de 1853, durante el gobierno de López de Santa Ana, se expidió la “Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo” y su *reglamento*, también conocida como Ley Lares (en nombre de su autor Teodosio Lares), se declaraba el no corresponder a la autoridad judicial el seguimiento de las cuestiones administrativas; además, crea una sección dentro del Consejo de Estado integrada por cinco abogados nombrados por el Presidente de la República, cuya función era conocer y resolver en primera instancia las controversias de carácter administrativo.

En su reglamento se indicaban las formalidades que debía presentar el escrito de demanda, acompañado de una *Memoria*, (escrito en el que se relataba de forma clara y sencilla los hechos), fundamentando sus pretensiones objeto de la reclamación. La presentación de la Memoria permitía un advenimiento antes del juicio, mismo que, de no ocurrir en el plazo de un mes, se tenía por agotado el trámite y se daba curso a la demanda dando traslado al Procurador General en defensa de la Administración. Éste debía contestar en un plazo de veinte días, recibían las pruebas y alegatos de las partes, para que finalmente se dictara sentencia en un plazo de quince días.

En contra de la sentencia había dos recursos: el de aclaración y el de nulidad. El primero procedía cuando la resolución era contradictoria, ambigua o

confusa; el segundo, aplicaba en los casos de falta de emplazamiento, de oportunidad para ser oído, o por falta de citación para desahogar una prueba o para escuchar sentencia.³⁴ Por ello, se contemplaron dos instancias, una de ellas tramitada ante una sección Contencioso Administrativa dentro del Consejo de Estado, y la otra por el Gobierno en Consejo de Ministros, organizado de acuerdo con las bases para la administración de la República. Se aclara que la jurisdicción administrativa instituida por esa Ley era de naturaleza retenida.

Como institución novedosa, fue un importante antecedente para implantar la Justicia Administrativa en México, aun que para su tiempo no fue bien aceptada debido a la fuerte corriente popular en contra de la dictadura de Santa Anna, por lo que fue abrogada el 23 de noviembre de 1855.

Como era de esperar, el pronunciamiento de la "*Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo*" despertó diversas críticas dando pauta a dos tesis contrapuestas: la Primera sostenida por Ignacio L. Vallarta, quien afirmaba que el poder administrativo carecía de competencia para dirimir controversias suscitadas entre particulares y la Administración Pública. Dicha atribución constituía una violación a la Constitución, aunado a que el sistema constitucional vigente prohibía la reunión de dos o más poderes en una misma persona o corporación.

La tesis encabezada por Ignacio Mariscal, sostenía que para que pudiera llevarse a conocimiento de los Tribunales Federales una contienda de carácter administrativo, no era suficiente el texto constitucional que otorgaba una competencia específica y reglamentara el conocimiento de tales asuntos.

Tras la huida de Santa Anna en agosto de 1855, el pueblo se pronuncia por la vuelta al orden constitucional permitiendo que se restaurara la República, promulgándose el 5 de febrero de 1857 la Constitución Federal de los Estados

³⁴ GONZALEZ Rodríguez, Alfonso, La Justicia Tributaria en México. Ed. Jus, México 1992. pp. 189 y 190.

Unidos Mexicanos. En ella se ratificaba un gobierno dividido en tres poderes.

En lo concerniente a la impartición de justicia el artículo 97 fracción I, faculta a los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las Leyes Federales, de manera que generalizaba a todos los Tribunales entonces existentes en el país.

Debido a la ocupación de tropas francesas en el país en 1863, un grupo de mexicanos conservadores invitan a Maximiliano de Habsburgo para ocupar el trono mexicano. Para ello, el 10 de abril de 1864, se firma el Tratado de Miramar, gestando con ello el segundo Imperio. Desde luego, los problemas no tardaron en presentarse por la negativa a acceder a las exigencias del Nuncio Papal, así como la nacionalización de bienes del clero. Por ello, se emprendió una impresionante tarea legislativa dando vida al Estatuto del Imperio, seguido del Código Civil y reimplantando el Consejo de Estado con la que se expide la “Ley de 1 de noviembre de 1865”, la cual atribuía, (entre otras facultades), la de ser un Tribunal Contencioso Administrativo. La derrota del Emperador y de sus generales Miramón y Mejía ante los liberales encabezados por Juárez, frustró el intento de crear un Tribunal Administrativo.

La Revolución Mexicana en 1910 trajo consigo cambios profundos en la sociedad mexicana, incluyendo los que se refieren a las leyes que entonces regían a la nación. Después de terminada la Revolución, comienza la reconstrucción de los cimientos del país, dando origen y vigencia a la Constitución de 1917. A diferencia de la constitución de 1857, en cuanto al tema de impartición de justicia, comienza a diferenciar a los tribunales del país al declarar, en su artículo 104, que corresponde a los tribunales de la Federación conocer del orden civil o criminal, dejando de lado las controversias de orden administrativo y por supuesto la existencia de un tribunal de esta naturaleza.

Otro aspecto, no menos importante, consiste en que va debilitando la rígida

concepción de la división de poderes, reconociendo que en determinadas ocasiones los órganos podían realizar actos formalmente atribuidos a un órgano distinto, tal es el ejemplo del Poder Legislativo cuando emite un acto jurisdiccional al erigirse en Gran Jurado.

El papel de la Suprema Corte vino a reforzar ésta idea al sustentar que las leyes federales podían establecer medios de defensa para el gobernado cuyo conocimiento se atribuyera a una autoridad distinta de la judicial determinando incluso, la necesidad de agotamiento de estos medios antes de acudir al Juicio de Amparo.

El 21 de febrero de 1924, se estableció la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta creada por la “Ley para la Recaudación de los impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigentes sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas”. Dicha junta conocía de las reclamaciones que se formularan contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, al examinar las manifestaciones de los causantes interpuestos por ellos como por las oficinas receptoras.

Un antecedente más fue la “Ley de la Tesorería de la Federación” del 10 de febrero de 1927. Este ordenamiento estableció, en su Capítulo V un juicio de oposición que se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía de interés fiscal y gastos de ejecución, que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo. Durante su vigencia se observó que no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales; que otorgada la garantía del interés fiscal el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, envejeciendo por falta de promoción.

Así llegamos al 27 de agosto de 1936, fecha en que se elabora la “Ley de Justicia Fiscal”, dando vida al Tribunal Fiscal de la Federación. El tribunal cuenta con

autonomía para dictar sus fallos, por delegación de facultades que la propia ley establece, es decir un Tribunal Administrativo de justicia delegada.

Con la creación del Tribunal, se suprime el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, derogándose los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que establecen el juicio de oposición ya antes aludido, pasando los asuntos pendientes a esta institución de justicia para su resolución.

2.4.1.1 El Tribunal Fiscal de la Federación

El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte al considerar que la garantía jurisdiccional que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un Órgano Judicial, mientras que el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos Contencioso Administrativo a través del amparo, la constitución no sería violada³⁵.

El 27 de agosto de 1936, se tiene a bien expedir la Ley de Justicia Fiscal, misma que dio vida al Tribunal Fiscal de la Federación, el establecimiento de un tribunal administrativo constituyo un verdadero parte aguas en el sistema de impartición de justicia en México, ya que durante años el Juicio de Amparo había constituido el medio idóneo para controvertir los actos de las autoridades fiscales.

Es de mencionar que, al igual que la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, la nueva ley enfrentó numerosos problemas, sin embargo gracias a que abogados audaces como Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén autores de la Ley de Justicia Fiscal, previendo las cuestiones

³⁵ LUCERO Espinosa, Manuel. *La Nueva Competencia Material del Tribunal Fiscal de la Federación*, IX Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Fiscal de la Federación, México 2000. p. 148.

sobre la constitucionalidad del naciente Tribunal, en la Exposición de Motivos expresaron, que no existía disposición constitucional que prohibiera la existencia de Tribunales Administrativos, independientemente de que las partes contaban con el derecho de acudir ante el Poder Judicial Federal en contra de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, de modo que se respetara la Constitución Política, aprovechando que el precepto constitucional, en este caso el artículo 104, texto vigente en 1936, no hacía mención de conflictos de orden administrativo, expresando:

*“ARTÍCULO 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:
I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras...”*

Estos argumentos tiempo después se vieron fortalecidos con la reforma de 1946 de dicho artículo, declarando que en los juicios en que la Federación estuviera interesada, las leyes podrían establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, contra sentencias de Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de autonomía; requisito que sin duda se colmaba con la declaración que sustentaba en el artículo primero de la Ley de Justicia Fiscal:

“ARTÍCULO 1.- Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta Ley le otorga. El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa.”

Otra reforma al ya citado artículo 104 constitucional es la realizada en 1967, en la que adiciona a su fracción primera:

“...instituir tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares estableciendo las normas para su organización, su

funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones...”

Gracias al buen desempeño del Tribunal Fiscal de la Federación, a finales de la década de los 80's, se comenzó a realizar nuevas reformas dotando expresamente del reconocimiento que le hacía falta a la jurisdicción Contenciosa Administrativa en el sistema de justicia mexicana.

Una de estas reformas fue al artículo 73, adicionando en la fracción XXIX-H, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir

“leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones”.

Su vigencia duró hasta el 25 de octubre de 1993, en la que se publicó la denominada **Reforma Política del Distrito Federal**, por lo que se excluyó de la competencia del Congreso de la Unión la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Dejando que las controversias entre los particulares y la Administración Pública del Distrito Federal, sean reguladas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dicha facultad prevista conforme a lo estipulado en el artículo 122, base primera, fracción V, inciso n.

Por otra parte, el artículo 116 fracción V, con evidente respeto al Federalismo, se limita a expresar que las Constituciones y Leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, teniendo a su cargo dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y visualizando los recursos contra sus resoluciones.

El artículo 122, previene en la base quinta, que:

“Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.”

Tiempo después, se estableció en la base primera, fracción V, inciso n):
“Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal...”

En cuanto hace al artículo 104 constitucional, se reformó la fracción I y se estableció en la fracción I-B que:

“los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno...”

Por lo que hace a la reglamentación de su procedimiento, en un inicio como ya se apuntó en líneas anteriores, fue acogida por la Ley de Justicia Fiscal, la cual tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938; el 1° de enero del año siguiente entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal³⁶ e incorporó materias sustantivas fiscales, como la que se exige a los sujetos de la obligación tributaria, el procedimiento económico coactivo, infracciones y sanciones.

El 19 de enero de 1967, se publica en el Diario Oficial de la Federación un

³⁶ MARGÁIN Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o de ilegitimidad*, 8ª. Ed. Porrúa, México 1999. pp. 66 y 67.

nuevo Código Fiscal de la Federación, que trae consigo reformas para establecer recursos que las autoridades pueden hacer valer contra las sentencias emitidas por las Salas ante el Pleno, ahora Sala Superior.

Al mismo tiempo, se da vigencia a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, desmembrándola del Código Fiscal de la Federación, la cual motivo la desconcentración regional del Tribunal. Se publicó una nueva Ley Orgánica el 2 de febrero de 1978, entre sus reformas se encuentran la creación de la Sala Superior compuesta por nueve magistrados, así como la creación de la Oficialía Mayor, por otra parte esta nueva ley denota la ampliación de su competencia, tal como lo establecía en el artículo 23 que a la letra decía:

“ARTÍCULO 23.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado;

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 a 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 el interesado afirme, para fundar su demanda, que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o sea, 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 Los que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada;

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidad contra servidores públicos de la Federación del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;

IX. Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, y

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente;

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

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

2.4.1.2 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El cambio de denominación del Tribunal Fiscal a Fiscal y Administrativo, a partir de diciembre del 2000, fue la manera mas clara de evidenciar la ampliación a su competencia, toda vez que conoce de casi todas las cuestiones administrativas.

Por decreto publicado el 1° de diciembre de 2005, que entro en vigor el 1° de enero de 2006, se separa del Código Fiscal de la Federación el Juicio Contencioso Administrativo, para integrar su propio cuerpo normativo, atendiendo a que el juicio deja de ser preponderantemente fiscal³⁷.

2.4.2 Naturaleza Jurídica

Para hablar de la Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, (antes Tribunal Fiscal de la Federación) me remontare hasta la ley que le dio vigencia, la Ley de Justicia Fiscal, que de manera literal en su exposición

³⁷ HERRERA Gómez, Jesús Javier, *El Contencioso Administrativo Federal*, Ed. Porrúa, México 2007. pp. 8-10.

de motivos expresa:

“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa...”³⁸”

Los aspectos planteados en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal a la fecha han cambiado gracias a las distintas reformas de nuestra Constitución Política.

La idea central e innovadora del Contencioso Administrativo, desde ese entonces a la fecha, es el hecho de que se da vigencia a un Tribunal Administrativo implantado fuera del Poder Judicial. En la actualidad y gracias al entonces Código Fiscal de 1967 y su Ley Orgánica publicadas en el Diario Oficial el jueves 19 de enero del mismo año, es que el Tribunal deja de formar parte del Poder Ejecutivo para transformarse en un órgano jurisdiccional autónomo para dictar sus fallos. El hecho se comprueba en el artículo 94 constitucional, así tenemos que la idea del ahora llamado <<Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa>> debe su nombre, no por pertenecer al Poder Ejecutivo, sino por resolver conflictos de carácter administrativo. De tal suerte y retomando la idea anterior, la Ley Orgánica vigente menciona en su artículo primero:

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece...”

³⁸ Diario Oficial de la Federación. 31 de agosto 1936. p. 2

Situación que se encuentra respaldada en el artículo 73 fracción XXXI-H constitucional, en el que se prevé la eficaz vigencia de Tribunales de lo Contencioso Administrativo “dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”.

De acuerdo a la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, ésta vislumbra los problemas en el tema de su constitucionalidad, admite que:

“no puede crearse Tribunales Administrativos independientes en absoluto. Esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada a los Tribunales Federales en vía de amparo³⁹”

Con ello se trataba, por un lado, de no distorsionar tanto la división de poderes, y por el otro, tratar de no restarle importancia al Poder Judicial, razón que hasta ahora ha prevalecido.

Como es de presumir, desde la implantación del Contencioso Administrativo, hasta nuestros días, se han tomado diversos cambios. Así pues, hablando en concreto de lo que ahora se conforma por naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenemos lo siguiente:

- Es un Tribunal autónomo, de acuerdo al primer párrafo del artículo primero de su ley orgánica.
- Goza de plena autonomía para dictar sus fallos, es decir la labor que desempeña es independiente del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial.
- Tiene plena jurisdicción.
- Debido a que sus sentencias son revisadas por el Poder Judicial vía amparo, el contencioso administrativo es mixto.
- Carece de la fuerza legal necesaria para hacer cumplir sus fallos.

³⁹ Diario Oficial de la Federación. 31 agosto 1936. p. 1.

2.4.3 Integración

Al inicio de su función, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación el 1 de enero de 1937 contaba con quince magistrados, los cuales podían funcionar en pleno o en salas de tres magistrados cada una, esto conforme al artículo 2 de la Ley de Justicia Fiscal, y su competencia se reducía a resolver las controversias causadas por autoridades fiscales.

La expedición del primer Código Fiscal deroga a la Ley de Justicia Fiscal, aumentando la estructura del Tribunal a siete salas, sin que por ello pase lo mismo respecto a su competencia. Sin embargo, leyes especiales como la **Ley de Depuración de Créditos** de 1942, al año siguiente la **Ley del Seguro Social** fueron delegándole competencia.

Es en 1967 que se vuelve a reestructurar el Tribunal: entra en vigor su Ley Orgánica, al integrar a un magistrado más con funciones propias de un presidente, mismo que no integraría sala.

Mediante la Ley Orgánica del Tribunal de 1978, se establecen Salas Regionales del Tribunal, prevaleciendo así la Sala Superior en el Distrito Federal, puntualizando la competencia entre las Salas Regionales y la Sala Superior. Se le faculta a ésta última la revisión de las sentencias emitidas por las Salas Regionales, situación que duró hasta 1983, año en que se suprime tal competencia⁴⁰.

En 1996 se modifica la forma de funcionar de la Sala Superior operando en pleno o sección, ésta compuesta por dos secciones con cinco magistrados cada una, integrando así a la Sala Superior con once magistrados.

⁴⁰ ORTEGA Carreón, Alberto. *Derecho Procesal Fiscal*. Ed. Porrúa, México 2007. p. 169.

La incursión de la competencia Administrativa desde 1941 al Tribunal y su aumento en los años consecutivos, dan pie al cambio de denominación de Tribunal Federal Fiscal al de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a finales del 2000.

En el 2005 se extrae del Código Fiscal la parte procedimental del Tribunal, integrándose en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2005.

La integración del Tribunal está conformada por la Sala Superior compuesta por trece magistrados y por cuarenta y cinco salas regionales repartidas en veintiún regiones; entre ellas una sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual, una sala Especializada en Juicios en Línea y una sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado. Las últimas con competencia en todo el territorio nacional y con sede en el Distrito Federal.

CAPÍTULO TERCERO:

PRINCIPIOS RECTORES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El nacimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido marcado por múltiples conflictos que le valió en mucho que sus decisiones fueran inicialmente de anulación y de *litis* cerrada, además de que su competencia sólo se enfocará a cuestiones puramente fiscales.

Los esfuerzos para lograr primero el respaldo constitucional, así como el reconocimiento y respeto frente a los gobernados y autoridades, no se hicieron esperar por mucho tiempo, gracias al buen trabajo de sus magistrados, que familiarizados con la compleja estructura de la materia para impartir justicia aunado a la imparcialidad de sus determinaciones sin que se viera reflejada en ella inclinaciones entre una y otra parte, hizo retomar mayor importancia. Posteriormente fue reforzada por su autonomía e independencia, condiciones necesarias para la creación del Tribunal.

Actualmente, la constitucionalidad del Tribunal ha quedado claramente sustentada, a la fecha se han realizado distintas reformas al texto constitucional, dejando al Tribunal ajustado a los principios por él planteados.

La implantación de un Tribunal surgido del Poder Ejecutivo, no fue la única diferencia entre tribunales provenientes del Poder Judicial: el desarrollo de la justicia administrativa ha ido alcanzando identidad propia creando principios que la moldean y definen su naturaleza.

3.1 Principios Constitucionales

Nuestra Constitución Política otorga una serie de prerrogativas

encomendadas a salvaguardar el bienestar de todo individuo que se encuentre dentro del territorio nacional, haciéndolo merecedor de libertad e igualdad para proteger lo suyo. Este conjunto de garantías juegan un papel imprescindible para la certeza de la seguridad jurídica de todo aquel que hace uso de los medios de defensa instituidos en los demás ordenamientos legales.

En referencia el Ministro de la Corte Juventino V. Castro expone:

“... un orden justo, requiere en primer lugar de expedición de leyes que tomando en cuenta la justicia, definan y aseguren ese concepto legal de justicia; y en segundo lugar, la creación de órganos públicos que interpreten –para los fines de su aplicación- las normas así creadas, y en su caso hagan las definiciones necesarias para ajustar a los casos concretos, la hipótesis abstracta prevista en la norma jurídica.”⁴¹

3.1.1 Artículo 14 Constitucional del Derecho Humano de Audiencia

Este se identifica como el pilar del Derecho Humano de Audiencia, de él se deriva el legítimo derecho de defensa ante cualquier acto de privación que tenga como fin coartar el Derecho de libertad, propiedad y posesión, mediante el uso de los Tribunales que el Estado ha establecido para la solución de cualquier conflicto entre particulares, y entre éstos y las autoridades que tengan a bien consolidar la plena vigencia del Derecho.

El derecho de audiencia consolidado como el conjunto de formalidades esenciales del procedimiento que responden a la defensa imparcial y adecuada antes del acto de privación, traducándose en los siguientes requisitos⁴²:

- La debida notificación de la existencia de un acto de autoridad en su contra y sus consecuencias.

⁴¹ CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. 8ª Edición, Ed. Porrúa, México 1994. p. 186.

⁴² JIMÉNEZ, Jorge. *Causales de Nulidad: Cuestiones de Constitucionalidad en la Ley Federal de Procedimientos Contencioso Administrativo*. Ed. Porrúa, México 2010. pp. 66 y 67.

- La oportunidad de oponerse al acto de privación, probando su mejor derecho.
- La oportunidad de alegar ante la autoridad competente.
- Que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho de manera imparcial.
- Que el proceso finalice con una sentencia que resuelva el conflicto.
- Que la sentencia dictada sea ejecutada en la forma y en los términos establecidos en la misma.

3.1.2 Artículo 16 Constitucional del Derecho Humano de Fundamentación y Motivación

El Derecho Humano de legalidad está en relación inmediata con la actividad estatal, esto es porque la actuación del Estado debe fincarse en los lineamientos que la ley le permite. Este derecho establece cuáles son los requisitos mínimos por los que la autoridad podrá realizar un acto de molestia que tenga como objetivo perturbar al gobernado, a su familia, domicilio, posesiones o papeles, mismos que deberá fundar y motivar materialmente en un escrito u oficio firmado por la autoridad competente.

El artículo de referencia tiene estrecha relación con el artículo 14 constitucional, pues en la práctica la autoridad debe primero cumplir con los lineamientos establecidos en el artículo 16 constitucional, es decir, debe motivar y fundar la causa legal de su acción para que, posteriormente, haciendo uso del derecho de Audiencia, se permita al particular oponerse al acto de privación.

3.1.3 Artículo 17 Constitucional del Derecho Humano al Acceso a La Administración de Justicia Pronta, Completa y Expedita

Este Derecho Humano apela al Derecho a la Justicia, limita el actuar del particular, pues impide que éste haga justicia por propia mano, a la par abre la posibilidad de acudir a la jurisdicción estatal mediante la cual podrá hacer valer la defensa del Derecho que reclama.

La justicia que se ofrece dentro de la Constitución determina ciertas características y son:

- Obliga al estudio de todas las cuestiones controvertidas, y una vez del examen a la litis se dicte sentencia garantizando su efectivo cumplimiento, es decir que sea completa.
- Se verifique la puntual aplicación de la ley, sin la intervención de criterios que den mas prioridad a alguna de las partes, es decir, debe ser una justicia imparcial.
- Que la ley determine los lineamientos que permitan la tramitación del juicio de manera ágil, diligente y libre de obstáculos.
- Que esté exenta de todo costo, facilitando el acceso a la justicia a toda persona sin importar su condición económica.
- Que se asegure la plena independencia de los Tribunales.

3.2 Tratados Internacionales

El reconocimiento de Tratados Internacionales en nuestra legislación nacional exige la concurrencia de tres requisitos:

- Que sus disposiciones no sean contrarias a las consagradas en la

Constitución.

- Que el Presidente de la República refrende dicho acuerdo.
- Que esté aprobado por el Senado de la República.

El rango de los Tratados Internacionales se encuentra en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del Derecho Federal y el Local, constituyendo junto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales del Congreso de la Unión, la ley suprema. Se desprende en consecuencia su observancia obligatoria, pues la exigencia de los requisitos antes señalados resulta de la posible asimilación de lo establecido en el Tratado y el Derecho interno sin alterar este último.

El efecto externo en la adopción de un Tratado Internacional es la creación de una comunidad internacional con un orden jurídico construido conjuntamente, en el que los Estados integrantes establecen acuerdos jurídicos con derechos y obligaciones recíprocos teniendo como base cuatro principios fundamentales.

- *Ex Consensu Advenit Vinculum*. Refiere que los suscriptores establecen derechos y obligaciones por su consentimiento voluntario. Abre paso, a que en el caso de resultar una disposición inconveniente para alguna de las partes suscriptoras, pueda excepcionarse a la misma.
- *Pacta Sunt Servanda*. Significa que los Tratados deben cumplirse de buena fe, tanto en sus términos como en el propósito de cumplir con el fin por el que se dio vida al mismo.
- *Res Inter Alios Acta*. Éste principio establece que su observancia tiene validez sólo entre sus suscriptores, dejando a salvo de su cumplimiento a terceros.
- *Rebus Sic Stantibus*. Responde al principio de derecho que reza “*nadie esta obligado a lo imposible*”, haciendo referencia a aquellas situaciones por las que los Estados quedan impedidos para cumplir con lo establecido

en el Tratado por el cambio de circunstancias bajo las cuales fue firmado⁴³.

Nuestro país, a través de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ha adquirido diversos compromisos mediante convenios o tratados asumidos en su conjunto; es decir, lo hace involucrando a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional.

La suscripción de nuestro país en diversos convenios en materia de Derechos Humanos y Seguridad Jurídica, aunado a lo advertido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha establecido los medios necesarios para que toda persona tenga libre acceso a la impartición de justicia a nivel federal y local.

Tratados al alcance de la interpretación del artículo 133 constitucional, que el Estado Mexicano reconoce como los compromisos internacionales asumidos en su conjunto involucrando a todas sus autoridades, incluyendo al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El tema de las obligaciones que adquiere el Estado al suscribir Tratados Internacionales cobran mayor importancia cuando dice que la justicia internacional es subsidiaria de la justicia nacional, más aún tratándose de la temática sobre los Derechos Humanos donde el Estado asume obligaciones a favor de los habitantes del país dando calidad y garantía de <<sujeto internacional>> como beneficiario de los derechos que se derivan del tratado, aunque para algunos la protección de los Derechos Humanos permanecen como un asunto totalmente interno, pensando que un control diferente al mismo Estado interferiría con la soberanía nacional.

Con base en esto, hay determinadas situaciones intolerables para la humanidad; por ello, aunque dos o más Estados, por muy “soberanos” que sean, al

⁴³ Cf. *Derecho de los Tratados*. Secretaría de Gobernación. México 2009. pp. 18,19 y 20.

suscribir un tratado internacional se comprometen a realizar actos que la humanidad internacional considera irrenunciables. De la misma manera, serán inadmisibles para la comunidad internacional los actos que, aunque no constituyan tratados, sean contrarios a los intereses de la humanidad⁴⁴.

3.3 Principios Que Rigen El Procedimiento Seguido Ante El Tribunal Federal De Justicia Fiscal Y Administrativa

Desde el funcionamiento del Tribunal hasta la fecha, se ha hablado de igualdades y diferencias entre el sistema de impartición de justicia de Tribunales Administrativos frente a los Tribunales de carácter Judicial, sobretodo en lo referente a sus normas sustantivas.

Los principios de Derecho, son de observancia necesaria para el legislador, provocando que ocasionalmente la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, deba a falta de disposición normativa recurrir al Código Federal de Procedimientos Civiles, como lo refiere el artículo 1° de la ley de la materia. No por ello se debe identificar como figuras similares, pues el juicio de nulidad exige su propia identidad, tal como se ha postulado en sus distintos principios que ponen en hincapié su distinción. Los principios en comento son los siguientes:

3.3.1 Principio de Iniciativa de las Partes

Este principio exige que la persona indicada para interponer el Juicio de Nulidad es quien se vea directamente afectado por la resolución impugnada, por lo que en relación con los artículos 5 y 8 de la ley de la materia se refiere:

⁴⁴ CORANERA Cabezut, Santiago. *Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Ed. Oxford México, 2001. p. 83.

“ARTÍCULO 5o.- Ante el Tribunal no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso...”

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

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante...”

3.3.2 Principio de Oficiosidad

Por medio de este principio, las partes quedan prevenidas para hacer sus acciones, excepciones, ofrecimiento de pruebas y alegatos en el término establecido por la ley de la materia. Para el desarrollo del proceso de nulidad no es necesario que las partes gestionen la continuación de la secuela procesal.

La no atención a este principio hace inoperante la manifestación de algún concepto de violación por resultar precluido el derecho para su estudio.

“Artículo 58- N.- Las notificaciones que se practiquen dentro del juicio en línea, se efectuaran conforme a lo siguiente:

...

...V.- Se tendrá como legalmente practicada la notificación, conforme a lo señalado en las fracciones anteriores, cuando el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal genere el Acuse de Recibo Electrónico donde conste la fecha y hora en que la o las partes notificadas ingresaron al Expediente Electrónico donde conste la fecha y hora en que la o las partes notificadas ingresaron al Expediente Electrónico, lo que deberá suceder dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la fecha de envío del aviso a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar.

VI.- En caso de que en el plazo señalado en la fracción anterior, el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal no genere el acuse de recibo donde conste que la notificación fue realizada, la misma se efectuará mediante lista y por Boletín Procesal al cuarto día hábil contado a partir de la fecha de envío del Correo Electrónico, fecha en que se tendrá por legalmente notificado.”

3.3.3 Principio de Definitividad

Consistente en que los asuntos ventilados por el Tribunal tendrán la característica de ser <<resoluciones definitivas>>, es decir, actos de autoridad que no pueden ser revocados o anulados por otro medio de defensa; o bien, que existiendo un recurso, el particular pueda optar entre el recurso o el juicio de nulidad.

La definitividad de la resolución surge del agotamiento de todos aquellos medios de defensa tendientes a lograr la modificación, revocación o la nulidad de un acto de autoridad, que se apunta, no son iguales a los fallos con carácter de resolución que no se haya impugnado o revocado en el término que la ley de la materia establece. En este caso, dicha resolución tendría el carácter de firme, por lo que no procedería ningún medio de defensa.

Esta característica se encuentra plasmada en los artículos 2 y 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que reza:

“ARTÍCULO 2o.- El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

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

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

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

En los mismos términos, el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal establece que los juicios que se promuevan se presentarán en contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos.

CAPITULO CUARTO:

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

En 2001 el Tribunal Fiscal de la Federación cambia su nombre a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en razón de la amplitud a su competencia, deja de centrarse en el conocimiento de asuntos fiscales, para resolver conflictos en materia administrativa. En consecuencia se expide en diciembre de 2005, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir del 1 de enero del año siguiente.

4.1 Presentación de la Demanda

El papel principal de éste documento procesal consiste en mostrar al juzgador la personalidad de las partes en conflicto, cuales son sus puntos controversiales y las pruebas que aportan para apoyar sus pretensiones.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la presentación de la demanda podrá ser “vía tradicional”, entendiéndose a la presentación directa ante la Sala Regional competente en razón del domicilio de la autoridad que dictó el acto impugnado y en caso de que el demandado sea un particular, se atenderá al domicilio de éste.

4.1.1 Plazo Para La Presentación De La Demanda

El plazo para la presentación del escrito de demanda es de 45 días o bien de 15 días en el caso del juicio sumario, contados a partir del día en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, o bien haya iniciado a surtir sus efectos tratándose de un acto auto aplicativo, aun que a tal regla existen sus excepciones las cuales son:

- Tratándose de Juicio de Lesividad, el término es de 5 años, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero las resultas de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.
- Negativa Ficta, en cualquier momento una vez transcurrido el término legal y hasta que se dicte resolución expresa.
- Si el particular solicita el inicio del procedimiento de resolución de controversias contenido en un Tratado para evitar la doble tributación, en cuyo caso la suspensión será el que dure la tramitación del procedimiento respectivo.
- Por suspensión del plazo hasta por un año en los siguientes casos:
 - Por muerte ocurrida mientras transcurría el plazo para el inicio del juicio, se reanudará con la aceptación del cargo del representante de la sucesión.
 - Incapacidad y Declaración de ausencia, hasta acreditar la aceptación del cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente.

4.1.2 Las Partes en el Proceso

El <<Demandante>> o también conocido como Actor, es la persona quien promueve el juicio y tiene la titularidad del Derecho que dé lugar al litigio, es decir, es quien demuestre que la resolución que se impugna afecta sus intereses jurídicos y que le causan agravio. El carácter de actor lo podrá tener el particular sea persona física o moral y la autoridad administrativa en el llamado doctrinalmente Juicio de Lesividad.

En el Juicio Contencioso Administrativo no procede la figura de la gestión de negocios, debiendo los particulares otorgar su representación en escritura pública o carta poder; en los casos de los menores de edad, esta será ejercida por quien tenga la patria potestad; en los casos de los incapaces, sucesiones o ausentes será por medio de la resolución judicial que así lo refiera. En cuanto al licenciado en Derecho que reciba en nombre del actor notificaciones y presente promociones de trámite, deberá indicar su nombre en el escrito de demanda o contestación de la demanda, según sea el caso.

Por lo que hace a las autoridades, corresponderá a quien legalmente ostente la representación de dicho organismo de acuerdo al reglamento, decreto o bien la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El << demandado>> es la persona a la cual se le está exigiendo el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada, ésta figura la podrá investir:

- La Autoridad que dictó la resolución impugnada.
- El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación demande la autoridad.
- El jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado respecto de las resoluciones

de autoridades federativas coordinadas.

El <<Tercero Perjudicado>> es quien tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. La intervención de tercero consiste en la colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas. La única condición para tener el carácter de tercero perjudicado es que cuente con la titularidad de un Derecho Subjetivo derivado de un acto administrativo que le es favorable, el cual es materia de la controversia. En otras palabras, este tercero tiene el mismo interés que la parte demandada en que el acto jurídico, causa de la litis, sea declarado como de legal, pues, de otra manera sus derechos se verían afectados.

4.1.3 Requisitos de la Demanda

Las formalidades que debe indicar la demanda son:

- Nombre del demandante.
- Domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio fuera 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, o bien, su Dirección de Correo Electrónico en caso de que la tramitación del juicio sea vía Justicia en Línea.
- Nombre del licenciado o licenciados en derecho que autoriza para oír y recibir notificaciones.
- Resolución que impugna, tratándose de un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.
- La autoridad o particular demandado.
- Los hechos que den motivo a la demanda.
- Las pruebas que ofrezca.

- Conceptos de impugnación.
- Nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hay.
- Sus pretensiones.
- Firma del demandante; en caso de haber elegido la substanciación del Juicio en Línea contará con Firma Electrónica Avanzada.
- Copias de la demanda y sus anexos para cada uno de los demandados.

Tratándose de la demanda que impugne una resolución no notificada o ilegalmente notificada deberá indicar:

- La fecha en que conoció la resolución administrativa, o bien, en caso de desconocerla indicará la autoridad a quien atribuye su notificación o su ejecución.

En este último caso, el Tribunal debe estudiar previamente las circunstancias en que se llevó a cabo la notificación. En caso de resolver que la notificación fue ilegal, procederá a estudiar la impugnación que se hubiese formulado contra la resolución; en caso de resultar legal y que como consecuencia la presentación de la demanda resulta ser extemporánea, sobreseerá el juicio en relación con la resolución administrativa combatida.

4.1.4 El Emplazamiento

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no expresa cuales son las consecuencias del emplazamiento de la demanda de nulidad, sin embargo, el Código Federal de Procedimientos Civiles ley supletoria de la materia, señala cuales son los objetivos a conseguir con dicho emplazamiento. De los que señala:

- “Prevenir el juicio a favor del tribunal que lo hace;
- Sujeta al emplazado a seguir el juicio ante el tribunal que lo emplazó, siendo

competente al tiempo de la citación;

- Obligar al demandado a contestar ante el tribunal que lo emplazó, salvo siempre el derecho de promover la incompetencia y
- Producir todas las consecuencias de la interpelación judicial”.

Con ello se deja constancia material al demandado de las pretensiones de la parte actora, los hechos en los que se basan las mismas, así como los documentos en los que se sustentan sus peticiones. Dejando vigente el derecho de la parte actora, pues con la presentación de su escrito de demanda interrumpe la prescripción.

La manera de correr traslado será a través de actuario que se constituya en el domicilio de la autoridad demandada acompañada de la copia de la demanda y sus anexos.

Una vez siendo sabedor de la demanda interpuesta, el demandado puede preparar su contestación a la misma asumiendo distintas actitudes, una de ellas es el allanamiento, previsto en el artículo 22 de la ley de la materia que podrá tener lugar hasta antes del cierre de la instrucción, situación en la cual el demandado se somete expresamente a las pretensiones de su contraparte.

El modo común de responder a una demanda es la figura que reviste el demandado cuando resiste lo aducido por el demandante, expresando sus excepciones y defensas. Las primeras entiéndase por aquellas que tiene como fin dilatar la tramitación del proceso o bien que este se deseche; y las segundas son los argumentos de fondo expresados refiriéndose a cada uno de los hechos manifestando su inexistencia ofreciendo o exhibiendo sus probanzas o bien dejando la carga de la prueba a su contraria y recurriendo a las causales de nulidad demostrando su legalidad.

La actitud pasiva por el que el demandado deja de asumir sus derechos

procesales, también llamado contumacia o rebeldía, dan por resultado presumir ciertos los hechos que el actor le imputa de manera expresa, salvo prueba en contrario.

4.2 Contestación a la Demanda

Admitida la demanda, se corre traslado a la autoridad administrativa emisora del acto impugnado para que conteste dentro de los 45 días. En el caso de que se traten de distintas autoridades el término para contestar la demanda correrá individualmente, por lo que toca a las autoridades que sean parte en el juicio y que no hayan sido señaladas dentro de la demanda se les correrá traslado de oficio.

Al contestar la demanda, así como su ampliación según sea el caso, se expresarán:

- Incidentes de previo y especial pronunciamiento.
- Consideraciones que impidan resolver el fondo o que demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho del actor.
- Se referirá a los hechos narrados por el actor: afirmándolos, negándolos o ignorándolos, en éste último caso se tendrán por ciertos.
- Refutará los conceptos de impugnación expuestos.
- Los argumentos para desvirtuar la indemnización a la actora.
- Ofrecerá las pruebas que respalden sus excepciones; en caso del ofrecimiento de alguna prueba pericial o testimonial, se precisaran los extremos a demostrar, señalando el nombre y domicilio del testigo o perito según sea el caso.

El escrito de contestación a la demanda deberá ir acompañada con los documentos señalados en el artículo 21 de la ley de la materia. Los que a

continuación se mencionan:

- Copias de la demanda para cada una de las partes, así como de todos los documentos que ofrezca como prueba.
- El documento en el que acredite su personalidad para comparecer a juicio en el caso de tratarse de un particular y no gestione en nombre propio.
- El cuestionario que debe desahogar el perito o testigo, indicando su nombre y domicilio.
- Los documentos que ofrezca como prueba.

Todos estos documentos se deberán exhibir con las copias para cada parte. En el caso de tratarse de tercero interesado a juicio se seguirán las reglas establecidas para el demandado.

4.3 Medidas Cautelares

Las medidas cautelares establecidas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo con el fin de “mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público”, tal como lo establece el artículo 24.

Por su parte el Maestro Manuel Lucero, citando al profesor Santiago Varas Ibáñez, refiere al respecto:

“las medidas cautelares deben lograr la adecuación tiempo- resolución del fallo, corrigiendo ese desfase o inadecuación temporal del momento del fallo con la realidad jurídica que resuelve a los efectos de lograr una justicia administrativa plena y eficaz. De poco vale que se reconozca a un sujeto un derecho si ello ocurre en un momento en el cual el fallo ya no sirve para su resarcimiento

efectivo, o, igualmente, si se le concede una indemnización por los daños cuando en realidad no debería haberse causado los daños si cautelarmente se le hubiera mantenido en su posición jurídica del momento en que plantea una pretensión cautelar”⁴⁵.

La adopción de las medidas cautelares por la ley en comento tiene como finalidad directa que subsista el objeto materia de la litis y de manera indirecta, el que una vez concluido el proceso sea posible llevar a cabo la sentencia, criterio que respalda la jurisprudencia de la Corte:

“Novena Época

Registro: 196727

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Marzo de 1998

Materia(s): Constitucional, Común

Tesis: P./J. 21/98

Página: 18

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.

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

⁴⁵ LUCERO, Espinosa. MANUEL. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal. Novena Edición. Ed. Porrúa. México 2006. P 183.

en comento no rige la garantía de previa audiencia.”

Las medidas cautelares podrán decretarse una vez iniciado el proceso, su establecimiento podrá ser a petición del demandante o por oficio cuando el Magistrado instructor considere que se puede causar una afectación inminente de manera que, si el riesgo es patrimonial se exigirá garantía para responder de los daños y perjuicios que se causen con la medida cautelar, así también en los casos que por tratarse de situaciones jurídicas duraderas se produzcan daños substanciales al actor o una lesión importante al derecho que pretende por el simple transcurso del tiempo.

El escrito en donde se soliciten las medidas cautelares deberá contener:

- El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, así como su Dirección de Correo Electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia el Línea.
- Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma,
- Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar que se solicita, dicho de otra manera deberá demostrar el derecho para pedir la medida cautelar, y
- Copias necesarias de la promoción para cada una de las partes que vayan a participar en el juicio, para correrles traslado, entre ellas, a la autoridad a quien se le impute el acto administrativo, para que en el plazo de tres días, rinda informe.

El Tribunal deberá verificar las siguientes circunstancias:

- Que se desprenda que dicha petición es consecuencia de la existencia de la probable ejecución del acto administrativo combatido, hecho que alteraría la situación de hecho existente, dejando el litigio sin materia o causar daño irreparable.

- Cuando el establecimiento de las medidas puedan producir daños a terceros, deberá la sala Regional ordenar al actor otorgue garantía bastante para reparar mediante indemnización el daño y los perjuicios que con su desarrollo estas pudieran causar si no obtiene sentencia favorable en el juicio.

Una vez transcurrido el término de cinco días a partir de la recepción del informe o haya vencido el plazo para presentarlo en el que se tendrán por ciertos los hechos en caso de omisión, la Sala Regional dictará resolución definitiva en la que decrete o niegue las medidas cautelares así como la admisión de la garantía ofrecida debiéndose otorgar dentro del plazo de tres días, previniendo que sin ésta garantía la medida cautelar dejara de tener efecto.

Las medidas cautelares otorgadas, podrán modificarse o revocarse durante el proceso, siempre que ocurran hechos supervenientes que lo justifiquen.

El solicitante de la medida cautelar podrá ser indemnizado por la autoridad responsable del acto administrativo, cuando éste no de cumplimiento con lo ordenado por el Tribunal, teniéndose por nulas dichas actuaciones por violación a las medidas cautelares previstas e imponiéndole multa.

Cuando se solicita la suspensión del acto combatido, el demandante deberá en primera instancia hacer dicha petición a la autoridad ejecutora del acto administrativo, ante su negativa se presentara dicha solicitud ante el Tribunal en cualquier tiempo hasta antes de dictarse la sentencia, acompañando:

- copias a favor de la contraparte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o indemnización, y una mas para la carpeta de suspensión,
- exposición de sus razones por las cuales considera que debe otorgarse la suspensión provisional,

- las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía y en su caso la negativa de la de suspensión o el reinicio de la ejecución, si las hay,
- el ofrecimiento de la garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demanda o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable.

Una vez analizadas las causas y consecuencias de la solicitud, el Tribunal podrá otorgar la suspensión provisional verificando:

- Que no se afecte el interés social; que no contravengan disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio.
- Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.
- Que de no decretarse la suspensión se le causen al demandante daños mayores.
- Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

La sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión, podrá ser modificada o revocada cuando ocurra un hecho superveniente o sea impugnada mediante recurso de reclamación por parte de la autoridad demandada.

El alcance de la suspensión esta referida a la ley que regule el acto. Cuando no se prevea, el Tribunal lo indicará, subsistiendo en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.

La garantía ofrecida podrá liberarse cuando la sentencia sea favorable al demandante y en caso contrario deberá hacerse efectiva siempre que se acredite se hayan causado daños o perjuicios consecuencia de las suspensión del acto.

4.4 Ampliación a la Demanda

La ampliación de la demanda se presenta dentro de los veinte días siguientes a aquél en el surta efecto la notificación del acuerdo que admita la contestación de la demanda, en los siguientes casos:

1. Cuando se impugna una negativa ficta.
2. Cuando el actor manifiesta desconocer la resolución administrativa que pretende impugnar, su notificación o su ejecución, cuestiones que la autoridad demanda dará a conocer en el escrito de contestación a la demanda.
3. Si en la contestación de la demanda se dan a conocer cuestiones desconocidas para el actor.
4. Cuando la autoridad alegue sobreseimiento del juicio por ser extemporáneo.

El escrito deberá indicar el Juicio en que se actúa operando las mismas reglas del escrito inicial de demanda, la autoridad deberá de dar contestación a dicha ampliación en el término de veinte días contados al día siguiente hábil al de su notificación.

4.5 Pruebas

La etapa probatoria tiene lugar dentro del periodo de instrucción y sólo se admitirán hasta antes de dictar sentencia aquellas pruebas que tengan el carácter de supervenientes, situación en la que se deberá dar vista a la contraparte para que haga sus manifestaciones al respecto.

El ofrecimiento de pruebas se realiza para el demandante dentro del escrito de demanda y para el demandado y tercero perjudicado en la contestación de la demanda. En algunos casos y en función de mejor proveer el Magistrado Instructor

podrá, hasta antes del cierre de instrucción, requerir la exhibición de algún documento que tenga relación con la litis, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes. En caso de hacerlo dentro de la etapa de instrucción, podrá proponer al Pleno o Sección, se reabra dicha etapa para los mismos efectos.

4.5.1 Concepto de Prueba

La prueba constituye el medio para acreditar las pretensiones, tendientes a mostrar al juzgador la verdad histórica de los hechos que dan motivo al juicio.

Para Ovalle Favela la prueba es:

“En sentido estricto “es la obtención del cercioramiento del juzgador sobre los hechos cuyo esclarecimiento es necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso. En este sentido, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes.”

En sentido amplio, también se designa como prueba a todo el conjunto de actos desarrollados por las partes, los terceros u el propio juzgador con el fin de lograr el cercioramiento de éste sobre los hechos controvertidos u objeto de prueba.”⁴⁶

4.5.2 Objeto de la Prueba

El fin de todo tipo de prueba en juicio tiende a demostrar al juzgador aquellos actos o hechos que sean no admitidos o bien desvirtuados por la contraria y no notorios que puedan perjudicar jurídicamente a alguna de las partes.

Particularmente el objetivo de la prueba tiene su fundamento en la idea de que el derecho no sólo actúa por medio de pretensiones, pues para ello, exige una

⁴⁶ OVALLE, Favela. José. “Teoría General del Proceso”. Quinta edición. Ed. Oxford, México 2001. P 306.

verificación de dichas solicitudes, ya que el raciocinio no se desenvuelve sino partiendo de una referencia tangible, que constituye el fundamento de la razón.

La prueba como consecuencia cumple con el papel de medio de verificación de las proposiciones que las partes arguyen en juicio, con el objetivo de delimitar perfectamente los alcances de su dicho.

4.5.3 Tipos de Pruebas

En el juicio contencioso administrativo son admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo que se limiten a los hechos que consten en documentos en poder de las autoridades.

4.5.3.1 Confesional

La distinción de este tipo de prueba con la testimonial es que la confesional se realiza por declaraciones de hechos propios y que dichas declaraciones produzcan efectos jurídicos sobre la persona quien los emite, mientras que la testimonial es producida por persona ajena al juicio y sus declaraciones no le afectan. Aunque la ley de la materia es omisa al mencionar las particularidades en las que se desenvuelve este tipo de probanza, sólo puntualiza:

Artículo 40.- "... en los juicios que se tramiten ante el Tribunal, será admisibles toda clase de pruebas, excepto LA DE CONFESION DE LAS AUTORIDADES MEDIANTE ABSOLUCIONES..."

Entendiéndose que los parámetros a seguir son los indicados en el Código Federal de Procedimientos Civiles, ley supletoria de la materia de acuerdo con lo establecido por el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso

Administrativo.

Hecha la puntualización anterior tenemos que en la preparación de la prueba confesional se deberá verificar que el oferente de la misma exhiba el pliego de posiciones en sobre cerrado, el cual deberá ser resguardado en el secreto del Tribunal, asentándose la razón respectiva en la cubierta.

Una vez habiendo exhibido el pliego de posiciones será citado personalmente el que haya de absolver posiciones, a más tardar, el día anterior al señalado para la diligencia, bajo apercibimiento de que, si dejare de comparecer sin justa causa, se tendrá por confeso.

Compareciendo el absolvente de las posiciones el Tribunal abrirá el pliego, verificando que las posiciones se articulen en términos claros y precisos, no contenga más de un hecho y no sean insidiosas. Una vez realizado esto se le hará protestar al absolvente de decir la verdad y se procederá a iniciar el interrogatorio.

Si fueren varios los que hayan de absolver posiciones al tenor de un mismo interrogatorio, las diligencias se practicarán separadamente y en un mismo día, siempre que fuere posible, evitando que los que absuelvan primero se comuniquen con los que hayan de absolver después, tampoco se permitirá que la parte que ha de absolver un interrogatorio de posiciones esté asistida por su abogado, procurador, ni otra persona; ni se le dará traslado, ni copia de las posiciones, ni término para que se aconseje. Si el absolvente no hablare el español, podrá ser asistido por un intérprete, el cual será nombrado por el Tribunal. Si la parte lo pide, se asentará también su declaración en su propio idioma, con intervención del intérprete.

Las contestaciones serán categóricas, en sentido afirmativo o negativo; pudiendo agregar las explicaciones que considere necesarias, y, en todo caso, dará las que el tribunal le pida. Si la parte absolvente se niega a contestar, o contestare

con evasivas, o dijere ignorar los hechos propios, el Tribunal la apercibirá de tenerla por confesa, si insiste en su actitud. Cuando el absolvente, al enterarse de su declaración, manifieste no estar conforme con los términos en que se hayan asentado sus respuestas, el Tribunal decidirá, en el acto, lo que proceda, determinando si debe hacerse alguna rectificación en el acta. Contra esta decisión no habrá recurso alguno.

Si la parte estimare ilegal una pregunta, podrá manifestarlo al Tribunal, a fin de que vuelva a calificarla. Sí se declara procedente, se le repetirá para que la conteste, apercibida de tenerla por confesa, si no lo hace.

Las declaraciones serán asentadas literalmente, a medida que se vayan produciendo, y serán firmadas al pie de la última hoja y al margen de las demás o bien en caso de manifestar que no supiere firmar, imprimirá su huella digital y si no quisieren hacer lo uno ni lo otro, se hará constar esta circunstancia. Firmadas las declaraciones por los que las hubieren producido, o, en su defecto, sólo por el Tribunal, no podrán variarse, ni en la substancia ni en la redacción.

4.5.3.2 Documental

Para facilitar la rendición oportuna de las probanzas que ofrezcan las partes, la ley de la materia indica que las autoridades o funcionarios deberán expedir copias certificadas previo pago de derecho de los documentos que se requieran, apercibiéndole en caso de omisión se le decretara medida de apremio, consistente en multa, esto cuando la autoridad no sea parte del juicio, en caso contrario se le apercibirá ante su omisión teniéndose por ciertos los hechos que se pretende probar, siempre que previamente se hayan identificado los documentos con toda precisión caracteres y contenido.

Otra forma para verificar la autenticidad de los documentos exhibidos se

contempla mediante comisión de un secretario o Actuario que recabe la certificación omitida y ordenar la compulsación de los documentos originales que obren en poder de la autoridad.

4.5.3.3 Testimonial

Por regla general, quien ofrece la prueba deberá de presentar a sus testigos, a menos que manifieste no poder hacerlo en cuyo caso el Magistrado Instructor los citará con apercibimiento de apremio si faltaren sin justa causa o habiendo comparecido, se negaren a declarar, serán apremiados por el Tribunal en virtud de que todos los que tengan conocimiento de los hechos que las partes deben probar, están obligados a declarar como testigos, a menos de tratarse de funcionarios públicos o quienes lo hayan sido que por razón de sus funciones conozcan o hayan conocido los hechos, sólo serán obligados por el Tribunal cuando lo juzgue indispensable para la investigación de la verdad, de otra manera no están obligados.

Para el examen de los testigos, no se presentarán interrogatorios escritos. Las repreguntas serán formuladas verbal y directamente sin límite en relación directa con los hechos controvertidos, por las partes o sus abogados, al testigo. Primero interrogará el promovente de la prueba, y, a continuación, las demás partes, pudiendo el Tribunal, en casos en que la demora pueda perjudicar el resultado de la investigación, a su juicio, permitir que a raíz de una respuesta, hagan las demás partes las repreguntas relativas a ella, o formularlas el propio Tribunal. En caso de que el testigo se trate de un funcionario que resida fuera del lugar del negocio o se trate de funcionarios públicos de la Federación o de los Estados a que alude el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rendirán su declaración por oficio, por lo que deberá presentar en pliego cerrado dentro de tres días después del auto en que se mande recibir la prueba, si lo presentaren después, no les será admitida, sin perjuicio de que, en todo caso, la parte interesada se presente directamente a repreguntar, ante el Tribunal requerido, el que hará la

calificación de las repreguntas, cuidando de asentarlo, literalmente en autos, las que deseche.

Las preguntas y repreguntas seguirán las mismas formalidades a las establecidas en la prueba confesional.

Después de tomarse al testigo la protesta de conducirse con verdad, y de advertirlo de las penas en que incurre quien se conduce con falsedad, se hará constar su nombre, edad, estado civil, lugar de residencia, ocupación, domicilio, si es pariente consanguíneo o afín de alguno de los litigantes, y en qué grado; si tiene interés directo en el pleito o en otro semejante, y si es amigo íntimo o enemigo de alguna de las partes. A continuación, se procederá al examen.

Los testigos serán examinados separada y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar las declaraciones de los otros. Cuando no fuere posible terminar el examen de los testigos en un solo día, la diligencia se suspenderá para continuarse al día hábil siguiente.

Cuando el testigo deje de contestar algún punto, o haya incurrido en contradicción, o se haya expresado con ambigüedad, pueden las partes llamar la atención del Tribunal, para que, si lo estima conveniente, exija a aquél las respuestas y aclaraciones que procedan

Si el testigo no habla el castellano, rendirá su declaración por medio de intérprete, que será nombrado por el Tribunal. Cuando el testigo lo pidiere, además de asentarse su declaración en español, podrá escribirse en su propio idioma, por él o por el intérprete. Este último deberá, antes de desempeñar su encargo, protestar hacerlo lealmente.

Si el testigo fuere indígena y no hable el español, o hablándolo no lo supiera leer, deberá asistirle un intérprete con conocimiento de su lengua y cultura, a fin de

que rinda su testimonio en su propia lengua o en español; pero en cualquier caso, el mismo deberá asentarse en ambos idiomas.

Cada respuesta del testigo se hará constar en autos, dando razón de su dicho respecto de las respuestas que no la lleven ya en sí, y el tribunal deberá exigirla.

El testigo firmará al pie de su declaración y al margen de las hojas en que se contenga, después de que la lea por sí mismo y la ratifique. Si no quiere, no sabe o no puede leer, la declaración será leída por el secretario, y si no quiere, no sabe o no puede firmar, imprimirá su huella digital, de todo lo cual se hará relación motivada en autos.

La declaración, una vez ratificada, no puede variarse ni en la substancia ni en la redacción.

En el acto del examen de un testigo o dentro de los tres días siguientes, pueden las partes atacar el dicho de aquél, por cualquier circunstancia que, en su concepto, afecte su credibilidad. Para la prueba de las circunstancias alegadas, se concederá un término de diez días, y, cuando sea testimonial, no se podrán presentar más de tres testigos sobre cada circunstancia. El dicho de estos testigos ya no puede impugnarse por medio de prueba, sin perjuicio de las acciones penales que procedan, y su valor se apreciará en la sentencia.

4.5.3.4 Pericial

La prueba pericial se hace un instrumento necesario cuando para el esclarecimiento de los puntos en controversia se refieran a cuestiones distintas al derecho y que para su convicción se apoye en alguna técnica o ciencia.

La ley de la materia refiere que en el acuerdo a la contestación o a su ampliación se

requerirá a las partes para que en el plazo de diez días presenten sus peritos a fin de acreditar tener conocimiento en la ciencia, técnica o arte sobre el cual verse su dictamen, aceptar el cargo y protestar su legal desempeño, bajo apercibimiento de considerar sólo a aquel que cumpla con dichos requisitos. En caso de que el Magistrado deba presidir la diligencia y así lo permita la naturaleza de esta, señalará día y hora para su desahogo, y si es necesario exigir la práctica de nuevas diligencias y las aclaraciones que estime conducentes.

En acuerdo de discernimiento de cargo el Magistrado Instructor otorgará el plazo de quince días para rendir y ratificar su dictamen, apercibiéndole al oferente de la prueba, que en caso de no hacerlo dentro del plazo concedido no se considerará dicho dictamen. Mismo plazo que por causa justificada podrá hasta antes del vencimiento del plazo, solicitar la ampliación del mismo o sustitución del perito, señalando nombre y domicilio del que se propone.

El perito tercero será nombrado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos, y en caso de no contar con perito para determinada ciencia, técnica o arte bajo su responsabilidad designará perito que debe rendir dicho dictamen; misma que cubrirá sus honorarios; si debe ser perito valuador el perito será una Institución de Crédito, y sus honorarios serán cubiertos por las partes. El plazo para rendir su dictamen será de quince días.

4.5.3.5 Inspección

La inspección judicial puede practicarse, a petición de parte o por disposición del Tribunal, cuando pueda servir para aclarar ó fijar hechos relativos a la contienda que no requieran conocimientos técnicos especiales, para ello podrán comparecer las partes, sus representantes y abogados y hacer las observaciones que estimen oportunas, así como el levantamiento de planos y fotografías del lugar o los objetos

de inspección, dentro del acta circunstanciada de la diligencia, misma que será firmada por los que concurran a la misma.

4.5.4 Sistema de Valoración de la Prueba

Este paso en el juicio tiene lugar una vez se hayan desahogado las pruebas ofrecidas por las partes y se decrete cerrada la instrucción teniendo en cuenta con ello no tener nada pendiente en juicio, por lo que el Tribunal se encuentra en el papel de otorgar el valor que estime necesario a las pruebas ofrecidas.

El sistema de valoración de pruebas cumple con el fin de calificar las pruebas ofrecidas, admitidas y desahogadas, en relación con el grado de certeza y convicción con la que se acerque al juzgador para probar lo alegado por las partes.

La doctrina ha adoptado tres sistemas de valoración de las pruebas y son:

- De la prueba libre. Este tipo de valoración depende por completo del juzgador al no estar obligado a seguir una regla legal que indique los aspectos que debe basar su criterio de valoración.
- De la prueba Tasada. Este tipo de sistema deja de lado la lógica que el juzgador pueda observar para la valoración de determinada prueba, de manera que sólo aplica el criterio legal constituyendo un juicio inalterable y consistente.
- De la Sana Crítica. Este tipo de sistema combina los dos sistemas anteriores, pues el juzgador al apreciar la prueba deberá tomar en cuenta las reglas que la legislación determina.

El sistema seguido por el Tribunal para la valoración de las pruebas se encuentra determinado en el artículo 46 al mencionar:

“La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

- I. Hará prueba plena la confesional expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero, si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.*
- 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 adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia”.

Analizando la parte final de la fracción primera del artículo en comento, se distingue que el sistema seguido por la Sana Crítica, determina que en los casos de valorar documentos públicos estos tendrán pleno valor probatorio, no así cuando estos conlleven declaraciones o manifestaciones de algún particular pues estas declaraciones o manifestaciones quedan fuera del alcance de comprobación del juzgador debiéndole dejar a éste que su experiencia determine el grado de eficacia probatoria

Concluyendo el artículo en estudio que si una vez reunidas y valoradas las pruebas resultará distinta la apreciación de los hechos materia del litigio, se deberá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto anteriormente, así dejando que la experiencia del juzgador determine el grado valía de cada prueba.

4.6 Alegatos y Cierre de Instrucción

Diez días después que se hayan desahogado las pruebas ofrecidas por las partes, así como concluido todas las diligencias pendientes, el Tribunal notificará a las partes mediante lista, el cierre de la instrucción, refiriendo que dentro del término de cinco días expongan de manera escrita sus argumentos por los que funden sus pretensiones, una vez concluido dicho término, con los escritos de alegatos de las partes contendientes o sin ellos se emitirá el acuerdo que tenga por cerrada la instrucción.

4.7 Sentencia

Conforme a la doctrina hay dos tipos de sentencias, la primera de ellas, resuelve cuestiones incidentales dentro del proceso, es decir, una decisión intermedia sin resolver el fondo del litigio, como podría ser las sentencias interlocutorias, que resuelve sobre los medios precautorios; la segunda, tema a tratar, son aquellas que su estudio se basa en la litis principal, motivo del juicio, y como tal, pone fin al proceso.

La regulación procesal de las sentencias en la ley de la materia previene que toda sentencia emitida por el Tribunal fundará sus resoluciones en derecho, debiendo examinar las pretensiones establecidas por el accionante en su demanda, al tenor abre la posibilidad para que pronuncie sus pretensiones sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo su interés jurídico, es decir, podrá plantear pretensiones que no habían sido hechos valer previamente en el recurso administrativo correspondiente, y que deberán ser sometidos a estudio en conjunto con los demás puntos petitorios, así como de las excusas y defensas hechas valer por la autoridad demandada y refiriéndose a cada prueba aportada, dando cabal cumplimiento con el principio de Exhaustividad.

Sobre este principio, el Tribunal tiene una particularidad al manejar que para

el estudio de las controversias planteadas, primero se examinarán aquellos conceptos de anulación que pudieran llevar a declarar la nulidad lisa y llana, y que en el supuesto de que dichos conceptos resultaren infundados, se procederá al análisis de los conceptos formales o procedimentales que de considerarse fundados puedan dar lugar a una sentencia para efectos, en este orden de ideas sirve de base la siguiente jurisprudencia:

*“Novena Época
Registro: 182842
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVIII, Noviembre de 2003
Materia(s): Administrativa
Tesis: I.1o.A.106 A
Página: 962*

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

Por disposición expresa del artículo 237, párrafo primero, del código tributario, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben estar fundadas en derecho y resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, teniendo las Salas la facultad de invocar hechos notorios, lo cual alude a los principios de exhaustividad, congruencia y fundamentación. El principio de exhaustividad de las sentencias dictadas en el juicio contencioso administrativo ha evolucionado, pues el primer párrafo del artículo en comento, antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre del año dos mil, disponía que en las sentencias debían examinarse "todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado", texto del que, al ser interpretado en relación con el segundo párrafo del propio precepto, se desprendía que el principio de exhaustividad tenía ciertas excepciones. Sin embargo, conforme al texto vigente del primer párrafo del precepto citado resulta más fácil determinar cuándo el tribunal no está obligado a examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, ya que está obligado a resolver expresamente "sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda" y en este sentido existe, desde luego, la posibilidad de que el tribunal deba examinar todos y cada uno de los conceptos de nulidad, cuando todos resulten infundados, de tal forma que para declarar la validez de un acto debe examinar todos los argumentos tendentes a demostrar su ilegalidad. Por otro lado, de la primera parte del segundo párrafo del numeral citado, que establece que: "Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o

resolución de la Sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana.", se desprende que los conceptos de nulidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana se deben examinar de manera preferente, lo cual conduce, por lógica, a que sólo en el supuesto de que sean infundados debe procederse al estudio de conceptos que pudieran dar lugar a una nulidad para efectos. La excepción al principio de exhaustividad antes apuntado tiene su razón de ser en que la invalidez lisa y llana del acto impugnado con motivo de un concepto de nulidad fundado excluye el estudio de los demás conceptos y, consecuentemente, el de los argumentos relativos que la autoridad demandada exponga en su contestación a la demanda, en la medida en que cualquiera que sea el resultado del análisis de éstos no puede variar el sentido o la consecuencia de la nulidad decretada, de tal suerte que el examen de ellos, además de ocioso, resultaría contrario al principio consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que la impartición de justicia debe ser pronta, completa e imparcial. Por último, de la segunda parte del segundo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación se deduce una segunda excepción, al disponer que: "En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.", pues de no haber conceptos de nulidad que conduzcan a una nulidad lisa y llana deben examinarse los que pudieran conducir a una nulidad para efectos, de los que puede haber varios en que se pongan de manifiesto violaciones cometidas en el procedimiento, de tal suerte que de resultar fundado el concepto que se refiera a la violación más remota haría innecesario examinar los restantes argumentos de las partes en el juicio, pues de estar viciada una fase del procedimiento, contamina a todas las siguientes.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

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

Como se ha planteado, bajo el principio de exhaustividad el juzgador deberá estudiar cada punto expuesto por las partes durante el proceso, tomado como parámetros de dicho análisis lo establecido en la ley. En el entendido que el principio de fundamentación va de la mano con el de motivación donde este atiende a mencionar las circunstancias y modalidades del acto planteado en particular para asentar la razón del porque la aplicación de determinado criterio jurídico y la fundamentación se avoca a mostrar los dispositivos legales que sirvieron como principios de apoyo para dirimir la controversia planteada.

Los puntos controvertidos y estudiados a la luz del Derecho deberán en todo momento tener una íntima relación, tal como lo exige el principio de congruencia, pues debe existir una identidad entre lo controvertido y lo resuelto por el Tribunal.

Dentro del ángulo de vista material de las sentencias, su estructura inicia con la mención de los datos que sirven para su identificación como, número de expediente, los nombres de las partes, competencia del Tribunal, llamada <<Preámbulo>>.

Los <<Resultandos>> que no es más que la convergencia clara y sucinta de las actuaciones de las partes, abarcando desde la descripción de como se dieron los hechos que originaron la demanda según la posición de cada parte hasta el cierre de instrucción con el pronunciamiento de los alegatos, si estos fueron presentados.

Los <<Considerandos>> en relación a lo planteado por las partes, verterán los razonamientos lógicos jurídicos por la que el juzgador examinará cada punto controvertido en el juicio, así como la valoración de las pruebas ofrecidas; todo ello en base a los fundamentos y principios legales del Tribunal, haciendo a esta parte la más importante, pues se confrontan las pretensiones, excepciones y defensas de cada parte.

La cuarta y última parte es la que contiene los puntos <<Resolutivos>> en los que se dice de forma muy específica el sentido del fallo, si es favorable para alguna de las partes, indicará el plazo de su cumplimiento, si existe o no condena así como su monto.

El pronunciamiento de la sentencia tendrá lugar una vez verificado la inexistencia de alguna diligencia, por lo que se declarará cerrada la instrucción para lo cual se emitirá el acuerdo que así lo decrete.

A partir de dicho acuerdo se comenzará a contar el plazo de 60 días para que se dicte sentencia, dentro del cual se contará 45 días a partir de que el magistrado instructor tenga en su poder el expediente integrado para que realice su proyecto de sentencia el cual deberá ser firmado por los otros dos magistrados teniendo un plazo que no exceda de diez días para que formulen voto total o parcial en caso de estar en contra del proyecto presentado.

Una vez notificada a las partes la sentencia tienen un término de quince días para interponer la demanda de amparo. Trascurrido este término o que se haya declarado bajo protesta de decir verdad la no interposición del juicio de amparo, la sentencia tendrá el carácter de firme y comenzará a contar el plazo de cuatro meses para su cumplimiento.

4.8 Instancia de Queja

Si bien es cierto, la instancia de queja es procedente en los casos de que el demandado no de cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal; también es procedente cuando una vez trascurrido el término de cuatro meses para el cumplimiento de la sentencia el demandado incurra en repetición de la resolución anulada o en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia, así como cuando su notificación es extemporánea. Y por segunda vez, cuando el motivo sea por la omisión al cumplimiento de sentencia.

4.9 Reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo: El Juicio en Línea y El Juicio Sumario

El desarrollo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido acelerado, podría afirmarse que es el organismo jurisdiccional más dinámico en el

país, prueba de ello son las reformas del 12 de junio de 2009 y 10 de diciembre de 2010, que tienden a transformar la ley procesal al incluir el capítulo X, titulado <<El Juicio en Línea>>, y en el Capítulo XI el <<Juicio Sumario>>. Estas reformas reflejan el desarrollo de un procedimiento novedoso, fácil y rápido, tratando con ello se desarrolle un juicio de orden práctico, de mayor celeridad buscando estar a la vanguardia en la impartición de justicia.

4.9.1 El Juicio en Línea

El esquema planteado a través del Sistema de Justicia en Línea, como así reseñan sus nuevas reformas, da cabida a la promoción total del Juicio Contencioso Administrativo a través de internet, tratando con ello de acercar el aparato de justicia al particular facilitando la promoción de cualquier acto procesal, así como de la revisión del expediente mismo, sin que la distancia entre el domicilio de las partes y el Tribunal sea un obstáculo para dejar de estar al pendiente del desarrollo del juicio.

El demandante al momento de interponer el escrito de demanda también deberá manifestar si es su deseo se desarrolle el juicio mediante el Juicio en Línea (en caso de no hacerlo se entenderá que el juicio se seguirá por la vía tradicional). Elegido el sistema de justicia en línea cualquier actuación se hará por vía electrónica mismas que deberán ser acompañadas de la Firma Electrónica Avanzada, así como todas las notificaciones que se practiquen durante el juicio, para lo cual se elaborará la minuta electrónica que precise la actuación o resolución a notificar, así como los documentos que se adjunten, registrando la fecha y hora en se efectuó el envío.

Las notificaciones se tendrán por practicadas cuando el sistema en línea genere el acuse de Recibo Electrónico donde conste la fecha y hora en que la o las partes ingresaron al Expediente Electrónico, lo que deberá suceder dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la fecha de envío del aviso a la dirección de Correo Electrónico de la o las partes, en caso de transcurrido el plazo de tres días sin que el sistema de justicia genere el acuse de recibo se efectuará la notificación mediante

lista y por Boletín Procesal al cuarto día hábil, teniéndose como días hábiles los días que se encuentren abiertas las oficinas de las Salas del Tribunal y horas hábiles las 24 horas.

Para mayor seguridad y discreción sólo pueden ingresar al expediente Electrónico las partes, personas autorizadas y delegados que para su consulta tengan registrada su Clave de Acceso, Contraseña y Firma Electrónica Avanzada, pues su uso son responsabilidad de sus titulares.

El plazo para la presentación del escrito de demanda es de 45 días, teniéndose como horas hábiles las 24 horas. Emplazándose a la autoridad demandada a través de la Dirección de Correo Electrónico Institucional o bien el domicilio oficial de sus unidades administrativas a las que corresponda su representación que para ello la autoridad haya registrado en la Secretaría General de Acuerdos o ante la Presidencia de las Salas Regionales.

Los documentos que las partes ofrezcan como pruebas se deberán exhibir de forma legible, tendrán el mismo valor probatorio que su constancia física, para ello el secretario de acuerdos que conozca del asunto certificará su cotejo con los originales físicos mismos que garantizará su resguardo junto con los bienes materiales que sean objeto de prueba. En los casos de ofrecer pruebas diversas a las documentales, éstas deberán ofrecerse en la demanda y ser presentadas a la Sala que esté conociendo del asunto, en la misma fecha en la que se registre en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

En los casos del llamamiento a un Tercero Interesado a juicio, éste deberá al momento de contestar la demanda precisar si desea que el juicio se continúe de esta manera, en tal supuesto deberá indicar dirección de correo electrónico y se digitalicen los documentos presentados, o bien, elegir su tramitación vía tradicional, en este caso la Sala imprimirá y certificará todo lo actuado a fin de que se integre el expediente de manera tradicional.

4.9.2 El Juicio Sumario

La implementación del juicio en vía sumaria plantea la simplificación de los plazos y etapas procesales, concediendo a las partes el hacer uso de los medios de defensa existentes en el juicio desarrollando de forma tradicional. Este nuevo esquema nace con el objetivo de llevar un juicio dinámico que ayude a reducir el retraso de los juicios por el establecimiento de plazos extensos, sin que por ello se deba renunciar a la emisión de sentencias cuidadas y ajustadas a derecho.

Con el fin de cuidar y preservar el principio constitucional del derecho a la seguridad jurídica, se han fijado los parámetros para que sea el gobernado quien decida se substancie el juicio vía sumaria o tradicional, esto en relación a que se den los elementos necesarios para su procedencia. Los cuales son:

“ARTÍCULO 58-2. Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;

II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;

III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;

IV. Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, ó

V. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.

También procederá el Juicio en la vía Sumaria cuando se impugnen resoluciones definitivas que se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de Leyes, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa...”

En cuanto a los plazos se manifiesta:

El plazo para la interposición de la demanda es de quince días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución a impugnar; el Tribunal al momento de admitir el auto admisorio fijará fecha para el cierre de etapa de instrucción, la cual no excederá de sesenta días siguientes a la emisión de dicho auto, pudiendo prorrogarse por diez días si el magistrado instructor advierte que el expediente no se encuentra debidamente integrado.

El término para dar contestación a la demanda es de quince días. En los casos de ampliación a la demanda el término es de veinte días para su interposición e igual término para su contestación.

El desahogo de las pruebas aportadas en juicio se hará siguiendo las formalidades establecidas en el juicio tradicional, sólo para el caso del desahogo de la prueba pericial los términos establecidos en el artículo 43 serán reducidos a tres días, salvo el correspondiente a la rendición y ratificación del dictamen, el cual será de cinco días; por lo que hace a la prueba testimonial sólo será admitida si el oferente se compromete a presentar a sus testigos en la fecha y hora de la diligencia. La conclusión de la etapa probatoria será a más tardar de diez días previos a la fecha establecida para el cierre de instrucción.

En lo referente a la emisión de la sentencia, ésta en el término de diez días después de cerrada la etapa de instrucción, término que podrá ser ampliado por el Magistrado instructor hasta por diez días más, cuando prevenga que el expediente no se encuentra debidamente integrado.

CAPITULO QUINTO:

LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

5.1 Análisis de las Sentencias Emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Desde la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal en 1936, se han desarrollado importantes cambios tanto en su estructura orgánica como en su competencia material reflejada en el cambio de su denominación pasando de un Tribunal puramente fiscal a ser un Tribunal de competencia administrativa.

El Estado, a fin de garantizar el libre acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 constitucional, ha desarrollado diversos cambios al ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como prestador en vía ordinaria del derecho que tiene el gobernado a la administración de justicia, haciéndolo depositario de mayores facultades en el pronunciamiento de sus sentencias.

5.1.1 Ley de Justicia Fiscal

El establecimiento del Tribunal Fiscal por la Ley de Justicia Fiscal marcó la excepción a la tradicional solución de conflictos llevados a cabo ante algún órgano del Poder Judicial. La visión de la formación de una justicia contenciosa administrativa, reflejo de la ejercitada en Francia por el Consejo de Estado, acarrió diversas consecuencias, expresadas en su exposición de motivos y,

consecuentemente dentro de su articulado. Éstas fueron:

- Que el Tribunal estuviera colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo.
- Que sus fallos se realizaran en representación del Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace.
- Que fuera un Tribunal de justicia delegada.
- Sus fallos fueran de nulidad de resolución impugnada y en algunos casos pudiera llevar implícita la posibilidad de una condena.
- Sus fallos carecieran de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener su ejecución.

De esta breve introducción tenemos que, esta ley juzgará la legalidad de la resolución impugnada y, en caso de estimar su ilegalidad, declarara su anulación. Dicha situación converge en su exposición de motivos, aunque contrasta con el artículo 58 al referir:

*“...cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14 **indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución** la autoridad fiscal...”.*

Desprendiéndose que, el contencioso administrativo titulado así por su exposición de motivos <<declarativo de nulidad>> abría una pequeña pauta para pronunciar sentencias con características de <<plena jurisdicción>>.

El análisis de los asuntos expuestos ante el incipiente Tribunal Fiscal se llevaba a cabo mediante un procedimiento predominantemente oral, concentrándose en una sola audiencia en la que se daba lectura a la demandada y a su contestación, y el escrito presentado por el tercero interesado (en caso de existir). Se resolvían las cuestiones incidentales, o cualquier cuestión que impidiese el pronunciamiento de una decisión. Así mismo dentro de tal audiencia, se daba lugar a

la recepción de pruebas y el pronunciamiento de alegatos por las partes. Una vez suscitado tales actos, se resolvía examinando cada punto controvertido, y se expresaban los actos o procedimientos cuya nulidad o validez sea declarada reconocida.

Dentro de su articulado, no hace mención de término alguno en el que la autoridad responsable debería cumplir con la ejecución de sus sentencias, mucho menos contempla alguna consecuencia o mecanismo en caso de incumplimiento de sus determinaciones. En tanto, su exposición de motivos expresa que,

*“...el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. **La negativa de los agentes del Fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá de combatirse, como la de cualquier otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución**”.*

Esto hace pensar abiertamente que, para materializar sus sentencias, se debía agotar forzosamente el juicio de amparo, asignando ésta tarea al Poder Judicial.

5.1.2 Código Fiscal de la Federación de 1938

Como se ha venido diciendo, originalmente las sentencias de nulidad no vienen emparentadas con su ejecución con miras al cumplimiento del principio de justicia completa. La ley no faculta al Tribunal de medios coactivos para obligar a la autoridad renuente al cumplimiento de sus determinaciones. Copiosa situación se reflejó en el Código Fiscal de la Federación, este Código reafirmó lo establecido en la Ley de Justicia Fiscal pues, durante su vigencia no se plantearon cuestiones novedosas en materia de ejecución de las sentencias emitidas por el Tribunal.

Sus determinaciones se llevaban a cabo por el consenso al proyecto planteado por el magistrado instructor o por mayoría de votos, resultando su funcionamiento de carácter colegiado.

El examen de lo argüido por las partes se concentraba en una audiencia oral, tal como lo planteaba la Ley de Justicia Fiscal copiándose en su artículo 196.

Se reafirma la idea de que el Juicio de Nulidad era de tramitación necesaria para acudir al Juicio de Amparo, medio que representaba la instancia idónea para poder materializar la ejecución de sus sentencias ya que, por parte del Tribunal Fiscal, no existía presión alguna que permitiera reprimir a la autoridad demandada la inobservancia a sus sentencias.

5.1.3 Código Fiscal de la Federación de 1967

El 19 de enero de 1967 entra en vigor el segundo Código Fiscal de la Federación, el cual no cambió en mucho las normas sustantivas por las que se regía el juicio ante el Tribunal. El aspecto a resaltar en este código fue la supresión de las normas de carácter orgánico integrándolas en su naciente Ley Orgánica.

Por lo que hace a los términos procesales, estaban mejor definidos conservándose el plazo de quince días para la interposición del escrito de demanda (igualmente para su contestación). El plazo para la fijación de fecha de audiencia no sería mayor a 45 días contados a partir de la presentación del escrito de contestación de demanda.

La audiencia establecida en su artículo 222 mantenía el desarrollo planteado por los ordenamientos antecesores.

La sección IX, titulada <<De la Sentencia>>, establecía el término de quince

días para formular la sentencia si ésta no se había pronunciado en la audiencia. El proyecto de sentencia era elaborado por el magistrado instructor, posteriormente se turnaba a los otros dos magistrados para que lo firmaran en caso de estar de acuerdo con el sentido del proyecto, o formular voto particular en contra. En los casos en que los magistrados no estuvieran de acuerdo con el proyecto, éste quedaba como voto y se formulaba sentencia con los razonamientos de la mayoría.

La inexistencia de un capítulo de ejecución, ni el establecimiento de sanciones en caso de incumplimiento de la sentencia, dejan nuevamente a la autoridad demandada en libertad para elegir su ejecución.

5.1.4 Código Fiscal de la Federación de 1981

Con este Código, se ampliaron las facultades del Tribunal para llevar a cabo sus sentencias: se precisa la forma y los términos en los que la autoridad responsable debía materializar dicha determinación.

Por primera vez se establece la obligación a cargo de las autoridades demandadas para hacer cumplir las sentencias del Tribunal, estableciendo para tal fin el término de cuatro meses, dejando de señalar consecuencia alguna ante la falta de cumplimiento.

De forma clara se diferencia el sentido de las sentencias clasificándolas en:

- Aquellas que reconocen la validez de la resolución impugnada.
- Las que declaran la nulidad lisa y llana.
- Las que declaran la nulidad para determinados efectos, encerrando la obligación a cargo de la autoridad demandada para cumplimentar lo ordenado por el Tribunal bajo los lineamientos que se precisaron en la sentencia.

En relación a la exposición de motivos de este Código, se definió los alcances

de las sentencias dejando a salvo el derecho de la autoridad para realizar una nueva resolución cuando se tratara de la nulidad por omisión de las formalidades legales o vicios en el procedimiento que hubieran trascendido en la defensa del particular o al sentido de la resolución impugnada; siguiendo la misma suerte, los casos de nulidad derivada de la resolución emitida por una autoridad incompetente, dejando tal derecho a la autoridad competente.

Con el naciente Código Fiscal de la Federación, no fue posible dar cabal cumplimiento a sus determinaciones. Tratando de subsanar dicha actividad con la reforma de 1988 en el que se plantea en el artículo 239-TER la instancia de queja por primera vez, la cual era procedente por una sola ocasión: cuando la autoridad demandada, al tratar de dar cumplimiento con la sentencia de nulidad incurre en repetición, exceso o en defecto de la resolución anulada.

5.2 Análisis de las Sentencias que emite El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a la luz de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Los cambios que ha tenido el Tribunal han dejado atrás lo aducido en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, pues en ella claramente se establecía como mecanismo de auto control por parte del Poder Ejecutivo. Actualmente la idea se ha ido depurado por el mismo Tribunal al sustentarse como un Tribunal autónomo independiente de todo poder y paralelamente ha recibido mayores facultades para exigir la observancia de sus sentencias con miras al cumplimiento de lo establecido por el Derecho Humano de acceso a la justicia.

5.2.1 Clasificación de las Sentencias

Las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa de acuerdo con la ley de la materia son:

Las de <<Sobreseimiento>> que se limitan solamente a declarar el cese de la secuela procesal por la comprobación de la inexistencia de un requisito de procedencia; o bien, porque durante el desarrollo procesal la autoridad demandada haya dejado sin efecto la resolución o el acto impugnado, siempre que se satisfaga la pretensión del demandante. Este tipo de sentencias no estudia el conflicto de fondo sólo se limita a dejar las cosas tal y como se encontraban hasta antes de la interposición de la demanda. Alguno de estos casos surgen cuando el acto impugnado no afecta los intereses jurídicos del demandante; hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas, o hubiere consentimiento (entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal), en los plazos que señala esta Ley, etcétera.

Por lo que hace a las sentencias <<Declarativas>> operan en aquellos casos que la autoridad jurisdiccional reconoce la validez del acto impugnado dando pie a su ejecución y con ello se realicen todas las consecuencias que lleva aparejadas; o bien declaren la nulidad del acto ordenando cesen todos sus efectos. Este tipo de sentencias se encuentran expresadas en el artículo 50, cuarto párrafo de la ley referida.

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

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

Así, podemos afirmar que las sentencias declarativas tienen como característica determinar el deber ser impuesto por la norma jurídica al caso concreto motivo del juicio, por lo que no ameritan crear una situación jurídica diversa a la establecida en la norma: únicamente declara la existencia previa de un Derecho o de una obligación, pues son resultado de una serie de operaciones lógicas derivadas de los elementos examinados y probados en juicio.

Las sentencias de <<Condena>> entrañan, en primer lugar, un derecho reconocido a la parte vencedora para exigir de su contraparte el cumplimiento de una obligación consistente en hacer o no hacer, de tal manera que se restablezca efectivamente el derecho jurídico violado.

Citando a Xavier Ginebra Serrabou, “el derecho objetivo no sólo establece conductas, sino que a la vez crea sanciones en contra de quienes no realicen la conducta prescrita o no respeten la facultad derivada de la conducta prevista a favor del titular del derecho”⁴⁷. Se explica que las sentencias de condena encierran la voluntad de la ley e imponen una conducta determinada.

Este tipo de sentencias se encuentran previstas en el artículo 52 al establecer:

La sentencia definitiva podrá:

- “...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.*

⁴⁷ GINEBRA, Serrabou Xavier. *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (Comentarios)*. Ed. Themis, México 2008. p. 147.

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 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 esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental...”

Dentro de este tipo de sentencias se encuentran aquellas que declaran la nulidad para efectos, en ella se obliga a la autoridad demandada a realizar algo consistente en reponer un procedimiento o en dictar una nueva resolución.

Las sentencias <<Constitutivas>> decretan de manera firme un derecho a cargo del vencedor en juicio; tienden a crear situaciones jurídicas distintas a las acontecidas hasta el pronunciamiento de la sentencia final en la que se crea, modifica o extingue un estado jurídico. Las causales que contempla la ley de la materia son:

1. Incompetencia de la autoridad demandada.
2. Cuando los hechos que motivaron la resolución impugnada nunca fueron llevados a cabo, o bien su apreciación fue errónea.
3. Cuando la autoridad violó las normas aplicables o se dejaron de aplicar las debidas.
4. Por el ejercicio de facultades discrecionales que no corresponda a los fines para los cuales fueron conferidas.

5.2.2 Naturaleza de las Sentencias

La naturaleza jurídica de las sentencias, en sentido general, comprende al acto jurisdiccional por excelencia en el que el juzgador expresa de manera detallada las pretensiones y excepciones de las partes en litigio, los fundamentos y las razones que sirvieron para dirimir la controversia ante él planteada.

Por lo que hace a la naturaleza jurídica de las sentencias producto del Juicio Contencioso Administrativo, se vislumbra la convergencia de diversos aspectos, marcando la pauta de las sentencias emitidas en materia común, tales como:

- La existencia de un acto de carácter positivo o negativo, el cual deberá tener el carácter de definitivo.
- Su objetivo principal, además de resolver un conflicto de intereses opuestos, es mantener la legalidad de los actos emitidos por el órgano administrativo.
- Esta sentencia además de la observancia de la legislación vigente, tratados internacionales y de la jurisprudencia deberá de tener presente el no afectar el interés público.

De las razones expuestas tenemos que: las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen la naturaleza de ser un dictamen colegiado de carácter jurisdiccional a través del cual se reconoce derechos, la validez, la nulidad total o parcial de la resolución impugnada. Esta tendrá como fin la plena vigencia de la legalidad en los actos emitidos por algún órgano administrativo con miras al restablecimiento del orden público.

5.2.3 Efectos y Cumplimiento de las Sentencias

El efecto del fallo emitido por el Tribunal guarda relación directa con el acto impugnado referido en el escrito inicial de demanda y lo probado en juicio por las

partes. Es así que, de acuerdo con el artículo 52 de la ley de la materia las sentencias definitivas, podrán:

***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 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 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.”

Los actos jurídicos que afectan la vida cotidiana del gobernado, derivados del artículo 16 constitucional como un principio *sine qua non*, infiere que todo acto administrativo es válido en tanto no se demuestre lo contrario.

Dicho esto, el reconocimiento de validez del acto impugnado en el juicio de nulidad se desprende así porque las causales aducidas por el actor no fueron suficientes para probar su ilegalidad, dando lugar a que dicho acto administrativo surta todos sus efectos jurídicos al comprobarse de legal.

Las sentencias que declaran la nulidad lisa y llana tienen efectos objetivos y/o subjetivos.

La primera de ellas supone que el acto de autoridad adolece de algún requisito de forma, o bien, porque durante la tramitación de éste aconteció alguna violación al procedimiento, infiriendo directamente en el sentido de la resolución impugnada. La función de este tipo de sentencias es retrotraer los efectos del acto impugnado hasta antes de su emisión, dejando a salvo los derechos de la autoridad para emitir otro acto subsanando los vicios formales que se vieron afectados.

El segundo supuesto refiere al reconocimiento de un Derecho Subjetivo a favor del gobernado, consecuencia de la comprobación de las causales de ilegalidad relativas a la incompetencia del funcionario emisor del acto, por la existencia de

desvió de poder en el ejercicio de facultades discrecionales, o bien por la indebida aplicación de la ley.

El resultado de la comprobación de los supuestos anotados abre la obligación a cargo de la autoridad para que el acto impugnado deje de surtir sus efectos deponiendo las cosas igual que hasta antes de su ejecución. Para el particular, el derecho de exigir a la autoridad lleve a cabo una condena de dar, hacer, o no hacer, a fin de permitirle el goce pleno de un Derecho Subjetivo.

En cuanto hace al cumplimiento de las sentencias, el artículo 57 habla de que las autoridades demandadas y cualquier otra autoridad relacionada, está obligada a cumplir con las sentencias dictadas por el Tribunal, en la manera y en los términos señalados en relación a la nulidad declarada.

5.2.4 Plazo para su cumplimiento

El plazo para el cumplimiento de la sentencia comienza a contabilizarse una vez ésta haya quedado firme y se le haga saber de ello a la autoridad demandada de la no interposición del juicio de amparo, ya sea porque el particular bajo protesta de decir verdad, así lo haya informado al Tribunal; o bien, que haya transcurrido el término de quince días para su interposición, mismo que comenzará a contar al día hábil siguiente de haber notificado el sentido de la sentencia al particular, en cuyo caso la autoridad deberá pedir dentro del plazo de veinte días el informe que indique tal situación. En caso de no hacerlo, el plazo para el cumplimiento de la sentencia comenzará a contabilizarse una vez transcurridos los quince días para interponer el juicio de amparo.

El término para dar cumplimiento a la sentencia es de cuatro meses, el cual podrá suspenderse en el caso de requerir información o realizar un acto de la

autoridad administrativa en el extranjero, el que se reanudara hasta la fecha que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Por su parte, el Tribunal de oficio o a petición de parte deberá requerir a la autoridad demandada informe dentro de los tres días siguientes de dicho cumplimiento, exceptuando los casos derivados de una sentencia que provenga de un proceso oficioso.

Transcurrido el término de tres días, con o sin informe, la sala regional, sección o el pleno determinará si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso, se impondrá a la autoridad responsable multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario en el Distrito Federal dependiendo la gravedad del incumplimiento. La multa se hará efectiva mediante el Servicio de Administración Tributaria, requiriéndole nuevamente de cumplimiento con la sentencia en el término de tres días. Se previene en caso de renuencia, la imposición de nuevas multas de apremio, informadas a su superior jerárquico.

Concluido el término de tres días, sin que se hubiere cumplimentado la sentencia se requerirá al superior jerárquico de la autoridad demandada para que en el mismo término obligue a su cumplimiento.

En renuencia por parte del superior jerárquico de la autoridad demandada al cumplimiento de la sentencia se le impondrá multa de apremio fijada entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario en el Distrito Federal.

Si la naturaleza del acto lo permite, la Sala Regional, la Sección o el Pleno, podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia. Esta misma causa tendrán aquellos casos no cumplimentados en los términos ordenados en la suspensión decretada respecto del acto impugnado en el juicio, o en relación con la garantía que deba ser admitida.

Una vez consumidos los plazos antes señalados, la Sala Regional, la Sección o el Pleno, que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente, los hechos a fin de que ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

CAPITULO SEXTO:

INSTANCIA DE QUEJA, MEDIO LEGAL PARA EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

6.1 Antecedentes de la Instancia de Queja

El juicio de nulidad instaurado por la Ley de Justicia Fiscal para la defensa de los derechos del gobernado frente a los actos de autoridad, tildado con la característica de efectuar una justicia de simple anulación (como así lo connotaba su célebre exposición de motivos), concretaba su actuar en anular o reconocer la resolución administrativa sin la implementación de un mecanismo que ayudase a ejercer un acto en contra de la autoridad demandada para cumplir sus determinaciones. Situación que a medida de su mayor respeto y reconocimiento en el campo jurídico, fue dejándole mayor libertad jurisdiccional al emitir sentencias de condena, haciéndose indispensable la implementación de mecanismos que ayuden a la ejecución de las determinaciones del Tribunal al alcance de una justicia pronta, completa e imparcial. Lamentablemente, la conformidad mantuvo la tradición en sucesivas reformas al Código Fiscal de la Federación al asentar entre líneas que *“el Tribunal Fiscal de la Federación carece de ejecución por tratarse de un tribunal declarativo de simple anulación”*, toda vez que no se disponía de medio alguno para conminar a la autoridad demandada al cumplimiento de las sentencias pronunciadas dentro del juicio de nulidad.

En vista a que la competencia del Tribunal se había acrecentado y que ya estaba lejos el pensamiento de que sus resoluciones sólo eran declarativas de

legalidad, pues realmente se habían tornado en decidir también sobre las violaciones de Derechos Públicos Subjetivos, haciendo con ello latente la necesidad de establecer claramente dentro de su legislación la obligación del cumplimiento a sus sentencias. Es así que con el Código Fiscal de la Federación de 1981 se asienta dentro del artículo 239 la obligación que tiene la autoridad demandada para que en los casos de que la sentencia obligue a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento lo haga dentro del plazo de cuatro meses.

Posteriormente con la reforma al artículo 17 constitucional en marzo de 1987, en el que se plantea la obligación de los tribunales para que de manera expedita impartan justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, se adiciona el martes 5 de enero de 1988, el artículo 239TER la queja como una instancia de defensa en contra del cumplimiento de las resoluciones incurridas en exceso, defecto o en repetición de la resolución declarada nula. Quedando de la siguiente manera:

ARTICULO 239 TER: En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la Sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

- I. Procederá contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado, así como cuando en el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento. No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.*
- II. Se impondrá por escrito ante el magistrado que actuó como instructor, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En dicho escrito se expresaran las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, o bien repetición del acto o resolución anulado.
El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la sala, la que resolverá dentro de cinco días.*
- III. En caso de que haya repetición del acto anulado, la sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de nuevas repeticiones.*

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

- IV. Si la sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos el acto o resolución que provoco la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.*
- V. Durante el trámite de la queja se suspenderá e procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la oficina ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.*

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

De lo dispuesto por el artículo en cuestión, tenemos que la procedencia de la queja nació limitada a una sola ocasión. En el ejemplo de que el demandante, quien obtenía una sentencia a su favor debía ocurrir en queja argumentando exceso, defecto o repetición del acto anulado; en caso de que la sala comprobara cierto lo argüido, obligaba a la autoridad responsable al cumplimiento de la sentencia, sin embargo; si después de substanciada la instancia, la autoridad responsable persistía en rebeldía, el Tribunal quedaba incapacitado para realizar un nuevo acto para exigir la ejecución de la sentencia; por lo tanto, se debía interponer el juicio de amparo.

Como se puede apreciar, la queja era improcedente en contra de actos negativos de la autoridad administrativa, dejando en total estado de indefensión al demandante. Bajo esas condiciones, la solicitud de la instancia de queja por omisión total de la autoridad demandada le acarrearía la imposición de una multa en razón a su notoria improcedencia.

Otro aspecto por analizar es en base a la multa, la cual era relativamente baja, sobre todo cuando se analiza la afectación patrimonial de los intereses del demandante: ésta no era equivalente al tiempo de espera para la cumplimentación de la sentencia, debiendo dejar transcurrir cuatro meses para la cumplimentación de

la sentencia como regla general, así como tiempo para sustanciar la instancia de queja y otros veinte días más en razón que se haya dado cumplimiento por exceso, defecto o repetición del acto anulado. Por otra parte, la evidente inconstitucionalidad de la multa la hacían inaplicable ya que ésta era fija, por lo que iba en contra del criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se plantea que toda multa debe atender aspectos de gravedad de la infracción y la capacidad económica del infractor, situación que no ocurría.

Por lo que hace a la notificación al superior jerárquico, resultaba un precepto vago e impreciso, ya que no había mención sobre a quién debía considerarse como superior jerárquico, si se refería al jefe inmediato del funcionario responsable o el de más alto nivel dentro de la estructura de la institución; más aún, resultaba confusa la expresión “procederá jerárquicamente”, pues no aclaraba a qué se refería, si el proceder jerárquicamente era igual a que se le impusiera al responsable una multa, una suspensión, la destitución del funcionario público o bien que este aspecto era individualizado en cada organismo público. Esto, aunado a que tampoco se ordenaba que el “superior jerárquico” informara al Tribunal de una posible sanción a la autoridad renuente por incumplimiento a la sentencia.

En diciembre de 1995, se modifica el artículo 239TER pasándose al artículo 239B, en el que se adiciona como nueva causal de procedencia de la instancia de queja “la omisión de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia en el plazo previsto en ley”.

El constante aumento a la competencia del Tribunal en materia administrativa causó primeramente el cambio de su denominación de Tribunal Fiscal Federal a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en 2001, y posteriormente la eliminación de la parte sustantiva del Código Fiscal de la Federación integrándola en la naciente Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en 2006. Esta ley presenta un mayor avance por lo que hace al cumplimiento de las sentencias del Tribunal, incorporando en el artículo 58 la obligación a cargo del Tribunal para que

en los que la naturaleza del acto lo permita, se comisione a funcionario jurisdiccional que por la índole de sus funciones se estime más adecuado cumpla con sus sentencias en los casos que la autoridad demandada rehusé hacerlo. Todo ello en alcance a que se declara dentro de su exposición de motivos: "... el Tribunal ya es un Tribunal de plena, total y absoluta jurisdicción...".

Fijando en el artículo 58 la Instancia de Queja como único medio legal para obligar a la autoridad demanda cumpla las sentencias del Tribunal.

Su substanciación se lleva acabo por oficio (así lo hace notar la jurisprudencia al referirse que la expresión "podrá" no tiene el efecto de considerarla potestativa), y a petición de parte ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que haya dictado la sentencia mediante escrito en el que se expondrán los argumentos en que se considere que se ha incurrido en repetición, exceso, defecto u omisión total de la resolución declarada nula o bien porque su emisión y notificación fue después de concluido el plazo legal, caso en el que procederá su anulación, y si existiere se anexará la resolución que motiva la queja, así como una copia para el demandado dentro del término de quince días contados a partir del día hábil a aquél en que surtió efectos la notificación. En caso de tratarse de la omisión total de la sentencia en cualquier tiempo, siempre que no haya prescrito su derecho, el Tribunal se servirá pedir a la autoridad responsable informe el cumplimiento de la sentencia en el plazo de cinco días.

Una vez transcurrido el plazo (con o sin el informe), se decidirá si hubo o no incumplimiento de la sentencia. Lo resuelto deberá ser notificado a las partes y al superior jerárquico de la autoridad responsable, requiriéndole, en primer lugar, el cumplimiento de la sentencia en el término de tres días. En renuencia a lo establecido, se demandará al superior jerárquico el cumplimiento de dicha obligación, imponiéndole multa de apremio, fijándose entre trescientas y mil veces el

salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, de acuerdo a la gravedad del incumplimiento y sus consecuencias.

Además de ello, se pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente de dicho desacato, a fin de que determine su responsabilidad.

La Sala Regional, la Sección o el Pleno de comprobar la existencia de repetición, exceso, defecto u omisión total en el cumplimiento de la sentencia, procederán de la manera siguiente:

- En caso de repetición de la resolución anulada, ésta se volverá a declarar nula y se prevendrá a la autoridad responsable requiriéndole a cumplir con la sentencia bajo los lineamientos señalados en el término de tres días, imponiéndole multa (fijada entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal) e informando este hecho a su superior jerárquico.
- En los casos de exceso o defecto en el cumplimiento, además de declarar nulos dichos actos, se concederá término de veinte días para cumplimentar la sentencia en los términos establecidos en el fallo.
- En caso de comprobarse que la sentencia fue dictada después de concluido el plazo legal, se declarará por este motivo su nulidad, informándole de ello al superior jerárquico de la autoridad responsable.
- 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 del estudio de la queja, el Tribunal considera que el escrito de queja es improcedente, lo notificará para que en el plazo de cuarenta y cinco días presente

dicha escrito como demanda ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que turnará al mismo magistrado instructor de la queja.

Como puede apreciarse, de la regulación de la queja se desprende que su naturaleza jurídica no está bien definida. Este motivo da lugar a que algunos autores hablen de la queja indistintamente como un recurso, incidente o instancia. De ello, inferimos que no se podría hablar de la queja como un recurso debido a que la materia de estudio no se centra en la revocación de una determinación del órgano jurisdiccional, o de un medio de autocontrol de los actos del Tribunal, como lo hacía el entonces denominado <<Recurso de Queja>> en el artículo 245 del Código Fiscal de la Federación de 1981. El cual tenía como objetivo frenar la violación a un criterio jurisprudencial por parte de una resolución de las Salas Regionales, situación contraria a la establecida en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dado su objetivo a exigir que la autoridad demandada ejecute la sentencia de nulidad.

Por lo que hace a si es un incidente, no se plantea un problema en determinarlo así. Sin embargo, la ley de la materia no lo considera de esta manera pues no se encuentra dentro del apartado de los incidentes.

En este panorama, podría hablarse de la queja como una instancia mediante la cual se trata de conminar a la autoridad demandada y obligada por una sentencia a dar cumplimiento a lo pronunciado por el Tribunal.

Desde este punto de vista, se puede decir: la queja es la denuncia realizada por la parte vencedora en juicio, manifestando su inconformidad con la actuación de la autoridad administrativa demandada por incurrir en exceso, defecto, repetición, omisión total de la sentencia anulada; o bien, porque su emisión haya sido después de concluido el plazo previsto. Del mismo modo sigue tratándose la suspensión del acto mientras se tramita el juicio de nulidad.

En lo tocante al procedimiento de la instancia de queja, es evidente su perfeccionamiento en aspectos como las causales de su procedencia, configurándose en los casos de repetición, exceso, defecto y omisión total de la resolución emitida, así como de su emisión después del plazo establecido para su cumplimiento, y en los casos de incumplimiento de la suspensión otorgada para la inejecución del acto impugnado mientras se substancia el juicio de nulidad.

Limita su interposición por una sola vez en cada supuesto normativo, y por segunda ocasión, sólo en el caso de omisión total de la sentencia, previniendo con ello que el juicio no sea repetitivo y se cuide que la autoridad demandada no pretenda dar cumplimiento a la sentencia con actos perniciosos al actor.

Se deja de establecer una multa fija, estableciendo un mínimo y un máximo, extremos que incrementan en mucho a la multa establecida en un principio.

Se implementa la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución en vías de mantener y defender la esfera jurídica del gobernado, así como la apertura al criterio que limita la procedencia de la queja, señalando su procedencia por una sola ocasión en los casos de repetición o exceso de la resolución declarada nula y, en segunda ocasión, cuando se trate de omisión total de la autoridad demandada.

Aún considerando lo anterior, se afirma que las medidas adoptadas en la instancia de queja para que el Tribunal ejerza presión frente a la autoridad demandada y cumpla con la sentencia no son suficientes. Esto es así ya que, primeramente, la fuerza que tiene el Tribunal para exigir el cumplimiento de sus sentencias se centran en la imposición de multas las cuales no constan en el propio expediente para verificar que se haya realizado por parte de la Tesorería de la Federación.

Sobre su regulación, ésta presenta diversas imprecisiones tales como la establecida en la fracción segunda inciso c), cuando:

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

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

Fragmento que no refiere a quién se le debe entender como superior jerárquico, si se refiere al superior inmediato del funcionario público o el de más alta jerarquía.

Otra imprecisión más es la referente a la parte inicial del artículo 58 al mencionar:

*“A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal... éste **podrá** actuar de oficio o a petición de parte...”*

Aunque por jurisprudencia de la Corte se advierte que el término <<podrá>> no tiene el efecto de considerarse potestativo, sino que se refiere al verbo <<poder>> en tiempo futuro de modo indicativo; advertido esto podríamos decir que el Tribunal “podrá” o mejor dicho (conjugando el verbo en tiempo presente), “deberá” actuar a fin de comprobar el pleno cumplimiento de las sentencias. El precepto visto en el campo real, no se lleva a cabo, debido al exceso de trabajo que impide a los secretarios de acuerdos verificar cuando la sentencia causó ejecutoria y, de esta fecha, cuándo se cumplió el término de cuatro meses para iniciar la instancia de queja. Esta situación ante el notorio incumplimiento tampoco acarrea consecuencia alguna adversa al secretario de acuerdos, magistrado instructor, presidente de la sala, sección o pleno que haya dictado la sentencia.

Ahora bien, atendiendo a lo establecido en la fracción primera inciso d) que literalmente establece:

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

La medida que salta a la vista está fuera de las manos del Tribunal, éste jamás podrá comprobar que efectivamente se siga o no un procedimiento a la autoridad demandada en el que se le finque responsabilidad alguna por la falta del cumplimiento a una orden jurisdiccional ya que no está dentro de sus atribuciones, tampoco se obliga a la Contraloría que informe el sentido del fallo, dejando el citado fragmento en letra muerta.

Un aspecto más por tratar es el referente a los supuestos para la procedencia de la queja, en particular los casos de exceso, defecto o repetición del acto anulado, en el figurado ejemplo de considerarse procedente la queja porque la autoridad demandada se situó en alguno de los supuestos antes descritos. Se entiende entonces que el mal cumplimiento hecho por la autoridad demandada se anulará y se concederá un nuevo término a la autoridad para su cumplimiento conforme a los lineamientos establecidos en la resolución de la queja.

¿Qué pasaría si la autoridad es renuente a obedecer dichos lineamientos y cae nuevamente dentro del mismo supuesto?

Automáticamente el demandante queda impedido a interponer nuevamente la queja al igual que el Tribunal para ejercer acto alguno en contra del responsable, subsistiendo como único medio legal a favor del interesado interponer un juicio de amparo ante el poder judicial en aras de materializar un derecho ya ganado.

El otro aspecto a comentar sucede cuando, de reformarse la instancia de queja estableciendo la posibilidad para que el demandante pueda interponer varias veces la queja siempre que exista materia para la misma ¿Es factible? La respuesta seguramente sería no, pues bajo las mismas condiciones aplicadas equivaldría a

ponerle piedritas en el camino al demandante en aras de lograr el anhelado cumplimiento de la sentencia, ello en virtud de que el resultado sería un proceso largo que estancaría los intereses del particular al no encontrar un fin que garantice la materialización del derecho descrito en la sentencia a su favor.

De todo lo anteriormente expuesto, aún no se puede encontrar un fundamento para estimar que las multas previstas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sean medidas suficientes para conminar a la autoridad renuente el cumplimiento de la sentencia. Más aún, cuando ante la evidente desobediencia por parte de la autoridad demandada de dar, hacer o no hacer que constituye el núcleo esencial de la sentencia y de haberse requerido el cumplimiento a cada superior de la autoridad demandada, con sus respectivas multas para lograr la ejecución de la sentencia; el propio Tribunal no podrá declarar el evidente desacato a la orden jurisdiccional que constituyen sus sentencias.

No puede entenderse esta idea cuando se considera que el Estado de Derecho se finca sobre la idea del ejercicio del poder limitado por la Ley, y que el desempeño de los cargos públicos deben estar al servicio de la sociedad. Vale la pena advertir que si bien la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no advierte sanciones más fuertes que la simple imposición de multas, si se le podría facultar al Tribunal hacer uso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aclarando, siempre y cuando se le otorgara esa competencia, opción que podría ser útil ya que no transgrede algún principio constitucional, haciendo frente a los particulares investidos por un cargo público que actúan por conducto del Estado de acuerdo con el Título Cuarto Constitucional, así como su ley reglamentaria por lo que en su actuar deberán adoptar medidas con el objetivo de asegurar la protección de los Derechos Humanos, haciendo indispensable fincar límites a los poderes que se les confiere impidiendo que éstos se separen de su deber.

El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos habla del catalogo de obligaciones, entre las que se destacan:

1. Cumplir con el servicio que se le ha encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
2. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
3. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan. Éstas deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado.

Recordemos que al principio de este trabajo se hablo sobre el Estado y su importancia dentro de las relaciones humanas, donde las aspiraciones de toda sociedad se centra en encontrar el punto de equilibrio que consiga el bien común traducido en el beneficio colectivo, en el cual se encuentra la protección a la vida, la libertad, el patrimonio y a la seguridad jurídica, proveyendo por ello de un catalogo de derechos objetivos y subjetivos a fin de lograr la firmeza y protección a los derechos mencionados en que tanto individuos como autoridades ajusten su conducta a las normas jurídicas, y el Estado basado en el marco jurídico, sea quien garantice la convivencia y la armonía social.

6.2 Análisis de la eficacia de la función jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a la luz de las reformas al artículo primero constitucional en materia de Derechos Humanos

El fundamento del Estado de Derecho dentro de todo Estado, se encuentra en su Constitución Política, donde se protege y proyecta el ejercicio de las potencialidades de cada persona y de la sociedad en su conjunto. Hecho que también sucede dentro del Estado Mexicano y que aun desarrollándose el gobierno de nuestro país en una federación y habiendo por ello una gran gama de leyes federales y locales, estas jamás podrán ir en contra de la norma suprema, principio en el que descansa el equilibrio entre la Constitución y las leyes que de ella emana, aún en tratándose de los tratados internacionales en los que México es parte buscando así un equilibrio del derecho nacional.

La importancia de la Constitución Política frente a los demás ordenamientos jurídicos vigentes en nuestro país, salta a la vista, pues en ella se define la forma de gobierno, la estructura de las instituciones gubernamentales y por supuesto los valores que como ciudadanos tenemos reconocidos.

La doctrina ha adoptado la idea de que los Derechos Humanos vigentes en nuestro país son precisamente sólo los mencionados dentro de los primeros 29 artículos de la constitución. Este planteamiento, condujo la reforma a la Constitución el pasado 10 de junio de 2011, por la que se suprime la mención “De Las Garantías Individuales”, por la “De Los Derechos Humanos y sus Garantías”.

Esta acción constructiva del constituyente se basa en los siguientes puntos:

- *Reconocer y fundamentar los Derechos Humanos establecidos en la propia Ley Suprema y el orden jurídico nacional e internacional.*
- *Promover los Derechos Humanos como parte de la filosofía educativa del sistema de justicia y de las funciones de seguridad pública.*
- *Preservar durante el proceso que el inculpado goce de los derechos humanos y garantías que reconocen y otorgan la Carta Magna, así como los tratados internacionales relativos a la materia.*

- *Ampliación del ámbito de competencia del Juicio de Amparo en materia de Derechos Humanos.*
- *Aplicación de sanciones a los servidores públicos que violen los Derechos Humanos en el ejercicio de sus funciones.*
- *Incluir al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dentro de los servidores públicos sujetos a juicio político.*
- *Conceder fuero al presidente y a los visitadores generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a nivel federal, incluyéndose al presidente o procurador de Derechos Humanos y visitadores generales de las entidades federativas.*
- *Insertar dentro de las obligaciones de los servidores públicos la salvaguarda de los derechos humanos.*
- *Modificación de la pirámide jurídico nacional, en la que se otorgue supremacía a los tratados internacionales mencionados en materia de Derechos Humanos respecto de los ordenamientos secundarios a nivel federal y estatal, pese de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados⁴⁸.*

De forma muy precisa, ésta reforma consigue erradicar el pensamiento de que las garantías individuales son la medida en que la Constitución protege los preceptos sustentados por los Derechos Humanos, armonizando el lenguaje existente entre la Constitución y los tratados internacionales. El contenido del artículo primero de nuestra Carta Magna engloba la oportunidad para todas las personas que se encuentren dentro del territorio nacional el disfrute de las garantías consagradas en esta ley fundamental, aunado a los tratados internacionales y las leyes generales que conforman la <<Ley Suprema de la Unión>> en alcance al artículo 133 constitucional. De ello se desprende, primero, que no autoriza otros límites a los derechos fundamentales que los que ella establece; y segundo; que establecida así su importancia conlleva a que la regulación que de ella emane “no sea restrictiva de los derechos reconocidos”, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la

⁴⁸ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II, Primer Receso, 16 de enero de 2008. p. 143.

materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

A fin de complementar la idea entre las garantías individuales frente a los Derechos Humanos (en el entendido de que las segundas son el género y las primeras la especie), tomamos la idea planteada por el autor Luis Bazdresch.

Las garantías son realmente una creación de la constitución, en tanto que los derechos protegidos por esas garantías son los derechos del hombre, que no provienen de ley alguna, sino directamente de la calidad y de los atributos naturales del ser humano; esto es, hay que distinguir entre derechos humanos que en términos generales son facultades de actuar o disfrutar, y garantías, que son compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos derechos⁴⁹.

En cuanto al artículo primero constitucional, éste establece que todo hombre debe tener la oportunidad de acceder al goce de todos los demás derechos reconocidos en razón de ser indispensables para el pleno desarrollo de la persona. Algunos de ellos son: el derecho a la vida, libertad, salud, educación, familia y posesión, entre otros de igual importancia.

En el ámbito real, aun cuando es deseable el libre respeto a los Derechos Humanos como una regla de conducta que prescribe la Constitución, no ocurre de esta manera debido a la convergencia de los deseos y necesidades de los demás, por lo que éstos serán en algún grado violados. Es en este momento cuando se dará

⁴⁹ BAZDRESCH, Luis. *Garantías Constitucionales*. Curso Introductorio. 4ª Edición. Ed. Trillas. México 1990. p.12

lugar a la práctica los medios de defensa del Estado donde de manera explícita o implícita, con el objeto de poder asegurar el bienestar del afectado: le prohibirá el uso de la fuerza para hacer valer su derecho, y se impondrá así mismo el deber para impartir justicia estableciendo para ello órganos jurisdiccionales que apliquen el derecho vigente mediante el uso de la fuerza pública a falta de su inobservancia.

El deber del Estado para fincar dentro del ordenamiento legal de medios para que el gobernado haga uso del <<servicio público de justicia>>, como lo ordena el compromiso adquirido en el Pacto de San José, que va de la mano de un conjunto de principios que son generales y aplicables a todos los órganos jurisdiccionales en sus distintos ámbitos de competencia, los cuales se encuentran contenidos en el artículo 17 constitucional, que son:

- Principio de Justicia Imparcial. Es el principio por el que el juzgador debe abstenerse de emitir juicios de valor subjetivos carentes de sustento jurídico, por la que existiendo un vínculo de parentesco, amistad, o en sentido contrario, aversión a alguna de las partes, se ponga en desigualdad a los litigantes influyendo en el sentido de la sentencia final.

La intención del legislador es erradicar la voluntad subjetiva de los jueces o magistrados quienes materialmente resuelven los conflictos ante ellos expuestos, además validar el estricto apego al derecho.

A fin de que las partes en el proceso tengan igualdad de oportunidades para imponer sus excepciones y defensas se ha guiado el juicio contencioso con reglas que brinden a cada parte el derecho de ser oída, con las debidas garantías en igualdad de plazos.

- Principio de Justicia Gratuita. De la necesaria diferencia entre costas judiciales y costas procesales, donde éstas últimas aluden a los costos a sufragar las partes por el servicio de abogados, peritos o en la expedición de copias. Las

otras corresponden a las que derivan del funcionamiento del órgano jurisdiccional como son el pago de honorarios a los funcionarios jurisdiccionales. Este principio estriba en prohibir a toda autoridad jurisdiccional a percibir por concepto de costas judiciales de emolumento alguno por su “servicio público”, en su ámbito de competencia facilitando al gobernado el acceso a la justicia sin que exista traba en razón de condiciones económicas.

Principio que a fin de garantizar la impartición del servicio de justicia ha sido de rigurosa observancia por el Tribunal al dejar en claro la prohibición a la condena al pago de costas judiciales, ni tampoco prevé la fijación de costos que deban pagar las partes en el proceso para el debido funcionamiento de alguno de sus funcionarios

- Principio de Justicia de Independencia de Los Tribunales. Por medio de este principio se busca asegurar el libre funcionamiento de los tribunales por lo que su actuar deberá atender a la plena observancia del ámbito de su competencia para dirimir un conflicto, independientemente del criterio que siga otro órgano jurisdiccional u otro poder del mismo Estado.

Este aspecto es colmado por el Tribunal de acuerdo a la declaración hecha en su artículo primero de su ley orgánica, al plantearse que el Tribunal es autónomo, dejándolo en libertad para dictar sus sentencias sin que se considere que lo hace en representación del poder ejecutivo u otro poder del Estado.

- Principio de Justicia Pronta: Situación que obliga al órgano legislativo la prescripción de leyes que fijen plazos cortos, sin que por ello se aceleren o se impidan a las partes planear su legítima defensa; tampoco que se impida al juzgador justipreciar debidamente los elementos de defensa hechos validos por las partes.

Se impide al juzgador actué de forma lenta, que ello implique retardar el uso

del derecho del afectado, y que por este hecho le acarree consecuencias jurídicas adversas; o bien, que actué en plazos diferentes a los establecidos e impliquen un cierto grado de inseguridad al gobernado por inactividad del juzgador.

Si bien es cierto, los magistrados del Tribunal atienden los términos y plazos planteados por su legislación procesal, no menos cierto es que estos son excesivos, no atienden a la necesidad que tiene el demandante para hacer uso y disfrute del derecho motivo del litigio, esto es así ya que toda vez que terminado el litigio y de esperar el término de quince días para que quede firme la sentencia, también se debe dejar pasar cuatro meses para su cumplimiento, hecho que en nada cumple con lo planteado por el artículo 17 constitucional, lo que indudablemente viola el derecho humano al acceso a la justicia de manera pronta.

- Principio de Justicia Completa. Se refiere que el órgano jurisdiccional al emitir la sentencia que ponga fin al litigio deba tocar cada uno de los puntos debatidos así como de cada elemento necesario e implícitamente garantizar la aplicación de la ley, en la que no exista duda alguna en si le asiste o no la razón sobre los derechos debatidos durante el proceso.

De acuerdo con este principio el Tribunal obligará a la autoridad demandada el cumplimiento de sus sentencias cuando no lo haga en tiempo y forma señalado en la sentencia, hecho que es llevado a cabo por el Tribunal cuando el particular demanda el cumplimiento de la sentencia mediante la instauración del único medio de defensa que tiene, <<la instancia de queja>>, medio que resulta por demás ilusorio, y esto continuará hasta en tanto no se comprenda la dimensión del problema que es el no obedecer lo determinado por la sentencia esto equivale a echar a la basura: la labor del aparato jurisdiccional; a que se determine que la labor de la autoridad administrativa demandada se ejerza de mala fe; que el aparato estatal no cumpla con su principal actividad, es decir, estar a la orden de las necesidades de los gobernados donde reside la democracia; a que los gobernados no puedan defenderse del Estado y en consecuencia, se violen los Derechos Humanos que

reflejan una evidente responsabilidad del Estado frente a la comunidad internacional.

- Principio de Justicia de Plena Ejecución de Las Resoluciones Jurisdiccionales. Principio por el que los tribunales, por mandato de la ley, tienen la obligación de seguir un proceso conforme al artículo 14 constitucional a fin de concluir con el pronunciamiento de una sentencia. No hace con ello el fin último de la justicia, ésta llena a las partes en litigio de seguridad y certeza jurídica cuando el órgano jurisdiccional disponga de los medios que la misma ley ha dispuesto para obligar al condenado en juicio cumplir con dicha sentencia.

En este sentido no se puede decir que el Tribunal garantice en todas sus sentencias su plena ejecución sobre todo cuando se refiere a sentencias que condenen a la autoridad administrativa la devolución de un crédito pagado indebidamente, aún cuando el particular decida interponer la instancia de queja para que se cumpla con la sentencia.

La dificultad que tiene el Tribunal para obligar se hagan cumplir con sus sentencias mediante la interposición de la instancia de queja se debe a que es un medio ineficiente y se refleja así pues en principio el procedimiento se iniciara a instancia de parte interesada, ya que por la carga de trabajo el Tribunal difícilmente la iniciara de oficio; solo obliga a la autoridad demandada y posteriormente a su superior jerárquico cumpla con sus sentencias mediante la imposición de multas, las cuales no pueden tener fin pues no determina cuantas multas deberán imponerse; por lo que hace al aviso a la contraloría interna del desacato de la autoridad demandada para cumplir con las sentencias del Tribunal deviene a ser una medida aparente pues no menciona que se le obliga a dicha contraloría que se le finque un delito por desacato a la autoridad demandada o que esta pueda en caso de verificar su rebeldía cesar de su cargo al funcionario público responsable. Ante este hecho no sirve de nada requerir a cada superior jerárquico de la autoridad responsable que de cumplimiento con la sentencia, si para todos se siguen las mismas medidas de apremio, que como ya se ha dicho son insuficientes y retardan más la impartición de

justicia. Se debe comprender que la función del juzgador no solo se centra en ser meticuloso en aplicar los preceptos legales para dictar una sentencia, sino en hacer que se cumpla lo que se ha determinado en el entendido que la justicia y la seguridad son valores que van de la mano y que necesitan indudablemente de la legalidad. En otras palabras no abra seguridad a la impartición de justicia sin que antes el legislativo prevenga leyes que configuren normas jurídicas eficientes, ante tales carencias por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este sentido, el hecho de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa garantice poner al alcance del afectado de medios legales con la intención de materializar el derecho ganado, es la idea que funda la seguridad jurídica, toda vez que, el respeto a una sentencia y sus consecuencias constituye el pilar del Estado de Derecho. Esta es la finalidad última de la impartición de justicia a cargo del Estado, así de este análisis se concluye que el Tribunal está faltando a los ideales de la plena vigencia del Estado de Derecho, pero sobretodo, de la grave violación a los Derechos Humanos reconocidos por la Constitución.

Desde la reflexión del Derecho Internacional, la responsabilidad primaria de la plena vigencia de los Derechos Humanos recae en el Estado, pues además de que son sus autoridades las únicas que pueden violar un Derecho Humano, es él quien adquiere compromisos frente a la comunidad internacional haciéndose responsable de su inobservancia.

Sobre este entendido, el tema del acceso a la justicia es uno de los pilares del pleno goce de los Derechos Humanos, pues permite combatir su violación.

Por su parte, el Estado Mexicano, en alcance al valor superior de la dignidad humana como base y condición de todos los demás derechos en cuanto son necesarios para el pleno desarrollo de las personas, ha ratificado la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José Costa Rica, 1969), con el ideal de crear condiciones igualitarias entre los países integrantes

como protección complementaria de la ofrecida en el derecho interno. De manera que el Estado queda comprometido para adoptar las disposiciones contenidas en este Pacto.

Bajo la óptica del Derecho Humano a la Seguridad Jurídica tenemos que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 8 que, *“toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones e orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*; además el artículo 25 dispone que: *“toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por persona que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”*.

En este supuesto, queda claro que México se obliga a dar cumplimiento con la responsabilidad adquirida, a revisar su legislación con el propósito de adoptar medidas que ayuden al establecimiento de juicios desarrollados en términos cortos, previstos de recursos eficientes que haga se ejecute plenamente los mandamientos contenidos en la sentencia que diriman la controversia.

Respecto de la aplicabilidad inmediata de los Derechos Humanos reconocidos en el Pacto de San José se dispone en los artículos 2 y 28 lo siguiente:

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Artículo 28. Cláusula Federal

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.

2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

3. Cuando dos o más Estados Partes acuerden integrar entre sí una federación u otra clase de asociación, cuidarán de que el pacto comunitario correspondiente contenga las disposiciones necesarias para que continúen haciéndose efectivas en el nuevo Estado así organizado, las normas de la presente Convención.

En concordancia con el principio de derecho internacional *Pacta sunt Servanda*, México se compromete a facilitar el pleno goce de los Derechos Humanos en cada nivel de gobierno, dejando claro que se sujeta a respetar, proteger y realizar los Derechos Humanos. Sobre estas obligaciones el maestro Miguel Carbonell refiere:

La obligación de respetar significa que el Estado debe abstenerse de hacer cualquier cosa que viole la integridad de los individuos, de los grupos sociales o ponga en riesgo sus libertades y derechos; lo anterior incluye el respeto del Estado hacia el uso de los recursos disponibles para que los sujetos de los derechos puedan satisfacer estos derechos por los medios que consideren más adecuados.

La obligación de proteger significa que el Estado debe adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos fundamentales.

La obligación de cumplir o realizar significa que el Estado debe adoptar medidas activas, incluso acciones positivas a favor de grupos vulnerables, para que todos los sujetos de los derechos tengan la oportunidad de disfrutar de ellos cuando no puedan hacerlo por sí mismos⁵⁰.

En el plano interno, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en consonancia a los artículos 1 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén el Derecho de toda persona a gozar de los

⁵⁰ Cf. Ob. Cit. pp 75.

Derechos Humanos reconocidos; así como del derecho a la tutela jurisdiccional de manera pronta, completa e imparcial atribuyendo que toda persona tiene derecho a la administración de justicia por tribunales expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, reconociéndose como imperativos de observancia necesaria frente a la legislación federal y municipal. En el caso de los tratados internacionales, basta que hayan sido firmados por el Ejecutivo, por sí o por conducto de plenipotenciario facultado, los apruebe el Senado y se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, situación seguida en el Pacto en cita.

En este marco, México no puede excusarse de la inobservancia a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mucho menos juzgarla de ser contraria al derecho interno pues del análisis a lo establecido por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el artículo 17 constitucional, resultan evidentemente concordantes.

Lo anterior se robustece en observancia a la obligatoriedad contenida de la interpretación al artículo 133 en relación con el artículo 128 constitucional: el primero lo identifica como <<Ley Suprema de la Unión>> a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes de carácter general, derivándose de ello el consentimiento del Estado Mexicano en obligarse por un tratado, pues la jerarquía de las normas devienen de él mismo y no de la comunidad internacional (lo que acarrearía una intromisión a la soberanía del Estado Mexicano); el segundo establece: la obligación de todo servidor público de protestar guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, obligación que también recae en el caso de los tratados internacionales, entre ellos el Presidente, los miembros del Congreso de la Unión y todo el aparato jurisdiccional quedan obligados a su exacta observancia, teniéndose por servidores públicos de acuerdo al artículo 108 a:

“...los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de

cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...”

Ante estas ideas, es importante considerar las recientes reformas constitucionales, subrayando que un cambio al Título Primero, en que se fortalece el respeto y la protección de los Derechos Humanos como principios universales que deben prevalecer frente a actos de autoridad en sus distintos ámbitos de competencia, así como de cualquier ley de acuerdo al principio *Pro Homine*, cuya interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la interpretación jurídica “siempre debe buscar el mayor beneficio del hombre”⁵¹

La adopción del Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos hace que México acoja o transforme su derecho interno a fin de cumplir con los compromisos adquiridos. Desde esta perspectiva cabe precisar, que la actividad desarrollada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está más allá de hacer un juicio de razón, es comprobar si cumple o no con el Derecho Humano al acceso a una justicia pronta, completa e imparcial; en otras palabras, si el Tribunal como institución parte del Estado cumple con las obligaciones adquiridas en los tratados internacionales.

⁵¹ *Novena Época*
Registro: 180294
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tesis Aislada
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
XX, Octubre de 2004
Materia(s): Administrativa
Tesis: I.4o.A.441 A
Página: 2385

PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN.

El principio pro homine, incorporado en múltiples tratados internacionales, es un criterio hermenéutico que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor del hombre e implica que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y otros. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa.

De las recientes reformas constitucionales se desprende el claro deber del Estado en cuidar el respeto los Derechos Humanos concretando ideas como:

- La supremacía de los Derechos Humanos frente a cualquier ordenamiento jurídico.
- Que el sistema normativo interno deberá adoptar medidas que garanticen el goce de los derechos fundamentales.
- Se precisa la jerarquía de los tratados internacionales como reglas que junto a lo establecido por la Constitución Política, forman las pautas de interpretación de los Derechos Humanos.

En este sentido, la importancia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocida por México a partir del 9 de diciembre de 1998, en la cual se emite la declaratoria de aceptación de la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos incorpora la obligación de aplicar los criterios de la Convención en el derecho interno.

Trasladando estas ideas al campo del Derecho al acceso a una justicia pronta, completa e imparcial el Estado mexicano deberá comprometer a sus jueces en su ámbito de competencia a la aplicación de las leyes internas, así como a la dictada en los tratados internacionales a fin de asegurar la protección de los Derechos Humanos de acuerdo al criterio seguido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Novena Época

Registro: 165074

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXXI, Marzo de 2010

Materia(s): Común

Tesis: I.4o.A.91 K

Página: 2927

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. DEBE SER EJERCIDO POR LOS JUECES DEL ESTADO MEXICANO EN LOS ASUNTOS SOMETIDOS A SU CONSIDERACIÓN, A FIN DE VERIFICAR QUE LA LEGISLACIÓN INTERNA NO CONTRAVENGA EL OBJETO Y FINALIDAD DE LA CONVENCION

AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido criterios en el sentido de que, cuando un Estado, como en este caso México, ha ratificado un tratado internacional, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus Jueces, como parte del aparato estatal, deben velar porque las disposiciones ahí contenidas no se vean mermadas o limitadas por disposiciones internas que contraríen su objeto y fin, por lo que se debe ejercer un "control de convencionalidad" entre las normas de derecho interno y la propia convención, tomando en cuenta para ello no sólo el tratado, sino también la interpretación que de él se ha realizado. Lo anterior adquiere relevancia para aquellos órganos que tienen a su cargo funciones jurisdiccionales, pues deben tratar de suprimir, en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o delimitar el derecho de acceso a la justicia.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 505/2009. Rosalinda González Hernández. 21 de enero de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Víctor Octavio Luna Escobedo.

Esta obligación se hace extensiva para el Poder Ejecutivo y Legislativo en función a los artículos 2 y 28 de la misma Convención Americana sobre Derechos Humanos, así que, los poderes estatales en sus distintos campos de competencia deberán promulgar normas que posibiliten el pleno desarrollo de los Derechos Humanos y finalmente al Poder Judicial en aplicar las leyes expedidas con arreglo a la Constitución y el Pacto de San José con la intención de asegurar la plena protección y desarrollo de los Derechos Humanos.

De lo anterior se desprende la responsabilidad internacional en la que México incurre, pues deviene de la actuación real de los poderes del Estado, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como parte del Estado, debiera observar y aplicar los criterios sustentados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para alcanzar el objeto y fin de su actuar. En palabras del Maestro Miguel Carbonell no se está cumpliendo con las obligaciones de respetar, proteger y realizar los Derechos Humanos, dejando en consecuencia incompleto el derecho al acceso a la justicia.

Esto significa, más allá de cumplir o no con una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sobreviene la constitución de una violación al Derecho Humano de acceso a la justicia, dejando al Estado en una evidente responsabilidad internacional.

El gobernado, más que enderezar una demanda de amparo por la indudable violación al derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional, por el incumplimiento de un derecho ganado en la sentencia, podrá acudir al amparo por el acto o la omisión de la autoridad demandada por trasgredir sus Derechos Humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución de acuerdo al artículo 103 fracción I constitucional y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La importancia de implementar al Tribunal de mayores facultades para hacer cumplir con sus sentencias, refleja el derecho que tiene el particular para exigir que los actos de las autoridades administrativas se apeguen al orden jurídico establecido en la Constitución Federal, dejando entre ver cuál es la solución jurídica “pacífica” a las controversias, no olvidando que el sentido de justicia se siente en la vida ordinaria de los ciudadanos; en otras palabras, que una justicia eficiente impacta en la vida casera.

Finalmente, la plena jurisdicción del Tribunal avanzaría si se le dotara de mayores atribuciones para exigir se ejecuten sus determinaciones, permitiéndole hacer uso de la fuerza pública en los casos de renuencia de la autoridad demandada a cumplir con la sentencia, en donde se pueda iniciar el proceso de destitución de su cargo en el que el Tribunal plantee los lineamientos que se deben seguir y su posterior comprobación.

El no implementar al Tribunal de medios eficientes para hacer cumplir con sus sentencias (tal como se alude), deja incompleto lo dispuesto por el artículo 17 constitucional que a la letra dice, *“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.”. Lo anterior permite que un órgano distinto a este haga cumplir sus determinaciones lo que le resta importancia al darle el carácter de un Tribunal de paso.

Como es evidente, un aspecto fundamental para el completo desarrollo de la actividad jurisdiccional del Tribunal, se refleja en la plena ejecución de sus sentencias, estas en gran medida se respaldan en la instancia de queja, sobre cuando se habla de los casos en que la autoridad demandada se rehúsa a su incumplimiento, instrumento que también utilizan los tribunales locales. Dentro de estos supuestos tenemos, el caso de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en el que se concede el término de diez días a la autoridad demandada para llevar a cabo en forma y término lo ordenado en la sentencia de nulidad, previniendo haga del conocimiento de la sala regional ese hecho.

Una vez fenecido dicho término sin el cumplimiento de la sentencia, la parte interesada podrá requerir su cumplimiento ante la sala la cual dará veinticuatro horas para que cumplimente el fallo, apercibiéndole paralelamente de la aplicación de medidas de apremio.

Si fenecido el término anterior, aún aplicándole las medidas de apremio previstas en la ley de estudio la autoridad demandada es renuente al incumplimiento con la sentencia, el Tribunal podrá decretar la destitución de la autoridad o servidor público omiso, previendo que en los casos de que éste cuente con fuero constitucional, se solicite al congreso del Estado la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Morelos.

Agotando las medidas anteriores, el Tribunal a fin de dar cumplimiento con la sentencia, procederá de la forma siguiente:

1. Si la ejecución consiste en la realización de un acto material, la sala podrá realizarlo, en rebeldía de la demandada;

2. Si el acto sólo pudiere ser ejecutado por la autoridad demandada y ésta tuviere superior jerárquico, la sala requerirá a su superior para que ordene la cumplimentación de la resolución;
3. Si la autoridad demandada insiste en no cumplir con la resolución, el Tribunal lo hará con el auxilio de la fuerza pública.
4. Se impondrá multa de veinte a cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Estado, a los servidores públicos que incumplan con la sentencia, sin perjuicio de que esta se reitere cuantas veces sea necesaria.

En lo tocante a la instancia de queja, el artículo 127 fracción II, plantea su procedencia en los casos de exceso o defecto en el cumplimiento de las sentencias del Tribunal. Su interposición será por escrito, dentro de los tres días siguientes en que se hubiere notificado la resolución o que se hubiese manifestado sabedor del contenido de la misma por cualquier medio.

El Tribunal solicitará de la demandada informe justificado imponiéndole como término tres días para que contados diez días dicte resolución declarando la procedencia o improcedencia de la queja, de considerarla procedente fijará en ella los lineamientos a los que se debe someter la autoridad para dar debido cumplimiento a la misma.

Por lo que hace a lo establecido por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se fija el término de de tres días para que la autoridad demandada dé cumplimiento con la sentencia, previniéndole paralelamente la obligación de informar al Tribunal su cumplimentación. En el supuesto de tratarse de la substanciación de un proceso, deberá informar en el mismo plazo los actos que comprueben encontrarse en vías de ejecución. En los casos en que por la naturaleza del asunto no sea materialmente posible dar cumplimiento en el plazo de tres días, el magistrado podrá ampliarlo hasta por diez días, contados a partir de la notificación del requerimiento de cumplimiento.

Una vez que transcurrió el término de tres días sin que se haya presentado informe acerca del cumplimiento de la sentencia, de oficio o a petición de parte, se le dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga, en el caso de que la autoridad haya incurrido en defecto, exceso o repetición en la ejecución de la sentencia, la requerirá para que cumpla en un plazo de tres días posteriores al que surta efectos la notificación y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá multa hasta por la cantidad equivalente de cincuenta a mil días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. Cuando la naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que la autoridad no lo haga dentro de ese plazo.

En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la sala regional podrá:

1. Cuando la naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo.
2. A petición de la sala regional, la sección de la sala superior solicitará al titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, conmine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo de tres días siguientes en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesaria la multa impuesta. Así se tiene tanto a las autoridades requeridas en igualdad de responsabilidad como a sus superiores jerárquicos por incumplimiento de las ejecutorias.
3. Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ella.

4. No obstante de los requerimientos anteriores, no se de cumplimiento a la resolución, la sección de la sala superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto cuando goce de fuero constitucional en cuyo caso la sección de la sala superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero. Esta tramitación y resolución se aplicará en lo conducente a las disposiciones del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

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

Del contenido a los ordenamientos comentados se estima que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene diversas carencias, primeramente porque las medidas de apremio con las que cuenta se centran en la imposición de multas, las cuales no generan la misma presión cuando pudiere requerirse el cumplimiento de las sentencia bajo la pena de destitución del demandado en caso de su incumplimiento. Tal parece que la preocupación del legislador por justificar la constitucionalidad del Tribunal lo ha llevado a olvidar que, para cumplir con su actividad jurisdiccional de forma completa, es trascendental dotarlo de mecanismos fuertes para obligar al cumplimiento de sus sentencias, reflejando verdaderas soluciones jurídicas que vean por el cumplimiento del derecho a la seguridad jurídica no sólo entre las partes contendientes, sino sea de mayores alcances y se refleje en la vida ordinaria de los ciudadanos mostrando una verdadera solución a los conflictos jurídicos de forma pacífica.

Por otra parte, en ningún caso el Tribunal cuenta con facultades para destituir al servidor público que rehúse cumplir con sus determinaciones, lo que es más, en

los casos que la autoridad demandada incurra en los mismos actos después de que el demandante ha agotado la instancia de queja el Tribunal debe desentenderse del asunto.

Otro aspecto es el referente al término de cuatro meses que se plantea para el cumplimiento de las sentencias, el cual se considera excesivo cuando la mayoría de los ordenamientos jurídicos plantean el cumplimiento de las sentencias en términos de diez o quince días.

Retomando el sentido del Código Fiscal de la Federación, por el que se establece por primera vez la obligación a cargo del demandado para dar cumplimiento con las sentencias del Tribunal obedece a que el deseo del legislativo en ese entonces es dar a el demandando el tiempo necesario para cumplir los puntos resueltos de forma completa; hecho que no fue aprovechado para tal situación, pues lo que trajo en consecuencia fueron procesos largos, mismos que hasta el día de hoy prevalecen, aun tomando en cuenta que tribunales administrativos fijan términos de 10 o 15 días para el cumplimiento de sus sentencias ajustándose a la vida actual donde gracias al uso de medios electrónicos, la comunicación entre una y otra autoridad son inmediatos de igual forma su reacción.

Lo que es más de las vicisitudes aludidas así como de lo planteado por la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en los casos de que por la interposición de queja se deba cumplir la sentencia en tres días, en caso de repetición de la resolución anulada; veinte días, en caso de exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia contrastan en mucho. Por lo que se propone el establecimiento de términos que guarden entre si una simetría.

Un ejemplo más para mostrar que el término previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para el cumplimiento de la sentencia es excesivo, se toma de la Ley de Amparo. Este procedimiento guarda ciertas

similitudes con el juicio de nulidad en lo concerniente a que en ambos se litiga contra la autoridad; que para su procedencia se necesita una afectación directa y sólo quien se vea afectado por el acto de autoridad es quien podrá iniciar la instancia respectiva, además de que en ambos casos sus sentencias deberán divisar que no se afecte el interés social.

En materia de ejecución de sentencias, el Amparo que concede la protección de la justicia federal, previene distintos procedimientos. De este modo, una vez notificada la sentencia de amparo a la autoridad responsable, ésta tendrá que dar cabal cumplimiento dentro del plazo de tres días, apercibida que de no hacerlo así se le determinara una multa, así como la remisión del expediente al tribunal colegiado de circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el caso, para seguir el trámite de inejecución, el cual puede culminar con la separación de su puesto y su consignación. A su vez, se notificara y requerirá al superior jerárquico de aquella, ordene cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden, se le impondrá a su titular una multa en los términos señalados en la ley de la materia

Cuando por naturaleza del acto se determine la imposibilidad del cumplimiento de la ejecutoria en los términos precisados, se podrá ampliar dicho término por sólo una ocasión. Asimismo, en casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso, ordenará el cumplimiento inmediato por los medios oficiales de que disponga. Si después de haber hecho el requerimiento a la autoridad responsable y a sus superiores jerárquicos, no se logra el cumplimiento de la ejecutoria, se iniciará el incidente de inejecución de sentencia, remitiendo el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación junto con el proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico.

Cuando el órgano judicial de amparo reciba informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y, en su caso, al

tercero interesado, para que dentro del plazo de diez días manifiesten lo que a su derecho convenga.

Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

Si en estos términos el órgano judicial de amparo la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente. Si no está cumplida, no está cumplida totalmente, no lo está correctamente o se considera de imposible cumplimiento, remitirá los autos al tribunal colegiado de circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, como establece, en lo conducente, el artículo 193 de la Ley.

En la situación de que la autoridad de amparo resuelva que se dio cumplimiento a la sentencia, el quejoso podrá:

- Interponer la inconformidad, cuando el afectado crea que la sentencia no se encuentra cumplida conforme a los lineamientos previstos en la ejecutoria (artículo 201).
- Procederá la queja en los casos en que la autoridad responsable haya incurrido en exceso o defecto (artículo 206).
- Por repetición del acto reclamado, suscitado a la pretensión de dar cumplimiento con la sentencia, la autoridad responsable reitera la conducta declarada inconstitucional (artículo 199).

En cuanto hace al cumplimiento sustituto, la Ley de Amparo previene que se podrá tener por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios al quejoso cuando se advierta que la ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso; o porque las circunstancias materiales del caso, sea imposible o

desproporcionadamente gravoso restituir las cosas a la situación que guardaban con anterioridad al juicio.

De lo planteado en el artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, específicamente, en la fracción primera inciso d, una vez transcurridos los plazos para cumplimentar la sentencia ante la renuencia del funcionario se deberá poner en conocimiento de la Contraloría Interna de los hechos. La realidad es que el Tribunal no verifica realmente la determinación de una responsabilidad; es más no lo faculta para que compruebe que efectivamente la Contraloría Interna inicie un proceso en contra de la autoridad responsable por su desobediencia a un mandato jurisdiccional. La razón es que no está dentro de sus atribuciones.

De lo tratado hasta aquí se puede decir en síntesis: las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no son eficaces, pues donde copiosamente se debiera seguir los principios de justicia que la Constitución establece como parámetros que tienen que seguir todos los tribunales existentes en el país, al Tribunal le ha quedado solo apearse a lo que establece su ley procesal, la cual tiene numerosas violaciones a la idea de justicia pronta y completa.

Sobre este punto, mucho se ha hablado acerca del incumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como consecuencia a múltiples faltas que previenen tanto el derecho interno como el derecho internacional; no menos cierto es que también en aras del cumplimiento al principio de legalidad, el Tribunal sólo podrá hacer lo que la ley le faculte y hacer uso de los medios dispuestos a su alcance para hacer cumplir con sus sentencias (los cuales se centran en la imposición de multas), aún a sabiendas que estas resultan ineficientes.

En este tenor, no se puede alcanzar una justicia pronta cuando se establece el término para el cumplimiento de la sentencia de cuatro meses, término que

contrasta en mucho con lo que establecen las legislaciones de los Estados en materia de justicia administrativa, que van de los diez a los quince días para su ejecución, e incluso en comparativo con la Ley de Amparo la cual previene un cumplimiento casi inmediato.

La justicia prevista bajo los lineamientos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es incompleta, como se dijo, a consecuencia de la falta de medios coactivos fuertes que lleven al respeto de las determinaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se afirma que las sentencias donde la autoridad administrativa no tiene el interés de cumplir, se resumen en sentencias carentes de ejecución, pues aun considerando la existencia de la instancia de queja, ésta resulta insuficiente en razón de no contar con mecanismos eficientes que conminen a la autoridad demandada al debido cumplimiento de las determinaciones del Tribunal.

Desde la perspectiva de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con la ejecución de las sentencias de nulidad dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la abstención al cumplimiento de los lineamientos configurados en la sentencia por parte del servidor público, acarrea una causa de responsabilidad por el hecho de entorpecer el servicio público para el que se le ha encomendado, ocasionando a la par violaciones a las disposiciones legales que en ningún momento éste debe aducir desconocimiento, puesto que su actuar dentro de la dependencia o entidad debe estar siempre fundada en derecho y que en el señalamiento de alguna duda, ésta deberá ser planteada al titular de la dependencia.

La garantía de la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales, deberá ser entendida no sólo como un poder o una potestad de los tribunales para hacer que se ejecute lo juzgado, sino también como un derecho que forme parte y de eficacia al Derecho a la tutela jurisdiccional.

El derecho a ejecutar lo juzgado, impone al legislador el deber de prever en las leyes procesales los procedimientos eficaces para lograr la plena ejecución de las sentencias y demás resoluciones que dicten los juzgadores quienes establecen las medidas cautelares necesarias para asegurar durante el proceso, las condiciones que permitan hacer efectiva, en su oportunidad, la ejecución de las sentencias que llegué a pronunciarse.

Con el objeto de recordar que la función principal que persigue todo Tribunal, sin hacer distinción a la materia que se ocupe, se sintetiza en juzgar y hacer que se ejecute lo que se ha resuelto en relación directa al derecho a la seguridad jurídica del gobernado. De esta guisa, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional, que por imperativo al artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución, deberá resolver los conflictos entre las autoridades administrativas y los gobernados, como Tribunal responsable de la administración de justicia acatara lo dispuesto por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes generales bajo el concepto de constituir <<Ley Suprema de la Unión>>. Hecho que no se refleja en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Como se ha aludido al inicio de este capítulo, la instancia de queja es el único medio con el que cuenta el Tribunal para obligar el cumplimiento de sus sentencias, y que en vista al margen de su estructura, así como en comparación con otros ordenamientos en materia contenciosa administrativa, es una figura que no desenvuelve eficacia jurídica plena, pues donde su observancia debiera mostrar y obligar a la autoridad demandada el cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal, sólo hace más tardío el goce del derecho a la justicia debido a la existencia de términos excesivos que carecen de razonabilidad y proporcionalidad, con todo ello que no existe dentro de su regulación algún medio que se considere suficientemente fuerte para lograr conminar a la autoridad responsable el cumplimiento de la sentencia. De lo interpretado a las recientes reformas a la Constitución en concordancia con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Derecho Humano al acceso a la impartición de justicia pronta, completa e imparcial no debe ser objeto del simple arbitrio por parte del poder

legislativo, por lo que se encuentra obligado a dotar al Tribunal de elementos que ayuden a accionar un verdadero proceso de ejecución de sus sentencias, así como lo hacen algunos de los tribunales administrativos en el ámbito estatal.

Ante este panorama, se afirma, que el Tribunal carece de respeto frente a las autoridades administrativas en la medida de no estar facultado para hacer uso de mecanismos fuertes que tiendan a forzar a la autoridad demandada cumplir con la obligación de ejecutar sus sentencias de manera pronta y completa. El hecho deviene indirectamente en una afectación al erario público, luego que la autoridad se rehúsa al cumplimiento de la sentencia dejando pasar el tiempo, esto hace que, cuando llega el anhelado cumplimiento de la sentencia el monto de dinero original ya haya rebasado por mucho su cantidad inicial debido a conceptos como el pago de actualización y recargos. Un aspecto más es que el Estado, para cumplir con el derecho a la impartición de justicia destina una partida para el pago de los funcionarios que tienen que ver con el funcionamiento del Tribunal, dinero que no está bien aprovechado pues el Tribunal no cumple con el fin principal de <<hacer se ejecuten sus sentencias>>. De nada sirve que actualmente el Tribunal haya implementado un juicio en línea y un juicio sumario para hacer frente a la gran cantidad de asuntos ingresados día a día, si al llegar el momento de materializar lo resuelto en la sentencia llámese como se llame el procedimiento seguido no se consigue por ningún medio obligar a la autoridad demandada a la ejecución de la sentencia, por lo que no existe elemento que faculte a castigar el desacato a lo ordenado por la sentencia.

El no atender a la sentencia por parte de la autoridad demandada, hace que el Estado desborde los límites encausados para su acción fuera de un marco de legitimidad, constituyendo un verdadero abuso de poder por parte del Estado o por parte de sus autoridades, que al no cumplir con una sentencia, también ignoran las disposiciones vigentes, violando otros derechos contenidos en la Constitución.

No basta que la ley suprema prevea de juicios, incidentes y recursos al alcance de los gobernados, sino que su importancia principal, por la que es indispensable su implementación dentro del sistema de justicia, al afectar un Derecho Humano se provea de los medios necesarios para enmendarla pues no se puede considerar efectivo un medio de defensa ilusorio cuando por su inutilidad haya quedado demostrado por la práctica a falta de medios para ejecutar sus decisiones, deviniendo por ello en una denegación de justicia; pero sobretodo, la violación comprobada del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del Derecho Humano a la impartición de Justicia Pronta y Completa.

PROPOSICIÓN.

La implementación del juicio de nulidad en nuestro país ha sido materia de una variedad de reformas con la idea central de instalar dentro del marco jurídico nacional de un medio legal para la defensa del gobernado frente a los actos ilegales de la autoridad administrativa.

Es así que el Tribunal a sus 76 años de vida activa en el que ha resuelto las controversias entre los particulares y la Administración Pública Federal, ya con plena autonomía e independencia, con especialización en materia Fiscal y Administrativa ha alcanzado una identidad propia que ha influido a su regionalización. Sin embargo a pesar de sus logros, es lamentable encontrar la idea inacabada de la plena ejecución de sus sentencias dejando de lado el postulado previsto en el artículo 17 constitucional, en el que se prescribe que los tribunales estarán expeditos para impartir justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. Bajo este postulado valdría en mucho recordar que este precepto es uno de los motivos por los cuales se dio paso a su creación.

La no implementación al juicio de nulidad de un mecanismo efectivo, que refleje respeto a sus sentencias frente a las autoridades demandadas, se traduce en apoyar el no cumplimiento con el sistema jurídico establecido, porque la autoridad administrativa incumple con su obligación, no porque no conozca el derecho, sino todo lo contrario, tan bien lo conoce que no le teme.

Muchos se han preguntado cual es la razón por la cual el Tribunal no hace uso de la fuerza pública para obligar a la autoridad administrativa demandada ha actuar en consecuencia de la sentencia de nulidad; la realidad es que no existe un dispositivo normativo que le dé esa facultad, pues dentro del marco jurídico no se halla un precepto que así lo mande.

Ante esta situación, la única posibilidad que tiene el particular para que se

materialice el derecho ganado en el juicio de nulidad, es mediante el juicio de amparo, solución que hasta el momento ha funcionado para forzar a la autoridad demandada el cumplimiento de las sentencias, circunstancia que atenta contra la naturaleza misma del juicio de amparo convirtiéndola en una instancia para hacer cumplir las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dejando entre ver que el particular no tiene expedito el derecho a la justicia como lo refiere el artículo 17 constitucional.

Por lo que hace al estudio a la instancia de queja, queda plenamente reconocida como un medio de defensa que tiene la parte vencedora dentro del juicio de nulidad frente a las violaciones que pueda cometer la autoridad demandada al dar cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal y como principal objetivo de vigilar se respeten los imperativos benéficos del gobernado contenidos en los mandatos constitucionales, así como de aquellos Tratados en los que México es parte integrante; sin embargo, a pesar de sus múltiples reformas a la fecha resulta ser un elemento inacabado e impreciso.

De este recuento tenemos que, el Tribunal ha pasado de desarrollar un contencioso objetivo a uno de plena ejecución tratándose de adaptarse a las exigencias jurídicas y sociales. Sin embargo, como ya se ha advertido a lo largo de este capítulo, el Tribunal continúa sin estar investido de plenas facultades para hacer cumplir sus sentencias, hecho que se ha venido arrastrando desde 1988 en el que se implemento como única medida de apremio la imposición de multas contra la autoridad que por desacato incumple lo determinado en la sentencia del Tribunal.

La tarea de obligar a la autoridad administrativa cumpla las sentencias del Tribunal es una facultad importantísima, sobre todo cuando se toma en consideración que el objetivo del Tribunal, además de cuidar que el aparato estatal refleje en su actuar lo establecido en los dispositivos jurídicos y que no se perjudique la esfera del gobernado, es facilitar el acceso al derecho de justicia tal como lo exige el artículo 17 constitucional, pero sobretodo el resguardo efectivo de los Derechos

Humanos.

El desarrollo eficaz del Tribunal no sólo se centra en el aspecto procesar, sino en el efectivo cumplimiento de sus resoluciones, pues sin ello, el trabajo del Tribunal quedaría detenido a la mitad del camino evidenciando que “la sentencia que no se cumple es justicia que no se imparte”.

Si bien, la imposición de multas por parte del Tribunal para obligar a la autoridad demandada el cumplimiento de sus sentencias significo un paso importante, esto no refiere que con esta medida de apremio se logre a cabalidad forzar la plena ejecución de sus sentencias, hecho por el que se sugiere se amplíe las facultades del Tribunal a fin de mejorar el control jurisdiccional frente a la contumacia de la autoridad administrativa. Así pues se propone, se ponga en manos del Tribunal seguir un proceso de destitución de la autoridad administrativa que deje de cumplir sin causa justificada sus sentencias, esto en alcance al principio de justicia en el que se señala que las leyes deben establecer los medios necesarios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones del Tribunal, tal como hemos visto, ha resultado un medio fructífero en el juicio de amparo.

De no darse nuevas facultades al Tribunal para ejercer mayor fuerza sobre la contumacia de la autoridad administrativa se dejaría al juicio contencioso en un proceso infructuoso pues las multas que impone son medidas en relación a que además de privar al particular de un derecho ganado, también se lesiona Derechos Humanos consagrados en nuestra Constitución Política, así como tratados internacionales en materia de Derechos Humanos que el mismo Estado debe hacer cumplir en sus instituciones.

Con la finalidad de que las sentencias del Tribunal sean mayormente cumplidas se sugieren las siguientes reformas:

- Que en concordancia a lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, así como

lo planteado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se disponga que a fin de impartir justicia de manera pronta y completa, primeramente se reduzca el término para dar cumplimiento con la sentencia del Tribunal de cuatro meses a quince días; y que en vista que la ley no menciona cuantas veces se deba requerir a la autoridad administrativa demandada el cumplimiento de la sentencia, esta sea requerida por tres ocasiones.

- Que a falta del cumplimiento de la sentencia y en vista de los requerimientos a la autoridad demandada, se dé competencia al Tribunal de iniciar un proceso de destitución del servidor público.

CONCLUSIONES:

PRIMERA: La voluntad de las primeras agrupaciones para proteger su vida, libertad, propiedad y bienestar hacen aceptar someterse a la institución de un poder superior a ellos y en consecuencia limitar su actuar a lo establecido en sus normas. Razón por la que se exige que el Estado y el Derecho se desarrollen en función del mayor grado de bienestar social, siendo éste su principal objetivo.

SEGUNDA: El Derecho deberá ser reflejo de la civilización acogiendo en sus normas jurídicas la preocupación de la sociedad en un determinado lugar y tiempo, tomando en cuenta su historia, sus costumbres y su cultura.

TERCERA: La actividad del Estado comprende al conjunto de actos jurídicos que realiza dentro de las atribuciones que le confiere el Derecho, la razón del otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para la realización de los fines sociales.

CUARTA: Las atribuciones que son conferidas por la ley al Estado son materializadas por personas físicas que adquieren la representación estatal, por lo que es el Estado quien asume las consecuencias de sus actos en razón de que no se trata de una responsabilidad personal, sino de una responsabilidad del Estado.

QUINTA: México, como país independiente que en la búsqueda de su estabilidad adopta el sistema que traza el gobierno norteamericano, instituyendo su trilogía de poderes y su rígido actuar, mas adelante y sin detenerse a analizar su entorno jurídico copia de Francia el Sistema de Justicia Administrativo, creando el Tribunal de Justicia Fiscal, aún considerando que dicha implantación no fue prevista dentro del sistema normativo que seguía nuestro país.

La creación de Tribunales provenientes del Poder Ejecutivo en Francia fue

consecuencia de situaciones muy particulares. En México, estas razones históricas no existen, su justificación como consecuencia tampoco existe, por ello la subsistencia de diversas tesis en contra de su implantación.

SEXTA: El Tribunal Fiscal de la Federación como la ley que motivó su nacimiento en su momento dio mucho que discutir entre los diferentes ámbitos jurídicos, sobretodo en lo concerniente a su constitucionalidad, situación que fue apagándose al expedirse las reformas al artículo 104 constitucional, la primera de ellas el 16 de diciembre de 1946 la cual vino seguida de los artículos 73, 116 y 122 del mismo ordenamiento legal.

SÉPTIMA: El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene como principal tarea el velar que los actos administrativos sean emitidos con el pleno respeto al derecho donde se asegure el cumplimiento y vigencia a la protección y salvaguardar los Derechos Humanos consagrados por la Constitución.

OCTAVA: El desarrollo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha imperado aún los vientos en contra, consiguiendo:

- Reconocimiento constitucional.
- Autonomía, desvinculándose del Poder Ejecutivo, pues su nombre “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y ADMINISTRATIVA” responde a la materia de su competencia, más no porque pertenezca a ella.
- Una identidad propia.
- La ampliación de su competencia.
- Su regionalización.

NOVENA: A fin de lograr mayor cercanía del Tribunal con el particular, se ha implementado el juicio en línea y con ello, de instrumentos para su funcionamiento como lo son:

- La implementación de la firma electrónica por parte de los órganos jurisdiccionales,

- El uso del correo electrónico para la recepción de acuerdos,
- La integración de un sistema digitalizado de expedientes, entre otras.

DÉCIMA: Se configura al Procedimiento Contencioso Administrativo como el medio de defensa contra los actos ilegales provenientes de la Administración Pública, el cual tiene tintes del juicio de anulación como de plena jurisdicción.

DÉCIMA PRIMERA: El término para que el Tribunal dicte sentencia es impreciso y extenso toda vez que de la lectura al artículo 49 de la ley de la materia en su primer párrafo refiere: "La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los **sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción** en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo..."; mientras que en el mismo artículo pero en su segundo párrafo dice: "El plazo para que el magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, **empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.**"

Dejando en incertidumbre, pues no aclara el momento en que se debe comenzar a contabilizar el término para el pronunciamiento de la sentencia.

DÉCIMA SEGUNDA: Se considera que el término previsto de cuatro meses para el cumplimiento de la sentencia no guarda ninguna relación, ni equivalencia o proporción alguna en comparación a los términos que se establecen cuando la autoridad demandada al querer dar cumplimiento con la sentencia de nulidad se sitúa frente a los supuestos de repetición o bien en exceso o defecto de la resolución anulada, pues los términos son de tres y veinte días respectivamente; desprendiéndose así que, si es posible el cumplimiento de la sentencia en términos cortos, en comparación al término general de cuatro meses, deberá de cambiar este hecho estableciéndose el término de 15 días el cual figura en la mayoría de los ordenamientos legales de las entidades federativas en materia de Justicia Administrativa.

DÉCIMA TERCERA: La eficacia de la instancia de queja prevista en la Ley de Amparo se ve respaldada por procedimientos anteriores y posteriores a ella, así como por la implementación del uso de sanciones fuertes aplicables en cada caso que van desde una multa hasta la destitución del funcionario público y el inicio de acción penal por el delito de desacato. Todo ello desarrollándose en términos muy cortos en comparación a la prevista en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

DÉCIMA CUARTA: El legislador ha propuesto la instancia de queja para que el Tribunal esté en aptitud de cumplir con el Derecho Humano a una justicia completa y expedita, sin embargo dicho mecanismo esta muy lejos de cumplir con el deseo de lograr una justicia real y efectiva, pues el Tribunal en principio no cuenta con un sistema eficiente que lo faculte asegurar prácticamente el resultado de su actividad jurisdiccional.

DÉCIMA QUINTA: Las bases de la nueva reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha proyectado en la protección de los Derechos Humanos, obligando a su observancia a todas las autoridades del Estado para que éstas las respeten, protejan y garanticen en el ámbito de su competencia, obligación que es reiterativa con lo establecido dentro del artículo 128 de la ley fundamental y que es concordante en el papel internacional.

Estas ideas cobran mayor relevancia cuando se analiza el Derecho Humano a la tutela jurisdiccional de manera pronta, completa y seguida por Tribunales Independientes. Del análisis al juicio seguido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se comprueba la falta de observancia de dicho Derecho y la clara responsabilidad del Estado mexicano frente a la comunidad internacional bajo las siguientes bases:

- El Tribunal no cumple con la idea de seguir un juicio rápido, ya que el tiempo

que dura la secuela procesal, más el término de cuatro meses para que se dé el cumplimiento de la sentencia y más el tiempo que dure el procedimiento incidental de queja retrasa en mucho la impartición de justicia, todo ello implicando consecuencias económicas al gobernado como al mismo aparato estatal.

- El Tribunal no cumple con la obligación de impartir justicia completa pues carece de mecanismos para conminar a la autoridad demandada el cumplimiento de la sentencia, es así toda vez que la instancia de queja, la cual se centra en la imposición de multas, hace a éste instrumento por demás insuficiente para lograr respetar las sentencias emitidas por el Tribunal.
- El Tribunal cuenta con independencia orgánica, no por ello de fuerza jurisdiccional para hacer se ejecuten sus sentencias, esto es así, ya que quien toma la última decisión al momento de poner fin al conflicto jurídico y hacer cumplir con sus sentencias es el poder judicial mediante el juicio de amparo.

DÉCIMA SEXTA: Aun cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales se han centrado en repetidas ocasiones en reconocer a los Derechos Humanos como potestades universales, irrenunciables, inherentes e inseparables de la naturaleza de toda persona, necesarios para su desarrollo integral, en el plano del derecho federal y local no ha sido en todo concordantes, pues para la correcta labor de la protección a los Derechos Humanos además de su reconocimiento, se hace indispensable el establecimiento de mecanismos suficientes para hacerlos cumplir, aspectos que se ven flagrantemente violados en el juicio de nulidad seguido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues aún siguiendo los lineamientos procedimentales a la letra, el incumplimiento de sus sentencias deviene a ser la privación del derecho de acceso a la justicia adquirida, privación que no se encuentra sustentado por fundamento o motivo alguno, convirtiéndolo así en una gran injusticia para el gobernado, faltando a la idea constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos

Humanos, así como al incumplimiento a lo dispuesto por los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos.

DÉCIMA SEPTIMA: Como puede apreciarse el claro incumplimiento al Derecho Humano de administración de justicia por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, responde a que en aras de cumplir con el principio de legalidad, donde la autoridad sólo está facultado para hacer lo que la ley le permite, el Tribunal no podrá de ninguna manera librar una sanción fuerte tendiente a conminar a la autoridad demandada el cumplimiento de sus sentencias, sin que antes el poder legislativo no lo faculte para ello, hecho que acarrea un incumplimiento evidente tanto a los principios de justicia de derecho interno como de derecho internacional, evidenciando una total falta de cumplimiento a los compromisos adquiridos por México por parte del Presidente de la República al no ejecutar leyes que garanticen la adopción de medidas fuertes tendientes a exigir el cumplimiento cabal de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en aras de salvaguardar el derecho humano de acceso a la justicia pronta, completa e imparcial, en razón que, la justicia que no es pronta ni completa no es justicia.

BIBLIOGRAFIA

ÁLVAREZ, Ledesma Mario. “Introducción al Derecho”, Ed. Mac Graw Hill, México 1995.

ARELLANO, García Carlos. “Teoría General del Proceso”, cuarta edición, Ed. Porrúa, México 1992.

ARMENTA Calderón. Gonzalo M. “Justicia Fiscal y Administrativa una visión Procesal” Ed. Porrúa, México 2010.

ARNAIZ, Amigo Aurora. “Estructura del Estado”, cuarta edición. Ed. Mc Graw Hill, México 2003.

BAZDRESCH, Luis. “Garantías Constitucionales”. Cuarta edición. Ed. Trillas, México 1990.

BORJA, Rodrigo. “Derecho Político y Constitucional”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1991.

BUCIO, Estrada Rodolfo. “Derecho Procesal Civil”, Ed. Porrúa, México 2009.

BURGOA, Orihuela Ignacio. “Las Garantías Individuales”, vigésima octava edición, Ed. Porrúa, México 1996.

___ “El Juicio de Amparo”, cuadragésima edición, Ed. Porrúa, México 2004.

CALAMANDREI, Piero. “Derecho Procesal Civil”, Biblioteca Clásicos del Derecho Vol. 2, Ed. Oxford University Press, México 2003.

CARBONELL, Miguel y **SALAZAR**, Pedro. “La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma”. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2011.

CARNELUTTI, Francesco. "Derecho Procesal Civil", Biblioteca Clásicos del Derecho Vol. 2, Ed. Oxford University Press, México 2003.

CASTRO, Juventino V. "Garantías y Amparo", octava edición, Ed. Porrúa, México 1994.

CHIOVENDA, Giuseppe. "Curso de Derecho Procesal Civil". Biblioteca Clásicos del Derecho. Vol. 6. Ed. Oxford University Press. México 2003.

CORANERA Cabezut, Santiago. "Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos". Ed. Oxford, México 2001.

CRUZ, Gayosso Moisés, Ochoa Hofmann, Alfonso y Robles, Vázquez Jorge. "Teoría General del Estado", Ed. IURE editores, México 2006.

D´AGOSTINO, Francesco. "Filosofía del Derecho", Tr. José Rodríguez Iturbe, Ed. Themis, Universidad de la Sabana, Bogotá Colombia 2007.

DE LA CUEVA, Arturo. "Justicia, Derecho y Tributación", Ed. Porrúa, México 1989.

DEL CASTILLO, Del Valle Alberto. "Garantías del Gobernado". Segunda Edición, Ed. Ediciones Jurídicas Alma, México 2005.

DELGADILLO, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso". Segunda edición. Editorial Limusa, México 2008.

DELGADILLO, Gutiérrez Humberto y LUCERO, Espinosa Manuel. "Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso", Ed. Noriega, México 1989.

DORANTES, Tamayo Luis Alfonso. "Filosofía del Derecho", Ed. Harla, UNAM México 1995.

ESCOLA, Héctor. "Legalidad, Eficacia y Poder Judicial", Ed. Palma, Buenos Aires 1997.

FERNÁNDEZ, Ruíz Jorge. "Derecho Administrativo y Administración Pública". Tercera edición. Ed. UNAM/Porrúa. México 2009.

ESQUIVEL, Vázquez Gustavo Arturo. “La Prueba en el Contencioso Administrativo Federal”, Ed. Porrúa, México 2000.

FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”, cuadragésima tercera edición, Ed. Porrúa, México 2003.

GALINDO, Camacho Miguel. “Derecho Administrativo”, Ed. Porrúa, México 2000.

GARCÍA, Máynez Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho” Quincuagésima segunda edición, Ed. Porrúa, México 2001.

GIUSEPPE, Chioventa. “Derecho Procesal Civil”, Biblioteca Clásicos del Derecho Vol. 2, Ed. Oxford University Press, México 2003.

GONZÁLEZ, Rodríguez Alfonso. “La Justicia Tributaria en México”, Ed. Jus, México 1992.

HOBBS, Thomas. “Leviatan o la Materia, Forma y el Poder de una República eclesiástica y Civil”. Tr. Manuel Sánchez Sarto. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 2003.

HERRERA, Gómez Jesús Javier. “El Contencioso Administrativo Federal”, Ed. Porrúa, México 2007.

KAYE, Dionisio y KAYE, Christian. “Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo” Colección Textos Universitarios, Ed. Themis, México 2002.

LOMELÍ, Cerezo Margarita. “Derecho Fiscal Represivo”. Ed. Porrúa, México 2002.

___ “El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal”. Ed. Continental, México 1961.

LÓPEZ, Ríos Pedro. “La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano”, Ed. Universidad de Guanajuato, México 1995.

LOCKE, John. “Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil”. Tr. Carlos Mellizo. Ed. Alianza. España 2003.

LUCERO, Espinosa Manuel. “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal”, novena edición, Ed. Porrúa, México 2006.

MAIRAL, Héctor. “Control Judicial de la Administración Pública”, Vol. 1, Ed. Ediciones Palma, Buenos Aires. 1984.

MAQUIAVELO, Nicolás. “El Príncipe” Tr. Antonio Gómez Robledo. Vigésima tercera edición. Ed. Porrúa. 2005.

MARGAIN, Manoutou Emilio. “El Recurso Administrativo en México”, Sexta edición, Ed. Porrúa, México 2001.

MARQUEZ, Gómez Daniel. “Los Procedimientos Administrativos materialmente Jurisdiccionales como medios de control de la Administración Pública. UNAM. México 2003.

___ “De lo Contencioso Administrativo de Anulación o Legitimidad” Octava edición. Ed. Porrúa. México 1999.

MARTÍNEZ, Morales Rafael. “Derecho Administrativo Primer Curso”. Quinta Edición, Ed Oxford, México 2007

___ “De Lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad”, octava edición, Ed. Porrúa, México 1999.

MUÑOZ, Virgilio y ACUÑA Borbolla, Francisco Manuel. “Nuestra Constitución, Historia y Valores de una Nación”, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, México 2000.

NAVA, Negrete Alfonso. “Derecho Administrativo Mexicano”, Fondo de Cultura Económica, México 1995.

NAVA, Negrete Alfonso y SANCHEZ, Narciso. “Justicia Administrativa en México”, Ed. Fundación Universitaria de Derecho Administrativo y Política, México 2002.

ORELLANA, Wiarco Octavio. "Derecho Procesal Fiscal, Guía de Estudio". Ed. Porrúa 2007.

ORTEGA, Carreón Carlos Alberto, "Derecho Procesal Fiscal", Ed. Porrúa, México 2007.

OVALLE, Favela José. "Garantías Constitucionales del Proceso", tercera edición, Ed. Oxford, México 2007.

ROJAS, Miguel Enrique. "Teoría del Proceso", Ed. Universidad Externado de Colombia, Colombia 2002.

ROUSSEAU, Jean Jacques. "El Contrato Social". Serie Clásicos del Pensamiento Político. Ed. Istmo. España 2003.

SAAVEDRA, Modesto. "Jurisdicción, Constitución y Derecho", Ed. Fontamara, México 2007.

SÁNCHEZ, Bringas Enrique. "Derecho Constitucional", cuarta edición, Ed. Porrúa, México 1999.

SÁNCHEZ, Gómez Narciso. "Primer Curso de Derecho Administrativo", Segunda edición, Ed. Porrúa, México 2000.

SERRA, Rojas Andrés. "Teoría del Estado", Decimocuarta edición, Ed. Porrúa, México 1998.

TRON, Petit Jean Claude y Ortiz Pérez, Gabriel. "La nulidad de los Actos Administrativos" Ed. Porrúa, México 2007.

TRUJILLO, Muñoz Augusto. "El Estado y el Derecho", Ed. Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia Colección Portable, Santa Fe de Bogotá, 2001.

URIOSTE, Braga Fernando. "Responsabilidades Internacionales de los Estados en los Derechos Humanos". Ed. IB de f. Montevideo Buenos Aires 2002.

VAZQUEZ, Alfaro José Luis. “Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”, Ed. UNAM. México 1991.

ENSAYOS

BRAVO, Pérez Roberto. “La instancia de Queja”. IX Reunión Nacional de Magistrados. Tomo 1. México 2000.

GARCÍA, Padilla Miguel Ángel. “La Justicia Axiológica”. Obra conmemorativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal. Tomo III. México 2006.

GONZÁLEZ, Parás José Natividad. “El Contencioso Administrativo Federal a setenta años de su instauración”. Obra conmemorativa de los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal. Tomo I. México 2006.

HALLIVIS, Pelayo Manuel Luciano. “Cumplimiento de las Sentencias del Tribunal de la Federación Consideraciones relativas a la Queja”. IX Reunión Nacional de Magistrados. Tomo I. México 2000.

TAPIA, Tovar José. “Breve Análisis del Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Obra conmemorativa de los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal. Tomo I. México 2006.

VILLALOBOS, Ortiz María del Consuelo. “Visión Histórica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Circunstancias actuales y futuro”. Obra conmemorativa de los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal. Tomo I. México 2006.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.

- Código Fiscal de la Federación.
- Código del Procedimiento Administrativo del Estado de México.
- Ley de Amparo.
- Ley de Comercio Exterior.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Comentado por Xavier Ginebra Serrabou, Ed. Themis, México 2008.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.