



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

SEMINARIO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO Y AMBIENTAL

EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
Y LA INSTANCIA DE QUEJA POR DEFECTO A LA LUZ
DEL PRINCIPIO “PRO PERSONA”.

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
RICARDO RAÚL CHARLES LÓPEZ



ASESOR: MTRA. JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA

Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

“La misma mente que encadena, por fortuna, es la que libera.”

Ramiro Calle

AGRADECIMIENTOS

A Dios,

Por darme el regalo de la vida y por presentarme las oportunidades en mi vida que me han forjado mejor persona y enseñándome que sin importar lo oscura que sea la tormenta, siempre habrá un amanecer claro.

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
Por presentarme un gran paisaje de conocimiento, cultura y una gran diversidad de personas, criterios y opiniones, y que me permitió comprender que en la vida jamás se deja de aprender.

A mi asesor,

Maestra Janette Yolanda Mendoza Gándara,
por creer en mí y en mí proyecto, teniendo su puerta abierta y recibéndome siempre con optimismo y orientándome para pulir y hacer brillar mi siguiente paso profesional.

A mis padres,

Por apoyarme durante tantos años, con su paciencia, tolerancia, amor, guía, educación, valores y enseñanzas, sin esperar nada a cambio, con su sola finalidad de que fuera mejor cada día y que estuviera listo para cualquier circunstancia que se me presentara en la vida.

DEDICATORIAS

Al Licenciado José Raúl Charles Yerena,
Por brindarme su apoyo como padre en lo familiar y como abogado en lo profesional, y quien con su característica tranquilidad, me enseñó que todas las cosas, por más difíciles que parezcan, siempre son fáciles de hacer.

A la Licenciada Catalina López Sánchez,
Por su apoyo incondicional de madre, que me ha enseñado a ser tolerante y paciente, así como que las cosas siempre llegan cuando sea el momento de que tengan que llegar.

Al Licenciado Edgar Raúl Charles Hinojosa,
Por ser un gran hermano y excelente maestro, y quien me enseñó que al ejercer mi profesión lo haga con responsabilidad, transparencia, lealtad, pasión, y sin esperar nada a cambio, más que solo mi propia satisfacción y convicción de hacer lo correcto, que es lo que me motivará a seguir adelante y alcanzar mi plenitud profesional y humana.

A la Licenciada Alejandra Mendoza Montes,
Por su apoyo, cariño, comprensión y acompañamiento, ayudándome a seguir con mis proyectos y a alcanzar mis sueños, enseñándome que las cosas sinceras y los valores son lo más significativo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO 1. REFERENCIAS HISTÓRICAS.

1.1. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	5
1.1.1. El Tribunal Fiscal de la Federación.	10
1.1.2. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	13
1.1.3. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la actualidad.	13
1.2. Juicio Contencioso Administrativo Federal.	17
1.2.1. Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo.	18
1.2.2. Ley de Justicia Fiscal.	20
1.2.3. Código Fiscal de la Federación.	20
1.2.4. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	22
1.3. Instancia de Queja por Defecto.	24
1.4. Principio “Pro Persona”.	26

CAPÍTULO 2. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

2.1. Principios del Juicio Contencioso Administrativo Federal.	32
2.2. Vía Ordinaria.	35
2.2.1. Demanda.	35
2.2.2. Contestación de Demanda.	36
2.2.3. Ampliación de Demanda.	37
2.2.4. Contestación a la Ampliación de Demanda.	38
2.2.5. Alegatos.	38
2.2.6. Cierre de Instrucción.	39
2.3. Vía Sumaria.	40
2.3.1. Demanda.	40
2.3.2. Contestación de Demanda.	41
2.3.3. Ampliación de Demanda.	42

2.3.4. Contestación a la Ampliación de Demanda.	42
2.3.5. Alegatos.	43
2.3.6. Cierre de Instrucción.	43
2.4. Juicio en Línea.	44
2.5. Juicio de Lesividad.	45
2.6. Sentencia Definitiva.	46
2.6.1. Calificación de los Conceptos de Impugnación.	47
2.6.2. Sentido de la Sentencia Definitiva.	49
2.6.3. Firmeza de la Sentencia.	51
2.6.3.1. Cosa Juzgada.	52
2.6.4. Cumplimiento de Sentencia.	52
2.6.4.1. Procedimiento de Oficio por Incumplimiento de la Sentencia.	53
2.6.4.2. Procedimiento a Petición de Parte por Incumplimiento de la Sentencia (Instancia de Queja).	55
2.6.4.2.1. Queja por Repetición.	56
2.6.4.2.2. Queja por Exceso.	57
2.6.4.2.3. Queja por Defecto.	57
2.6.4.2.4. Queja por Extemporaneidad.	58
2.6.4.2.5. Queja por Omisión.	58
2.6.4.2.6. Queja por Cumplimiento Sustituto.	59
2.6.4.2.7. Queja por Incumplimiento de Medidas Cautelares.	59
2.6.4.2.8. Queja Improcedente.	60

CAPÍTULO 3. PRINCIPIO “PRO PERSONA”.

3.1. Derecho Fundamental.	61
3.2. Justicia Pronta, Completa e Imparcial.	67
3.3. Principio “Pro Persona”.	73

CAPITULO 4. PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA Y SOLUCIÓN.

4.1. Problemática de hacer valer cuestiones de cumplimiento de una sentencia firme al interponer el Juicio Contencioso Administrativo Federal.	84
--	----

4.2. Criterio actual de resolución del problema.	87
4.3. Resolución del problema en base al criterio propio.	96
CONCLUSIONES.	99
BIBLIOGRAFÍA.	102

INTRODUCCIÓN.

El Juicio Contencioso Administrativo Federal ha evolucionado desde solamente ser un procedimiento arbitrario hasta convertirse en un verdadero juicio, el cual respeta los derechos fundamentales de los particulares al protegerlos de actos de la Administración Pública Federal violatorios de la ley y de los derechos humanos. De la misma manera, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha ido cambiando conforme evoluciona la impartición de justicia administrativa, y ha ido creciendo su competencia conforme se amplían las facultades y, por tanto, los actos de la Administración Pública Federal.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa se caracteriza por ser un órgano jurisdiccional con plena autonomía para dictar sus resoluciones, naturaleza controvertida durante muchos años, incluso en la actualidad, pues al depender directamente del Poder Ejecutivo Federal y no del Poder Judicial Federal, se ha cuestionado sobre la verdadera autonomía e imparcialidad para emitir sus fallos, cuestiones que han sido materia de diversos criterios jurisprudenciales, ya que el titular de la Administración Pública Federal se vuelve parte, juez y ejecutor en un solo asunto.

Es así que, durante mucho tiempo, las leyes que regulaban el procedimiento contencioso administrativo federal, prohibían de manera expresa que el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa hiciera cumplir y ejecutara de manera coactiva sus resoluciones, por lo que las sentencia definitivas y firmes emitidas por las Salas del Tribunal se volvían simple papel en un limbo jurídico, afectando a tal grado al particular como el último eslabón de la cadena, ya que se le dejaba en total estado de indefensión, pues aún y existiendo una sentencia favorable a él y que además se le reconociera un derecho, al estar impedido el Tribunal de hacer cumplir y ejecutar sus fallos, jamás el particular podía ver materializado la protección de su esfera jurídica, ni reconocidos y ejercitados sus

derechos transgredidos por actos de la Administración Pública ya declarados como ilegales.

A consecuencia de tales críticas, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha trabajado en aras de que se le reconociera su naturaleza de órgano jurisdiccional y sobre todo que se le reconociera la autonomía para emitir sus resoluciones con jurisdicción plena, hasta que llegó a expedirse su Ley Orgánica, que en el su artículo 1° se le reconoce tales cuestiones, además de que se vuelve parte integrante del actual Sistema Nacional de Anticorrupción.

En esa contexto, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa también logra desaparecer la prohibición expresa de hacer cumplir y ejecutar coactivamente sus fallos, en virtud de que tal prohibición afectaba directamente a los particulares beneficiados por sus sentencias definitivas y firmes, por lo que, con el fin de respetar, proteger y promover los derechos humanos de los particulares afectados por los actos de la Administración Pública Federal y ya declarados ilegales, el legislador ha ido regulando plazos cada vez más breves para que las autoridades administrativas cumplan con las sentencias firmes, así como diversos medios de defensa para los casos de incumplimiento de tales fallos protectores.

En efecto, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa pueden de oficio, requerir a la autoridad demandada para informe, dentro del plazo legal previsto para ello, sobre los actos realizados tendentes a dar cumplimiento a sus fallos, y en caso de que dichas autoridades administrativas no rindieran el informe requerido o haciéndolo, no se desprendiera el cumplimiento ordenado, entonces las Salas pueden imponer medidas de apremio, tales como multas, y requerimientos del cumplimiento del fallo a los superiores de las autoridades administrativas obligadas a cumplir, y en caso de renuencia por el superior jerárquico, incluso pueden dar vistas a los Órganos Internos de Control competentes para fincar las responsabilidades administrativas que en su caso procedan, que pueden llegar incluso a la destitución del cargo del titular de la autoridad

demandada, sin perjuicio de que la Sala correspondiente, si la naturaleza del acto a cumplir lo permitiese, nombrare a un funcionario público del propio Tribunal para que cumpla en todos sus términos la sentencia respectiva.

Asimismo, el particular puede opcionalmente actuar a petición de parte para que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa tramite, substancie y resuelva la instancia de queja por defecto, la cual en esencia, contiene los mismos principios que si la Sala actuara de oficio, esto es, que la autoridad administrativa cumpla su sentencia, y en caso de que no lo hiciera en los términos y plazos ordenados, entonces procederá imponer medidas de apremio.

Finalmente, el particular afectado por un acto de autoridad emitido por la autoridad administrativa en cumplimiento a una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, puede en último de los casos, hacer valer un nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal, con el objeto de nulificar los efectos del nuevo acto administrativo, sin embargo, actualmente solo procede este último medio de defensa cuando el actor ataca el acto administrativo por vicios propios de ilegalidad, pero no sobre el cumplimiento de la sentencia firme previa, dejando al particular en estado de indefensión.

Como se puede apreciar, la nueva tendencia de protección de los derechos humanos vigente a partir del 11 de junio de 2011, ha afectado a la impartición de justicia administrativa, volviéndola más eficaz y eficiente, al maximizar la obligación de impartirla de manera pronta, completa e imparcial, así como de aplicar el principio “pro persona”, que hace hincapié en la obligación de los entes gubernamentales para aplicar favorablemente la norma o interpretación más benéfica y extensa al particular cuando se trate de ejercer derechos humanos, y contrariamente, de aplicar la norma o interpretación más restrictiva cuando se trate de restringir el ejercicio de sus derechos humanos.

Consecuentemente, la idea de que en nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal se puedan hacer valer cuestiones sobre el cumplimiento debido o total de una sentencia definitiva firme previa, recae sobre la tendencia de protección y respeto a los derechos humanos, para que de esta forma el acceso a la impartición de justicia por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sea impartida de manera pronta, completa e imparcial, respetando el artículo 17 Constitucional, además de que aplicando el principio “pro persona”, contenido en el artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone la obligación al propio Tribunal de velar por el total y debido cumplimiento de sus sentencias, ya que es más favorable la interposición del Juicio Contencioso Administrativo Federal para el particular, pues es más benéfico por sus plazos más amplios, sus etapas procesales mejor reguladas, además de que también puede hacer valer cuestiones de ilegalidad; mientras que en la instancia de queja los plazos son más cortos, sus etapas procesales más restrictivas y solamente se pueden hacer valer cuestiones sobre cumplimiento o no de la sentencia correspondiente, por tanto, el Juicio Contencioso Administrativo Federal le otorga al particular una mejor defensa y acceso a la impartición de justicia pronta, completa e imparcial.

CAPÍTULO 1. REFERENCIAS HISTÓRICAS.

1.1. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El ahora llamado Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tuvo un largo camino en México para llegar al Tribunal que conocemos hoy en día, y fue el resultado actual de las tendencias basadas en los principios más importantes que velaba la Revolución Francesa del siglo XVIII, tal y como lo es la división de Poderes del Estado, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como tener al hombre y sus derechos en el nivel más alto de protección jurídica, como sujeto natural de derechos y obligaciones, en virtud de que antes de la Revolución en comento, dos o más Poderes del Estado recaían en una sola persona, por lo regular sobre el Rey en turno o el regidor nombrado por éste, teniendo el Rey la facultad más amplia de emitir actos de carácter administrativo y al mismo tiempo ser el juzgador del mismo acto, por lo que los procedimientos que se seguían antes de la Revolución Francesa, eran arbitrarios y violatorios de derechos, pues quien resolvía era precisamente el emisor del propio acto combatido, procedimientos que también eran aplicados en la época virreinal en la Nueva España, ahora México, por lo que no existía una verdadera imparcialidad de emisión de resoluciones judiciales, ni una verdadera impartición de justicia, dando como resultado decisiones arbitrarias que violaban los derechos fundamentales del gobernado.

Los principios que traía consigo la Revolución Francesa, fueron esparcidos rápidamente por toda Europa, especialmente a España, por ser su vecino geográfico, por lo que también cruzaron rápidamente el océano Atlántico, para llegar a la Nueva España, especialmente la ideología de abolir las facultades de que dos o más Poderes recayeran solamente en una persona, lo cual fue un factor importante para el inicio del movimiento de Independencia de 1810 en México y que se consumó el 27 de septiembre de 1821.

Por lo que hace a la época precolombina en México, sucedía una situación similar a la monarquía francesa prerrevolucionaria, ya que el “*tlatoani*” quien era el gobernador supremo de la población prehispánica, era el titular de los poderes político, militar, religioso y judicial, y contaba con un auxiliar llamado “*cihuacoatl*” nombrado por el mismo “*tlatoani*”, quien era el facultado para realizar funciones de gobierno y además presidía el “*tecpicali*”, que era un tribunal supremo¹. Por lo que se puede apreciar que, el mismo gobernador o “*tlatoani*”, era el titular del Poder Ejecutivo y, a través de su “*cihuacoatl*”, era quien decidía las controversias judiciales, ya sea que las partes fueran gobernados o el propio gobierno; sin embargo, con la conquista española quedo totalmente abolido el sistema político, militar, religioso y jurídico prehispánico, y se adoptó en su totalidad el sistema político y jurídico español.

Posteriormente, antes de la Constitución de 1857, en México existían proyectos de ley que creaban un ente jurídico que fuera distinto a los que existían en esa época y que conociera exclusivamente sobre las controversias entre los gobernados y la Administración Pública, originadas por la emisión de actos emitidos por ésta última. Dichos proyectos de ley eran realizados por autores inspirados por las tendencias originadas por la Revolución Francesa del siglo XVIII, las cuales trascendían vitalmente en el ámbito jurídico y político, y que ya eran una realidad tanto en Francia como en España, por lo que dichos autores creían que podían ser ajustadas a la realidad mexicana, y así pudieran tener plena existencia jurídica, fáctica y política en México.

La causa más general sobre lo Contencioso Administrativo, lo era que el control que la misma Administración Pública ejerce sobre sus actos controvertidos por los particulares en sede administrativa, esto es, los combatidos en los recursos administrativos procedentes, no era la necesaria para suministrar una verdadera e imparcial protección de los derechos afectados en perjuicio de los gobernados, a lo

¹ BUCIO RAMIREZ, Angélica, *Historia del Derecho en Mexicano*, p. 20. Trabajo consultable en la siguiente dirección electrónica: http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/derecho_y_ciencias_sociales/Historia_del_derecho_en_Mexico.pdf

cual cabe destacar lo que sostiene el autor Gabino Fraga: *“El control que la Administración ejerce sobre sus propios actos con motivo de los recursos administrativos (...) es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y para dejarlo, en consecuencia, sin efecto, y más cuando en el seno de la Administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes.”*²

En efecto, la resolución de los recursos en sede administrativa por la propia Administración o por el superior jerárquico, son insuficientes para dar un efectivo control sobre los derechos afectados de los gobernados, toda vez que tanto la autoridad que emitió el acto impugnado así como su superior que revisa dicho acto, siguen un criterio uniforme impuesto por el superior jerárquico de ambos, esto es así, ya que ambas autoridades, la emisora del acto y la revisora del mismo, pertenecen y dependen directamente de la misma Administración Pública.

En consecuencia de lo anterior, varios países, entre ellos México, han adoptado en su legislación un control jurisdiccional que regula los actos emitidos por la Administración Pública, por lo que dio lugar a la creación de entes jurídicos independientes y autónomos de la propia Administración Pública, que mediante procedimientos previamente establecidos, juzguen la legalidad de los actos de la Administración Pública, con efectos a nivel de cosa juzgada, y así ventilar y resolver controversias suscitadas entre los gobernados y la Administración Pública, ya sea centralizada o paraestatal.

Así, el sistema de los tribunales administrativos conocidos también como de la justicia administrativa, consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente diferente al sistema del que es parte los tribunales del Poder Judicial, esto en virtud del principio de separación de Poderes. En ese contexto, podemos destacar las dos reglas de separación de la jurisdicción que acota el autor

² FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Cuadragésima Sexta ed., Porrúa, México, 2007, p. 443.

Bonnard³, la primera se refiere a la prohibición de los tribunales judiciales de intervenir en la Administración, y la segunda que separa la Administración activa, o sea la que gestiona, de la Administración contenciosa, que es la que decide y resuelve la legalidad de su actuar o gestión.⁴

La primera regla tuvo su origen en el principio general de separación de Poderes, así como en su antecedente histórico inmediato de la hostilidad de los Parlamentos y del Poder Judicial frente al poder Ejecutivo y sus representantes revolucionarios franceses, en contra de todas las reformas administrativas y financieras que intentaban, así como de las magistraturas que aún eran integradas por nobles y clérigos nombrados por la monarquía desde antes de la revolución y las cuales eran compradas o heredadas⁵; es por ello que de ahí nació la desconfianza extrema de los demás Poderes del Estado.

Es por ello que, en la ley francesa 16-24 de agosto de 1790, se separó tajante las autoridades administrativas de las judiciales, con prohibición absoluta para éstas últimas de perturbar, de cualquier manera, las actuaciones de los cuerpos administrativos, aún y cuando fueran mandatos originados por su propia función judicial, así como la prohibición de mandar a citar a los administradores o funcionarios de la Administración, por cuestiones originadas por su función administrativa pública.

Sin embargo, considera el autor Gabino Fraga, que *“las razones actuales de la subsistencia de esta primera regla de separación no son ya las de desconfianza de las autoridades judiciales, sino que han sido sustituidas por razones de aptitud, esto es, se reconoce indispensable para una justicia adecuada que los jueces tengan un conocimiento profundo de la Administración, lo cual no*

³ BONNARD, *Derecho Administrativo*, Capítulo VI, Sección II.

⁴ Las reglas fueron basadas en el estudio que realizó el autor Gabino Fraga del autor Bonnard, en su obra *Derecho Administrativo*, Cuadragésima Sexta ed., Porrúa, México, 2007, p. 446.

⁵ AGUIRRE PANGBURN, Rubén, *Los Tribunales de Justicia Administrativa*, Congreso Internacional de Justicia Administrativa, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1997, Tomo VI, p. 232.

ocurre por lo regular con los jueces comunes que, además, están acostumbrados a fallar con una legislación escrita muy completa que no existe para la Administración.”⁶

En cuanto a la opinión del autor Gabino Fraga, es comprensible la presunción de que los jueces y magistrados que conocen y resuelven los juicios contenciosos administrativos sean peritos y especialistas en las leyes administrativas, pues al pertenecer a la Administración Pública se presupone una convivencia de tiempo completo con dichas normas; sin embargo, a opinión del autor de este trabajo, ello no acredita, ni asegura que dichos conocimientos de gestión sean igualmente aplicados al momento de sentenciar y juzgar una controversia en concreto o sean aplicados en el momento de impartir justicia administrativa, ya que actualmente tanto un juez o magistrado de un tribunal administrativo como de un tribunal judicial, tiene las mismas bases de la ciencia del Derecho y de impartición de justicia, las cuales son las mismas tanto para la justicia administrativa como para cualquier otro tipo de justicia, como la civil o la mercantil, entre otras; aunado a que, los juzgadores de dichos tribunales administrativos, son nombrados unilateralmente por el propio titular del Ejecutivo, por lo que no existe seguridad y certeza de que cuenten con los conocimientos especializados en la materia y que son necesarios para realizar la función jurisdiccional contencioso administrativa; por lo que se difiere de la opinión del autor en cita respecto de la presunción de especialidad de los funcionarios de los tribunales administrativos.

Por lo que hace a la segunda regla, también tiene sustento en la separación de los Poderes, lo cual constituye un obstáculo para que la Administración activa sea juez de sus propios actos. Ello fue así, ya que el Consejo de Estado, creado por Napoleón Bonaparte, era quien conocía de lo contencioso administrativo y ejercía tal facultad en base a lo que la doctrina conoce como “*justicia delegada*”, toda vez que era ejercida en representación del Ejecutivo sin que medie una orden, ni revisión por parte del propio Ejecutivo o su superior

⁶ FRAGA, Gabino, op. cit., p. 447.

jerárquico, por lo que adquiere autonomía en el dictado de sus fallos; esto a diferencia de la “*justicia retenida*”, la cual es el antónimo de la justicia delegada, ya que se ejerce en representación del Ejecutivo, así como ordenada y revisada por el mismo, respetando el orden jerárquico del superior jerárquico.

Esta regla sigue vigente hasta la fecha, ya que sigue fundado la separación de la Administración activa de la contenciosa en nuestro país, en virtud de que aun y cuando los tribunales administrativos pertenecen a la propia Administración Pública, los mismos son independientes y autónomos en el dictado de sus fallos, y es por ello que a partir de ese momento histórico, dice la autora Rosa Ileri Arreola Talavera: “(...) *la jurisdicción administrativa es completamente autónoma de la administración pública y del Poder Ejecutivo. En ese justo momento histórico se realiza en Francia la división de poderes, y posteriormente se hereda la autonomía de la impartición de justicia en materia administrativa a México.*”⁷

Es por todo lo anterior, que el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene la justificación de su origen en el Poder Ejecutivo, así como el goce de la autonomía al momento de dictar sus fallos, en términos de una impartición de justicia administrativa delegada, heredada desde Francia a través de España.

1.1.1. El Tribunal Fiscal de la Federación.

El día 27 de agosto de 1936, se expidió en México la Ley de Justicia Fiscal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, y entro en vigor en enero de 1937, creando el Tribunal Fiscal de la Federación, destinado a conocer sobre el “*contencioso-fiscal*”⁸; sin embargo, en la exposición de

⁷ ARREOLA TALAVERA, Rosa Ileri, *El Contencioso de Interpretación en México*, p. 4; trabajo consultable en su versión digital en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/elcontencioso.pdf>

⁸ FRAGA, Gabino, op. cit., p. 458.

motivos de dicha ley se califica como un “*tribunal administrativo de justicia delegada*”; por lo que resolvería bajo una “*jurisdicción delegada*”⁹, toda vez que los fallos que emitiera lo iba a realizar en nombre y representación del Poder Ejecutivo, a lo cual fue fuertemente criticado, ya que nuevamente dos Poderes del Estado recaerían en un solo individuo, siendo el Presidente de la República, contraviniendo lo ya establecido por diversas jurisprudencias anteriores sobre el tema.

Al efecto, es de interés destacar la diferencia de la justicia delegada y la justicia retenida. Por lo que hace a la justicia retenida, se refiere a la función administrativa de funcionarios dependientes jerárquicamente de otro funcionario con un puesto más alto, ambos pertenecientes al Poder Ejecutivo, o sea, una dependencia escalonada, y por tanto sus decisiones están ligadas a su superior, por lo que el titular del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República, siempre tiene retenida, dentro de sus facultades, la impartición de esa justicia administrativa, pues es él quien toma la última decisión que se propuso a funcionarios jerárquicamente inferiores. Mientras que en la justicia delegada, los juzgadores administrativos del Poder Ejecutivo realizan su función jurisdiccional no de manera escalonada, sino de manera autónoma, sin sujeción a ningún otro funcionario superior jerárquicamente, lo que indica que ningún otro funcionario administrativo del Poder Ejecutivo, incluso superior, puede alterar su decisión, esto es así, ya que el Presidente de la República, quien es el titular de la impartición de justicia administrativa, delega totalmente tales facultades a favor de los juzgadores del Tribunal Fiscal de la Federación, dando como resultado que los magistrados integrantes del Tribunal, sean a quienes se les prepongan las controversias y sean estos mismos los últimos en decidir sobre la decisión jurisdiccional, o sea, que emitan su sentencia libremente, apegándose a la ley y a la Constitución; todo esto es independiente del derecho de las partes de poder impugnar ese fallo del Tribunal Fiscal de la Federación ante el Poder Judicial, a través de la vía del amparo o de revisión, con el fin de respetar la división de Poderes.

⁹ RAMIREZ CHAVERO, Iván, *El Juicio Contencioso Administrativo Aspectos Teóricos y Práctica Forense*, Tercera ed., Sista, México, Julio de 2011, p. 29.

En cuanto hace a los Magistrados que integran el Tribunal Fiscal de la Federación se adoptó las reglas previamente vigentes en los estatutos para los miembros del Poder Judicial, siendo la más importante que los nombramientos y remociones de los Magistrados serían ratificados por el Senado, y con dicha garantía a favor de los Magistrados, se complementarían la autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación.

Posteriormente, por el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938, el Tribunal Fiscal de la Federación solamente conocía de controversias fiscales originadas entre particulares y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero al irse creando organismos fiscales autónomos como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Tribunal fue expandiendo su competencia para conocer sobre los actos emitidos por dichos entes gubernamentales, de las multas por infracción a cualquier norma administrativa federal, sobre las pensiones civiles y demás prestaciones de miembros de la Administración Pública Federal, Fuerza Aérea o Armada Nacional, sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, de responsabilidades administrativas de servidores públicos, entre otras.

En el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967, se eliminaron de dicho Código las reglas sobre la organización y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, las cuales fueron retomadas en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967. A consideración del autor Gabino Fraga, la separación de tales normas orgánicas, obedeció a que era preferible una ley especial susceptible de modificaciones fácilmente a medida que lo fuera requiriendo el propio Tribunal.

1.1.2. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre del 2000, se reformo la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con el objeto de cambiar la denominación de este último a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Lo anterior obedeció a que, a lo largo del siglo XX, mediante la creación de diversas leyes administrativas y fiscales se le fue aumentando su competencia al Tribunal, por lo que ya no solamente conocía exclusivamente de materia fiscal, como fue al principio, sino que ya conocía, en general, de materia administrativa.

Por lo que con tales reformas, se modificó la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica en comento, ocasionando que la competencia del Tribunal, ya no sólo era para resolver los juicios en contra de resoluciones administrativas que concluyan el recurso de revisión contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino que también para conocer de las controversias suscitadas por los actos emitidos por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la misma Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la misma manera, se agrega la competencia para conocer respecto de las demandas en contra de las resoluciones negativas fictas, configuradas en las materia que señalan el propio artículo 11 de la Ley Orgánica en estudio y que son competencia del Tribunal Fiscal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.1.3. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la actualidad.

El día 18 de julio del 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se expide la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que es la vigente actualmente, y que es el resultado del avance del sistema político y jurídico de México, ya que se determinó en su artículo

primero, entre otras cosas, que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa formara parte del Sistema Nacional de Anticorrupción, el cual fue iniciado por el gobierno federal para combatir el problema de corrupción que aún prevalece en México, y el cual incluye diversas acciones de organización, coordinación y transparencia de instituciones para ejercer sus funciones en un marco de legalidad, honradez y respeto a los derechos humanos.

Asimismo, la ley en estudio tiene por objeto, como sus antecesores, la determinación de la integración, organización, atribuciones, funcionamiento y competencia material y territorial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual aún se reconoce como un órgano jurisdiccional con autonomía y plena jurisdicción para emitir sus sentencias.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa está integrado por una Sala Superior, a su vez dividida en tres Secciones; una Junta de Gobierno y Administración; así como de Salas Regionales ordinarias y especializadas.

La competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se instituyó en los artículos 3 y 4 de la Ley en estudio, los cuales medularmente disponen que, conocerá de los juicios contenciosos administrativos que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que versen sobre: decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando éstos sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación; las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; las que nieguen la devolución de un ingreso regulado por el Código Fiscal de la Federación, que haya sido indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución sea procedente de conformidad con las leyes fiscales; las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; las que causen algún agravio en materia fiscal distinto a las mencionadas con

antelación; las que nieguen, reduzcan o controviertan la cantidad pecuniaria otorgada por la antigüedad, jerarquía, grado o tiempo de servicio militar, respecto de las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes, ya sea con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que determinen obligaciones a cargo de dichas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan las prestaciones en comento; las que se dicten en materia de pensiones civiles, ya sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las que se originen por fallos en licitaciones públicas, así como la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tanto centralizada o paraestatal, y las empresas productivas del Estado; las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes que los rigen señalen expresamente la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al demandante, así como las que, por repetición ejerza el Estado, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcirlo al pago correspondiente de la indemnización pagada, en los términos de la ley de la materia; las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado; las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior; las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; las que resuelvan los recursos administrativos interpuestos en contra de las resoluciones que se indican en este párrafo; las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados

o acuerdos; las resoluciones que se configuren por negativa ficta, siempre y cuando se refieran sobre las materias que se comentan en este párrafo, por el solo transcurso del plazo que indique el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo general de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan la materia en controversia, a excepción cuando se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa; las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos; las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; las que se glosan en la ley en estudio y otras leyes como competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y, de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, incluyendo fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Actualmente, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es el órgano colegiado que conoce y resuelve el Juicio Contencioso Administrativo Federal que está previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

1.2. Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Una vez consumida la Revolución del siglo XVIII en Francia, el Consejo de Estado era quien impartía la justicia administrativa a través de un procedimiento que funcionaba básicamente de la siguiente manera: iniciaba con la presentación de la demanda ante un prefecto en su calidad de Presidente de Consejo de Prefectura, quien le daba aviso a la contraparte, este aviso tenía el efecto de emplazamiento; posteriormente, se integraba la instrucción administrativa por escrito, siendo verbal cuando la autoridad demandada era la policía civil; el Consejo de Prefectura preveía todos los decretos tendientes a la preparación de la instrucción, incluyendo el examen de peritos, vista de ojos, conocido en la actualidad como la inspección ocular, recabar información de testigos, así como demás diligencias procedentes, en términos del Código de Procedimientos Civiles de la época; luego, se oye la defensa de las partes; finalmente, concluida la instrucción y oído los alegatos de las partes, se dicta el fallo, el cual debe resolver todos los puntos de la demanda; y, en caso de que la sentencia se dicte en contravención a lo anterior, se causa de nulidad de la misma.

En España, el procedimiento contencioso administrativo se regía conforme al procedimiento civil, el cual se resume de la siguiente forma: la demanda se entablaba ante el Consejo Provincial, la cual era presentada en la secretaría del Jefe Político, y éste a su vez, la turnaba a la Secretaria de Consejo; una vez que se daba cuenta con la demanda, se corría traslado de la misma a la contraparte por el término de siete días y se nombraba consejero ponente, quien era el encargado de preparar y fijar las cuestiones litigiosas; ya contestada la demanda, si se consideraba procedente la réplica y contrarréplica, se concedía el plazo de cuatro días para formularlas a cada parte; posteriormente, el consejero ponente señalaba los hechos sujetos a prueba, por lo que se iniciaba con la etapa probatoria por el plazo que estimara conveniente, siempre y cuando no excediera de treinta días; una vez recibidas las pruebas, se examinan los peritos, los testigos y se practican todas las diligencias conducentes; se señalaba fecha para que tuviera verificativo la

audiencia pública, en la que se oían los informes orales de los abogados; finalmente, se dan por concluidos los autos y el Consejo Provincial pronuncia la sentencia.

Las partes podían combatir la sentencia dictada por el Consejo en primera instancia, a través de cuatro diferentes recursos: el de apelación ante el Consejo Real, por cuestiones de fondo del asunto; el de aclaración ante el mismo Consejo Provincial, cuando la sentencia era obscura, confusa o contradictoria; el de nulidad ante el Consejo Provincial, cuando se atacaba irregularidades o defectos durante el procedimiento; y el de rescisión cuando el procedimiento se tramitaba en rebeldía del recurrente.

En México, desde antes de la Constitución de 1857, existían proyectos de ley que se enfocaban a regular exclusivamente sobre la materia de lo contencioso administrativo, incluyendo un procedimiento autónomo e independiente distinto de los que existían en ese entonces en el país, o sea, a los que se referían solamente a la materia civil y criminal.

1.2.1. Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo.

Como primer antecedente histórico en México, encontramos el proyecto de ley propuesto por Don Teodosio Lares que vivió en el siglo XIX, quien intervino altamente en el avance del Derecho mexicano y quien estuvo inspirado por la legislación francesa, fue un proyecto de ley que regularía por primer vez en México sobre la materia de lo contencioso administrativo. Dicho proyecto de ley constaba de catorce artículos y su reglamento de 81 artículos¹⁰, misma que fue publicada el día 25 de mayo de 1853, por el entonces Gobierno de la República Central, y se expidió con el nombre de la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento.

¹⁰ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o de Ilegitimidad*, Novena Ed., Porrúa, México, 2000, p. 62 a 64.

El procedimiento previsto en la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, consistía en que inicialmente se presentará una clase de reclamación al Ministro correspondiente; en caso de que el negocio no se pudiese arreglar en un mes con los interesados, debería turnarse a la Sección contenciosa del Consejo de Estado y ser debidamente notificados al reclamante y al Procurador General; éste último, dentro del plazo de veinte días, debía de contestar la reclamación, para que una vez corrido el traslado de la contestación respectiva al reclamante, se recibían sucesivamente las pruebas y alegatos, debiendo dictarse, dentro del término de quince días posteriores, la resolución respectiva. Se ordenaba notificar la resolución al reclamante y a las demás partes, así como entregar copia a todos los Ministros.

Tanto los Ministro como todas las partes podían manifestar su inconformidad dentro del plazo de diez días, caso en el cual el asunto se sometía a la decisión y resolución del Gobierno en Consejo de Ministros, siendo que en contra de esta última decisión no procedía recurso alguno, por lo que sería ejecutada como última resolución. Por lo que hace a las resoluciones de la Sección podían ser atacadas por recursos de aclaración y nulidad. El recurso de aclaración era interpuesto ante la misma Sección que dictó la resolución, dentro del término de cinco días posteriores a la notificación, y es resuelta por esta misma. El recurso de nulidad podía ser interpuesto en contra de las actuaciones por defecto de procedimiento o en contra de la resolución definitiva. El recurso de nulidad por defecto de actuaciones se interponía dentro del término de cinco días posteriores a la práctica u omisión combatida, y era resuelto por la misma sección para reponer o realizar la actuación controvertida. El recurso de nulidad contra la resolución definitiva, podía ser interpuesto ante la Sección que la dictó, dentro del término de diez días posteriores a la notificación de la misma, y el efecto de su interposición era suspender los efectos de la resolución recurrida hasta en tanto la Sección resuelva sobre su subsistencia o la rescinda. Finalmente, si dentro del término correspondiente no se manifestaba inconformidad o se interponía recurso alguno, la resolución quedaba firme.

El Ministro de la Suprema Corte de Justicia Ignacio L. Vallarta, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo por considerarla violatoria de la división de Poderes, incluyendo el procedimiento que establecía, ya que la existencia de un tribunal administrativo en los términos de la ley en análisis, implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona o ente gubernamental; siendo estos el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, esto significaba que, el Presidente de la República a través de su facultad de delegación de mando a la Administración Pública, era emisor del acto controvertido y al mismo tiempo, era juez y resolutor final de la legalidad del mismo acto que emitió a través de su Administración.

1.2.2. Ley de Justicia Fiscal.

El 31 de agosto de 1936, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Justicia Fiscal, la cual instauraba un procedimiento mejor conocido como de nulidad, o sea, que era puramente declarativo, y señala que algunos fallos llevarían implícitos la posibilidad de condenas; sin embargo, el legislador lo aclara en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal: “(...) *el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. (...)*”, en virtud de que la autoridad fiscal que desobedece un fallo jurisdiccional, puede ser combatida a través del juicio de amparo, exactamente como se realizaría con cualquier otra autoridad que no respeta el derecho de petición en términos del artículo 8° de la Constitución.

1.2.3. Código Fiscal de la Federación.

Una vez fijadas las bases de la justicia administrativa en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se retomaron en el Código Fiscal de la Federación, el cual se expidió con el objeto de unificar las normas fiscales y tener un mejor manejo y

estudio de la materia fiscal en México y así continuar con la evolución de la legislación tributaria, teniendo como fin inmediato que la recaudación tributaria fuera dinámica y eficaz al momento de recaudar impuestos, y al mismo tiempo que fuera realizada de manera correcta y certera a favor de los contribuyentes, para así, a largo plazo, tener un adecuado desarrollo económico nacional.

En el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1938, se incluyeron las mismas disposiciones procedimentales de la Ley de Justicia Fiscal de 1936; sin embargo, también se omitió regular sobre el cumplimiento y ejecución de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de que tuvo base en la Ley de Justicia Fiscal en comento, en la que tampoco se prevía tal situación, por lo que de nueva cuenta se estableció únicamente que en los fallos en los que se ordene reponer algún procedimiento o reconocer la ineficacia del acto, se deberá indicar las bases en que se deba dictar la nueva resolución de la autoridad fiscal.

Posteriormente, el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967, contenía las mismas bases y contenido adjetivo del de su antecesor de 1938, con la diferencia de que fueron suprimidas las reglas orgánicas del Tribunal Fiscal de la Federación en una ley orgánica propia; si bien, no constituía un avance muy notable en el derecho administrativo, si se aprovechó para reestructurar los contenidos del mismo, corregir errores de técnica administrativa, así como subsanar lagunas jurídicas que se habían detectado al aplicar su antecesor, sin embargo tampoco se regulo sobre el cumplimiento y ejecución de los fallos dictados por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Respecto al Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, conservó básicamente las normas de procedimiento contenidas en el Código predecesor, pero se cambió la denominación de "Procedimiento Contencioso Administrativo" por la de "Juicio

Contencioso Administrativo", asimismo, en su artículo 239, fracciones II y III, estableció por primera vez plazos y términos para cumplir una sentencia, siendo de cuatro meses.

1.2.4. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 01° de diciembre de 2005, entró en vigor a partir del 01° de enero de 2006 en toda la República, y derogo el Título VI del Código Fiscal de la Federación, referente a la tramitación y substanciación del Juicio Contencioso Administrativo Federal, normas procesales que fueron adoptadas por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo que hace a la sentencia definitiva, se determinó que podía declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; o la nulidad para determinados efectos, los cuales deberían ser señalados claramente en la sentencia, así como la forma y términos para cumplirlos; y, además de declarar la nulidad, reconocer la existencia de algún derecho subjetivo, y como consecuencia, condenar a la autoridad administrativa al cumplimiento de la obligación correlativa o al pago de una indemnización por los daños y perjuicio ocasionados; otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos afectados; o, declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, incluyendo el primer acto de aplicación del acto impugnado; asimismo adicionó todo un capítulo que regula el cumplimiento de los fallos del Tribunal, mejor conocido como instancia de queja.

Al inicio, esta ley solamente regulaba el Juicio Contencioso Administrativo Federal en su modalidad tradicional, o sea, escrita, pero el día 12 de junio de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición del Capítulo X, del Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que

regula el Juicio Contencioso Administrativo Federal en Línea, el cual comprende las mismas etapas y plazos procesales que la modalidad tradicional o escrita, con la diferencia de que este juicio se tramitará y substanciará únicamente a través de medios electrónicos. Este juicio es optativo para el actor cuando sea el gobernado y en caso de este sea el demandado o el tercero interesado, puede manifestar su oposición a tal modalidad y solicitar que el juicio se tramite en la modalidad tradicional o escrita; mientras que para las autoridades administrativas, cuando tengan el carácter de actor, siempre presentarán su demanda en línea; esto es así, ya que no se le puede imponer al particular la obligación procesal de tener un equipo tecnológico para tramitar algún juicio, mientras que las autoridades de la Administración Pública, sí cuentan con la infraestructura tecnológica necesaria para tramitar dicho juicio en línea.¹¹

Asimismo, el día 10 de diciembre de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición del Capítulo XI, del Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que regula el Juicio Contencioso Administrativo Federal Sumario, el cual comprende las mismas etapas procesales que el juicio en la vía ordinaria, con la diferencia de que los plazos y términos en este juicio son abreviados, reducidos y simplificados, para la finalidad de darle celeridad, prontitud y expeditéz a la resolución de los mismos, incluyendo a lo relativo del cumplimiento de las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal. Este juicio tiene la característica de que no es optativo¹² para las partes y solo procede cuando se impugnen determinadas resoluciones administrativas que por sus características y cuantía menor, pueden ser substanciadas y resueltas en plazos más cortos que el Juicio Contencioso Administrativo Federal Ordinario, el cual es más tardado. Este juicio sumario puede ser presentado tanto en la modalidad tradicional o escrita, así como en la modalidad en línea, a opción del particular, ya sea en su carácter de actor, demandado o tercero interesado.

¹¹ Exposición de motivos de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de junio de 2009, por la cual se creó el Juicio Contencioso Administrativo en Línea, p. 4 y 5.

¹² Exposición de motivos de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de diciembre de 2010, por la cual se creó el Juicio Contencioso Administrativo Federal Sumario, p. 2.

1.3. Instancia de Queja por Defecto.

En la exposición de motivos de Ley de Justicia Fiscal de 1936, ley que introdujo las bases procedimentales de lo contencioso administrativo, el legislador expresó: “(...) *el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. (...)*”, en virtud de que la autoridad fiscal que desobedece un fallo jurisdiccional, puede ser combatida a través del juicio de amparo, exactamente como se realizaría con cualquier otra autoridad que no respeta el derecho de petición en términos del artículo 8° de la Constitución, y en el cual ya no se resolverían cuestiones que fueron objeto del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sino se resolvería solamente cuestiones sobre la posibilidad formal o de hecho respecto de la ejecución del fallo desobedecido, es por ellos, que el particular beneficiado por el fallo tenía que hacer valer sus derechos ante tribunales del Poder Judicial en vía de amparo.

Fue hasta el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, cuando en su artículo 239, fracción II, instituyó que las sentencias definitivas podían declarar la nulidad del acto administrativo impugnado para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deberá cumplirla, y en la fracción III del mismo artículo, fijó que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

En efecto, como se puede apreciar de lo anterior, para el cumplimiento de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, el legislador ya creó plazos claros y expuestos a las autoridades fiscales y administrativas para cumplirlos, siendo estos, el de cuatro meses de manera general y el plazo especial que considere necesario el juzgador para que se cumpla el fallo; sin embargo, no es suficiente para tener un certero cumplimiento, pues aún no regula con toda precisión la instancia de cumplimiento de los fallos del Tribunal, dejándose aún incompleta tal situación.

Posteriormente, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01° de diciembre de 2005, se creó el Capítulo IX, del Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y realmente por primera vez en materia contenciosa administrativa, se dio nacimiento a la instancia de queja, la cual contiene normas que resuelven las cuestiones sobre incumplimiento y cumplimiento defectuoso de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dando seguridad a los gobernados para que las sentencias dictadas a su favor fueran cumplidas en totalmente y en todos sus términos por la autoridad administrativa; por lo que el Tribunal ya no solo emite sentencias meramente declarativas de nulidad, sino que ya tiene coercibilidad para hacerlas cumplir, a lo que es de concluir con lo que señala el autor Carlos Alberto Ortega Carreón; “(...) *por lo que llamado juicio de nulidad deja de serlo como tal, pues el Tribunal ya no solo emitirá sentencias de nulidad, sino de plena jurisdicción; por tanto, a partir de 2006 se denomina al procedimiento juicio contencioso administrativo federal*”¹³. Esta instancia de queja puede iniciarse de oficio por la propia Sala que emitió la sentencia o a petición de parte a través de la interposición de la queja respectiva.

Cuando se agregó el Juicio Contencioso Administrativo Federal en la vía sumaria el 10 de diciembre de 2010, también se regulo sobre el cumplimiento de las sentencias del Tribunal, con la característica de que se tenían que cumplir en plazos y términos reducidos y abreviados, con el objeto de respetar la naturaleza jurídica de la vía sumaria, sin embargo, la instancia de queja por defecto que en su caso se hacía valer, se seguía substanciando y resolviendo conforme a las etapas y plazos correspondientes a la instancia de queja general.

¹³ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *Juicio de Nulidad Tradicional, en Línea y Sumario, Estudio y Práctica Forense*, Porrúa, México, 2014, p. 9.

1.4. Principio “Pro Persona”.

El principio “pro persona” es considerado como un instrumento de protección de los derechos fundamentales, que refleja la evolución de los sistemas gubernamentales autoritarios y abusivos sobre el pueblo a sistemas más limitados, transparentes e igualitarios; ya que por lo regular, los movimientos sociales son la reacción de un trato inhumano e injusto del gobierno sobre la gente; tal y como lo fue el abuso de los reyes británicos sobre su pueblo, lo cual resultó en el levantamiento armado de los burgueses, logrando que el Rey Juan de Inglaterra firmara la “Carta Magna” de 1215; así como el abuso sobre los inmigrantes ingleses en las trece colonias inglesas, ubicadas en la actual América del Norte, que concluyó en su levantamiento armado para obtener su independencia de Gran Bretaña, obteniendo su Declaración de Independencia de 1776; del mismo modo, la monarquía absoluta francesa que abusaba de su poder totalitario en perjuicio del pueblo francés, fue vencida por los revolucionarios franceses, resultando en el nacimiento de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Documentos que sentaron las bases de los derechos fundamentales del hombre contemporáneos, otorgando libertades, respeto y dignidad a cada persona, por el solo hecho de haber nacido.

Después de terminada la Segunda Guerra Mundial, había ciudades destruidas y millones de muertos y desamparados, por lo que comenzó la reconstrucción de Europa, bajo el espíritu de paz y de generar alternativas de respeto a los derechos humanos, con el objeto de que no volviera a iniciar una nueva guerra en base a argumentos de distinción de razas inferiores y discriminación, es por ello que, se dio la iniciativa de que los ultrajes a la humanidad dejaran de ser cuestiones exclusivas del Derecho interno de cada país y se volvieran más trascendentales, y la forma de lograrlo era elevándolos a nivel internacional, para que fueran protegidos por el Derecho Internacional Público, lo que se tradujo en el apoyo protector de los Estados miembros de la nueva Organización de las Naciones Unidas, dando como resultado al nacimiento de la Declaración Universal de los

Derechos Humanos de 1948, por lo que se inició con el proceso de internacionalización de derechos humanos, que hasta la fecha se ha ido reconociendo, desarrollando, creciendo y especializando.

Posteriormente, el 22 de noviembre de 1969 se firmó en San José, Costa Rica, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual entró en vigor el 18 de julio de 1978, reafirmando en el continente Americano el propósito de respeto de los derechos fundamentales de la persona, bajo un régimen de libertad y justicia social, reconociendo que dichos derechos son atributos de la persona humana, por lo que es justificado su protección internacional por las instituciones interamericanas; es por ello, que también se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Costa Rica, y con el fin de que dicha Corte fuera competente para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los Estados partes de la Convención Americana en comento.

Por lo que hace en México, durante el año de 1970, fue una época de sucesión presidencial, por lo que hubo una transición política electoral vivaz, en la que muchos activistas se ubicaron en la clandestinidad dedicados de tiempo completo solamente a planear y realizar actividades políticas. Por lo que llegando el año 1974, aumentaban las acciones de la insurgencia, en varios estados de la República, resaltando principalmente en el estado de Guerrero, ocasionando que el Gobierno en turno tomara medidas drásticas en contra de tales insurgencias, tal y como lo son la detención ilegal, la tortura y la desaparición forzada e, incluso, probables ejecuciones extralegales de militantes y dirigentes políticos.

Contra los grupos insurgentes, la política antirrevolucionaria de seguridad se caracterizó por tener facultades ilimitadas para actuar, en virtud de que se justificaba por el cuidado de los derechos de la mayoría, así como la encomienda de procurar seguridad y justicia. Es por ello que para 1974, en Guerrero estaban concentrados 24,000 soldados, una tercera parte de los efectivos en ese entonces,

quienes hostigaban a los pobladores acusándolos de abastecer a los grupos insurgentes.

Ese mismo año, se realizó la detención forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, quien tenía una larga carrera política en el Municipio de Atoyac, Guerrero, donde vivía y pertenecía a diversos grupos políticos y sociales que protegían los derechos de los campesinos y agricultores de la zona, por lo que era conocido en su comunidad y en las aledañas, además de que había iniciado denuncias penales en contra de diversos funcionarios públicos de alto nivel por diversos motivos.

Posteriormente, sus familiares iniciaron los procedimientos de investigación ante el Ministerio Público correspondiente para localizarlo, sin que hubiera respuesta; por lo que, más de treinta años después, en el 2008, se vieron en la necesidad de acudir hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, acusando al Estado Mexicano de la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco; Corte que se avocó al asunto y resolvió en el 2009 que el Estado Mexicano es responsable de la desaparición forzada de dicha persona y además resolvió que también era responsable de que no velar de manera general por los derechos fundamentales contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, al no adecuar la legislación internacional a la interna, para garantizar plenamente su efectividad en su aplicación en el Derecho interno.¹⁴

Ello en virtud de que no es suficiente la sola supresión o expedición de las leyes en el Derecho interno que garanticen los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que también se requiere del desarrollo de prácticas por parte del Estado que aseguren la efectiva observancia de tales derechos; ya que la existencia de una norma no garantiza que su aplicación sea adecuada, pues es necesario que se encuentren ajustadas al mismo fin que

¹⁴ Sentencia de 23 de noviembre de 2009, que resuelve el caso Rosendo Radilla Pacheco, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafos 158, 313, 324, 338 y 339.

persiguen, toda vez que su existencia y aplicación trabajan simultáneamente y no independientemente.

Lo anterior también incluye las prácticas jurisdiccionales, ya que los jueces y magistrados internos están sujetos a la fuerza de la ley internacional, cuando esta es firmada y ratificada por su Estado, lo que los obliga a velar por cumplirla y aplicarla, y es por ello, que el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y las internacionales, en el marco de sus respectivas competencias, así como aplicar, tanto el tratado internacional, como la interpretación del mismo que ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Todo lo anterior trajo consigo el avance en materia de protección de los derechos humanos, lo cual se vio reflejado en México con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en la que se hicieron modificaciones en diversos artículos constitucionales, todas en el sentido de reconocer y proteger los derechos humanos, ya que por primera vez, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoció a los derechos humanos; cuestión que se resaltó desde el artículo 1° constitucional, en el que ese estableció expresamente que “(...) *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 (...)*”; lo cual obedeció a un principio que ningún régimen democrático, como el de México, puede desconocer; asimismo, que no existen razones de Estado por encima de las razones de los ciudadanos. De la misma manera, el fundamento de la reforma en estudio, se basa en el principio de que el Estado no debe desconocer los derechos esenciales de la persona y de las comunidades intermedias, ni erigir las decisiones del Poder en única fuente de derecho o en definición arbitraria del bien común, ya que los derechos humanos van más allá de la voluntad del Estado, de los legisladores, de los jueces o magistrados. En el Estado Mexicano democrático, los derechos y garantías no son sólo límites al

poder político, sino además normas de organizaciones de la convivencia jurídica, política y social.

Es así, que dentro de la misma reforma se propuso complementar el Título Primero de la Constitución, en el que antes se denominaba “De las Garantías Individuales”, para que se le agregara el concepto de derechos humanos, y quedará: “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. Esto, toda vez que la sola relación de las garantías, llevaba a la conclusión de que la Constitución solamente protegía los derechos que en sus primeros veintinueve artículos se reconocían, sin embargo, con la incorporación de la palabra “derechos humanos”, se hace alusión a todos los derechos fundamentales que existen, tanto en la propia Constitución, como en los tratados internacionales en que México sea parte; por lo que se expande el universo de los derechos que la Constitución protege, así como el complemento de las garantías hace alusión a los instrumentos que la Constitución reconoce para hacer valer los derechos fundamentales de los gobernados. Asimismo, la inclusión de la palabra “persona” es más idónea en cuanto al carácter de género, como beneficiario de sus derechos fundamentales que la palabra “individuo” usada anteriormente.

Por tanto, la incorporación del principio “pro persona”, obedece a la obligación del Estado de aplicar la norma más amplia o la interpretación más extensiva cuando se trata de proteger derechos protegidos, e inversamente a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de reconocer restricciones; lo que se reflejó en el artículo 1º, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

“Artículo 1º. (...)

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(...)”

Asimismo, tal modificación al citado artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conlleva a la obligación de que, al momento de interpretar las normas relativas a los derechos humanos, no solamente se hará conforme a la Constitución como su único referente, sino que además, deberá acudir a lo instituido en los tratados internacionales; por lo que se puede apreciar que el principio “conforme” y el principio “pro persona”, van juntos en la aplicación de la norma más amplia o interpretación más extensiva en beneficio de la persona, pues se puede aplicar tanto la Constitución, o como algún tratado internacional, siempre y cuando sea la norma que otorgue la protección más amplia siempre en beneficio de la persona.

CAPÍTULO 2. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

2.1. Principios del Juicio Contencioso Administrativo Federal.

El autor Manuel Lucero, señala que: *“contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se vean afectados por actos administrativos ilegales”*¹⁵; mientras que para el autor Adolfo Treviño, comenta que el contencioso administrativo *“es el conjunto de normas que regulan las defensas que tiene, tanto el particular como el servidor público, frente al poder del Estado, así como la forma de hacerlo valer”*¹⁶.

Como se puede apreciar de las definiciones transcritas con anterioridad, todas tienen en común que el Juicio Contencioso Administrativo Federal, tiene como característica la defensa de los derechos de las partes para hacerlos valer ante un órgano jurisdiccional, con la finalidad de que este último, resuelva la controversia suscitada entre los particulares y la Administración Pública Federal.

El Juicio Contencioso Administrativo Federal, se rige por los siguientes principios:

- Legalidad. Es el principio que obliga a todas las autoridades a actuar únicamente dentro del marco de las leyes que le son aplicables, y por tanto se tiene que resolver el juicio conforme a lo estipulado en la ley vigente.

¹⁵ LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, Sexta ed., Porrúa, México, 2000, p. 17.

¹⁶ TREVIÑO GARZA, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Segunda ed., Porrúa, México, 1998, p. 6.

- Definitividad. Es el principio por el cual el juicio procede únicamente en contra de las resoluciones o actos administrativos que no admitan algún recurso o que dicho recurso sea optativo para el promovente.
- Imparcialidad. Este principio recae sobre los magistrados del Tribunal, quienes deben de conocer del juicio siendo ajenos y extraños a los intereses de las partes en controversia, resolviéndolo sin favorecer indebidamente a alguna de ellas.
- Autonomía. Con este principio el Tribunal Federal de Justicia Administrativa puede emitir sus sentencias con jurisdicción plena, esto es, sin influencia de alguna otra autoridad administrativa superior ajena al propio Tribunal, ya que es un órgano jurisdiccional autónomo.
- Petición de parte agraviada. En el juicio no procede la gestión de negocios de oficio, por lo que la única persona que puede iniciar el juicio lo es el agraviado directamente o su representante legal.
- Gratuito. En el juicio no habrá lugar a condenar en costas y cada una de las partes será responsable de sus propios gastos que genere el juicio, así como los gastos que se originen por las diligencias que promuevan.
- Celeridad. La tramitación, substanciación y resolución del juicio se debe completar dentro de los plazos que la ley establece para tal efecto y así impartir justicia administrativa expeditamente.
- Publicidad. Este principio obliga a las autoridades a hacer públicos las actuaciones del juicio, incluyendo la sentencia definitiva que se

dicte, protegiendo siempre los datos personales de las partes en términos de la ley aplicable.

- Respeto a los derechos humanos. En todas las actuaciones y diligencias durante el juicio, las autoridades deben velar por los derechos humanos de las partes intervinientes, incluyendo en la emisión de la sentencia correspondiente.
- Verdad material. Toda resolución emitida durante el juicio debe ser fundada y motivada en la verdad material que se probó fehacientemente en el juicio respectivo.
- Proporcionalidad. Las resoluciones del Tribunal que impongan alguna sanción deben ser impuestas de manera proporcional a la conducta sancionada y no exceder de facultades volviéndola excesiva o insuficiente.
- Presunción de inocencia. En relación con las sanciones que imponga el Tribunal, siempre debe de tomar en cuenta la presunción de inocencia del indiciado y no sancionarlo sino hasta que quede plenamente acreditado que realizó la conducta juzgada.
- Tipicidad. El Tribunal al imponer sanciones, estas deben estar previstas en la ley vigente aplicable y así imponer la sanción que esa misma ley indica.
- Debido proceso. Se trata que durante el juicio, las partes deben ser oídas y vencidas en tal juicio, garantías mínimas procesales que tienen la finalidad de que al emitir su fallo el Tribunal tome en consideración la pretensión del actor y la defensa del demandado, pronunciando una sentencia completa.

2.2. Vía Ordinaria.

El Juicio Contencioso Administrativo Federal en la vía ordinaria es aquél regulado por las etapas y plazos usuales fijados en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, siendo tales etapas y plazos la regla general.

2.2.1. Demanda.

La demanda es el medio por el cual, la parte actora incita al órgano jurisdiccional para que, en términos de sus facultades y competencia, conozca y resuelva la controversia.

El autor Iván Ramírez conceptualiza la demanda como *“(...) el primer acto provocatorio de la función jurisdiccional, es el primer momento en el que se ejerce la acción y debe entenderse como la actividad concreta del particular frente a los órganos de administración, frente a los tribunales o jueces.”*¹⁷; mientras que para el autor Hugo Carrasco, la demanda *“Es el documento con el que se empieza el proceso, en virtud del cual el actor o demandante promueve su contienda ante los tribunales ejerciendo la acción para obtener su prestación jurídica.”*¹⁸

La demanda se podrá interponer en la modalidad tradicional, esto es por escrito ante la Sala Regional competente o en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a opción del demandante, siempre y cuando este sea un particular, y en caso de que el demandante se trate de una autoridad, siempre tendrá que interponer su demanda en línea. Si el particular actor no señala la modalidad tradicional o en línea, se tramitará en la vía tradicional. El particular demandado, en su contestación de demanda podrá

¹⁷ RAMÍREZ CHAVERO, Iván, op. cit., p. 93.

¹⁸ CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal II*, Sexta ed., Iure Editores, México, 2013, p. 363.

oponerse a que el juicio se trámite en línea, por lo que se substanciara tradicionalmente por escrito.

El plazo para la presentación de la demanda son de treinta días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, en términos de su ley aplicable; incluyendo las resoluciones emitidas como primer acto de aplicación de las normas heteroaplicativas, cuando también se impugne un decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general; o cuando sea una norma autoaplicativa, a partir de que haya iniciado su vigencia; asimismo, cuando se controvierta una resolución definitiva que haya sido objeto de una queja, y esta última haya sido declarada improcedente.

2.2.2. Contestación de Demanda.

Una vez admitida la demanda interpuesta, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado de la demanda a la autoridad administrativa demandada para que la conteste y, en caso de que haya, al tercero interesado, para que se apersona a juicio.

La contestación de demanda, para el autor Hugo Carrasco es *“el escrito por medio del cual el demandado contesta el traslado que recibió de la demanda, con dicho escrito da respuesta a ésta.”*¹⁹; mientras que para el autor Guillermo Cabanelas, es la *“Acción o efecto de contestar. (...) Escrito en que la parte demandada responde a la acción iniciada por la actora, oponiendo, si las tuviera, las excepciones a que hubiera lugar, y negando o confesando la causa de la acción.”*²⁰

Es así, que con la contestación de demanda la autoridad o particular demandado, esgrimen su defensa, intentando demostrar a la Sala competente que

¹⁹ *Ibidem*, p. 373.

²⁰ CABANELAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, versión digital, 2003, p. 94.

el demandante no tiene la razón de accionar en contra de él, así como de la improcedencia de sus pretensiones.

El plazo que tiene el demandado para contestar la demanda incoada en su contra es de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acuerdo por el cual se admitió la demanda y se ordenó correrle traslado con la misma.

Si la contestación no se formula dentro del plazo señalado en la ley, se tendrá como ciertos los hechos que le impute el actor, salvo que por hechos notorios o pruebas rendidas resulten desvirtuados.

2.2.3. Ampliación de Demanda.

El artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé la posibilidad de que el actor puede ampliar su demanda, siempre y cuando se actualice alguna de las hipótesis legales contenidas en dicho artículo.

Por ampliación de la demanda se entiende lo siguiente: *“Petición judicial y escrito en que se concreta, por los cuales el demandante reclama más derechos, bienes o dinero, por la misma causa expuesta en la demanda (v.) inicial o por otra distinta, contra el mismo demandado, y siempre que la substanciación de ambas pretensiones pueda realizarse simultáneamente en las resoluciones donde intervengan, principalmente en las de carácter judicial, y en las certificaciones o testimonios que expidan. Indica que el acto se ha realizado ante el funcionario autorizante.”*²¹

²¹ *Ibidem*, p. 28.

Como se puede apreciar de lo anterior, el actor tiene el derecho de ampliar su demanda cuando pretende reclamar más derechos, por las mismas causas expuestas en la demanda inicial u otra distinta, en contra de la misma autoridad demandada inicialmente, siempre y cuando la exigencia de tales reclamaciones puedan realizarse de manera simultánea.

El plazo para ampliar la demanda inicial es de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acuerdo que tenga por admitida la contestación de la demanda inicial.

2.2.4. Contestación a la Ampliación de Demanda.

Una vez que se otorgó al actor el término para formular su ampliación de demanda, es procedente otorgarle término a la autoridad o particular demandado para que formulen su contestación a la ampliación de demanda; por lo que el Magistrado Instructor ordenará correr traslado de la ampliación de la demanda a la autoridad administrativa o particular demandado para que la conteste y, en caso de que exista, al tercero interesado.

El plazo para que la autoridad administrativa o particular demandado contesten la ampliación de demanda, es de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acuerdo en el que se tuvo por admitida la ampliación de demanda del actor.

2.2.5. Alegatos.

Los alegatos, para el autor Iván Ramírez son“(…) *la exposición de los razonamientos que las partes proporcionen al Tribunal a fin de determinar el sentido de las inferencias o deducciones que cabe obtener atendiendo a todo el material*

informativo que se les ha proporcionado desde el acto inicial del proceso hasta el precedente o inmediato anterior a los alegatos. Los alegatos de cada una de las partes, tratan de argumentar la justificación de sus respectivas posiciones, y la solidez de sus argumentaciones jurídicas, así como la fuerza probatoria de los medios de prueba ofrecidos; y tratará en ellos, por otra parte, de desvirtuar la fuerza probatoria de los medios de prueba ofrecidos por la contraparte.”²²

En efecto, lo alegatos es el medio idóneo para que, sin modificar o ampliar la litis del juicio, en caso del actor, argumente como quedó demostrado que la resolución impugnada es ilegal, y arguya la desarticulación de la defensa de la parte demandada; mientras que para el caso de la demandada, es el momento procesal para que manifieste como se demostró lo infundado de los argumentos del accionante, y por tanto la legalidad de la resolución impugnada; todo ello en base a los argumentos vertidos en la demanda y, en su caso, en la de su ampliación, así como en la contestación de demanda y en la de la ampliación, si existiere, relacionándolo con las pruebas aportadas en juicio y oportunamente desahogadas.

El plazo para formular los alegatos por escrito es de cinco días hábiles, término que comenzará a correr a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación respectiva, en términos de lo que dispone el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.2.6. Cierre de Instrucción.

El cierre de instrucción es el momento procesal en el que el juicio está debidamente integrado y está listo para resolverse, toda vez que ya ha quedado fijada la litis y agotadas todas las etapas procesales del juicio, incluyendo la preparación y desahogo de pruebas ordinarias y supervenientes, así como la resolución de incidentes y recursos de reclamación.

²² RAMÍREZ CHAVERO, Iván, op. cit., p.130.

El cierre de instrucción está previsto en el segundo párrafo del artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual medularmente establece que una vez vencido el plazo de cinco días hábiles que tuvieron las partes para formular sus alegatos, los cuales hayan sido formulados o no, el Magistrado Instructor cerrará la instrucción del juicio correspondiente.

2.3. Vía Sumaria.

En palabras del autor Carlos Alberto Ortega Carreón, la palabra “(...) *sumario supone la realización de un procedimiento sucinto y abreviado, es decir, sin perder las formalidades de un proceso normal o tradicional, el método que lo regula asegura que se tramite con agilidad y rapidez.*”²³

Esta vía solo procede contra determinados actos y resoluciones administrativas que por sus características, así como su relevancia y cuantía, se puede resolver de manera rápida y simple. Es por ello, que la naturaleza jurídica de esta vía lo es la abreviación y simplificación de sus plazos y etapas procesales.

2.3.1. Demanda.

La demanda en la vía sumaria tiene que cumplir con los mismos requisitos establecidos para la vía ordinaria, y se podrá presentar tradicionalmente por escrito ante la Sala Regional competente o en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a opción del demandante, siempre y cuando el promovente sea un particular; y en caso de que el demandante se trate de una autoridad, siempre tendrá que interponer su demanda en línea. En caso de que el particular actor no señala la modalidad

²³ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, op. cit., p. 333.

tradicional o en línea, se tramitará siempre en la vía tradicional, o sea, que la substanciación y resolución será todo por escrito. El particular demandado, en su contestación de demanda podrá oponerse a que el juicio se trámite en línea, por lo que se substanciara de manera tradicional.

La determinación de la vía sumaria u ordinaria del juicio, es decidida por el Magistrado Instructor y no es a elección del demandante, por lo que tal vía sumaria es obligatoria para el promovente, siempre y cuando se actualice alguna de las hipótesis legales de su procedencia; dicha procedencia se rige en base a la materia y cuantía del asunto, siempre y cuando el importe no exceda de quince veces el salario mínimo general vigente en la Ciudad de México elevado al año; la prueba testimonial es limitada, ya que las partes se comprometerán a presentar a sus testigos, por lo que nos serán citados por el Tribunal; el incidente de incompetencia solo podrá ser presentado por la demandada o el tercero interesado; el incidente de acumulación solo procederá por lo que hace a los expedientes tramitados en la misma vía; el Magistrado Instructor es la autoridad quien substancia el juicio sumario y quien lo resuelve; y, la sentencia que resuelva este juicio es irrecurrible, por lo que solamente procede el juicio de amparo para el particular y el tercero interesado, pero para la autoridad no procede recurso alguno en contra de dicha sentencia.

El plazo para la interposición de la demanda en la vía sumaria, son de treinta días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, en términos de su ley aplicable.

2.3.2. Contestación de Demanda.

Una vez admitida la demanda interpuesta en la vía sumaria, el Magistrado Instructor ordenará el emplazamiento a la demandada a juicio, para que la conteste en el plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente en

que surta efectos la notificación de auto que se admitió la demanda, así como al tercero interesado, en caso de que lo haya, para que se apersona a juicio.

Si la contestación de demanda no se formula dentro del plazo correspondiente para la vía sumaria, se tendrá como ciertos los hechos que le impute el actor a la demandada, salvo que por hechos notorios o pruebas rendidas resulten desvirtuados.

2.3.3. Ampliación de Demanda.

La ampliación de demanda también está contemplada en la vía sumaria, con su peculiaridad de abreviación, en términos del artículo 17, en relación con el artículo 58-6, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. El plazo para que la parte actora realice su ampliación de demanda en la vía sumaria, lo es de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del auto que tuvo por admitida la contestación de demanda.

2.3.4. Contestación a la Ampliación de Demanda.

El Magistrado Instructor ordenará correr traslado de la ampliación de demanda a la parte demandada y, en su caso, al tercero interesado, para que la contesten dentro del plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del auto que tuvo por admitida la ampliación de demanda; esto en términos del artículo 58-6, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.3.5. Alegatos.

Los alegatos en el Juicio Contencioso Administrativo Federal en la vía sumaria, son los mismos que para la vía ordinaria se formulan, con la distinción particular de que éstos se presentan en un plazo más breve y simplificado que en la vía ordinaria, pues se tienen que presentar hasta antes de la fecha tentativa de cierre de instrucción que el Magistrado Instructor señalo desde el auto de admisión de la demanda en la vía sumaria, en términos de lo que dispone el artículo 58-11 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; sin perjuicio de que el Magistrado Instructor, una vez que esté debidamente integrado el expediente, otorgue el plazo de tres días a las partes para que formulen sus alegatos.

2.3.6. Cierre de Instrucción.

Una de las particularidades más distintivas del juicio sumario, lo es que en el mismo auto en que se admite la demanda, también se debe señalar fecha tentativa para el cierre de instrucción, fecha que no debe exceder de los sesenta días posteriores a la emisión de dicho auto admisorio.

El cierre de instrucción en la vía sumaria, igual que para la vía ordinaria, se considera que es el momento procesal en el que el juicio está debidamente integrado y está listo para resolverse, toda vez que ya ha quedado fijada la litis y agotadas todas las etapas procesales del juicio sumario, así como desahogadas las pruebas; y, en caso contrario, que no esté debidamente integrado el expediente, agendara nueva fecha para el cierre de instrucción, la cual no deberá exceder de un plazo máximo de diez días.

2.4. Juicio en Línea.

Como hemos estudiado en el presente capítulo, el Juicio Contencioso Administrativo Federal, tanto en la vía ordinaria como en la sumaria, se puede substanciar y resolver en la vía tradicional (por escrito), así como en línea (a través de medios electrónicos), esta última modalidad como resultado de los avances tecnológicos de la humanidad.

Para el autor Carlos Alberto Ortega el Juicio Contencioso Administrativo en Línea es: *“(...) la forma de sustanciar el juicio contencioso administrativo federal, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por un medio diferente al tradicional, es decir, en lugar de tramitarlo mediante documentos y de manera personalizada, se utiliza la vía electrónica denominada Internet.”*²⁴

En efecto, el Juicio Contencioso Administrativo Federal en Línea, ya sea en la vía ordinaria o sumaria, es aquel juicio en el que se substancia en todas sus etapas y se resuelve por un medio distinto al juicio tradicional, o sea, mediante un medio diferente al impreso físicamente en papel, ya que en este tipo de juicio se utiliza un sistema informático, electrónico y digital, el cual es conocido ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa como el “Sistema de Justicia en Línea”.

Esta modalidad es opcional para el gobernado, ya sea que tenga el carácter de actor o demandado, incluso como tercero interesado. Es por ello que el particular tiene que manifestar de manera expresa, clara e indudable, al momento de apersonarse a juicio, su opción de que el juicio sea tramitado en esta modalidad, así como dar su dirección de correo electrónico, pues sin dichos señalamientos expresos, el juicio se tramitará en la modalidad tradicional; además de que, una vez ejercida su opción, ésta no podrá variarla con posterioridad en el mismo juicio.

²⁴ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, op. cit., p. 189.

2.5. Juicio de Lesividad.

Para el autor Andrés Serra Rojas, el juicio de lesividad es el “(...) *procedimiento administrativo especial, iniciado por la Administración Pública para revocar o nulificar un acto administrativo dictado por la misma autoridad, por error o que perjudique al fisco.*”²⁵

Como se puede advertir de lo anterior, el juicio de lesividad es el iniciado por la autoridad administrativa, en el que impugna una resolución o acto administrativo emitido por la propia Administración Pública Federal y que beneficia a un particular, y considera que fue emitido de manera ilegal en perjuicio de la misma Administración Pública.

El Juicio de Lesividad se presentará dentro del plazo de cinco años, contados a partir del día siguiente en que se haya emitido la resolución u acto impugnado, a excepción de que el mismo haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar en cualquier época sin exceder los cinco años del último efecto.

Cuando se presente la demanda en esta modalidad, y sea en la vía ordinaria o sumaria, la autoridad administrativa en su calidad de actora está obligada a hacerlo a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; por lo que la opción de escoger la modalidad tradicional (por escrito) o en línea (a través de medios digitales) no es aplicable para las autoridades administrativas, pero sí para el particular demandado.

²⁵ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo Segundo Curso*, Porrúa, México, 2001, p.831.

2.6. Sentencia Definitiva.

Primeramente es preciso destacar lo que el autor Niceto Alcalá Zamora señala como sentencia, siendo esta “(...) *la declaración de voluntad del juzgador acerca del problema de fondo controvertido u objeto del proceso.*”²⁶; mientras que para el autor José Ovalle, la sentencia es “(...) *la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual normalmente pone término al proceso.*”²⁷

Como podemos observar de los conceptos anteriores llevándolo a la materia contencioso administrativa, las sentencias definitivas son las resoluciones emitidas por la Sala competente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que resuelven el fondo de los asuntos de su competencia puestos a su consideración, esto es, resolviendo sobre la legalidad o no de la resolución impugnada, en conjugación con la pretensión del actor y las excepciones y defensas del demandado, dando así lugar a la terminación normal del Juicio Contencioso Administrativo Federal.

En este orden de ideas, es oportuno resaltar lo que apunta el autor Eduardo Pallares en relación con las sentencias resolutivas: “(...) *Kisch sostiene que además de las tres especies de sentencias reconocidas por los autores modernos, a saber, las constitutivas, las meramente declarativas y las de condena, hay una cuarta especie que se llama resolutivas, y mediante las cuales se obtiene la declaración de nulidad de un acto anulable. Se distinguen de las sentencias constitutivas en que éstas producen sus efectos para el futuro, mientras que las resolutivas se retrotraen y en el acto se declara nulo desde su otorgamiento. No son declarativas porque sólo mediante la sentencia se produce la nulidad del acto.*”²⁸

²⁶ ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto y Ricardo Levene, *Derecho Procesal Penal*, Tomo III, Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1945, p. 237.

²⁷ OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal Civil*, Harla, México, 1982, p. 146.

²⁸ PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Cuarta ed., Porrúa, México, 1963, p. 689.

De lo anterior, se advierte que el autor Kisch separó las sentencias resolutivas de las sentencias constitutivas, condenatorias y declarativas; pues consideró que las sentencias resolutivas tienen por efecto la de declarar la nulidad de algún acto, la cual surte efectos de manera retroactiva, esto es, que se vuelve nulo a partir de que fue emitido el propio acto; a diferencia de las sentencias constitutivas que surten sus efectos para que se cumplan en el futuro. Asimismo, consideró que son diferentes a las sentencias declarativas, ya que en las resolutivas, es necesario haberse iniciado el juicio correspondiente, para así obtener la sentencia de nulidad del acto, en la cual se deberá determinar la forma en que se cumplirá dicha nulidad; cuestión diversa a las declarativas, pues en estas solo se determina la existencia o no del derecho u obligación.

La sentencia emitida en la vía ordinaria, se pronunciará de manera colegiada, ya sea por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de cada Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que conozca del asunto, dentro del plazo de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya quedado cerrada la instrucción del juicio correspondiente; mientras que en la vía sumaria, la sentencia es pronunciada unitariamente por el Magistrado Instructor que instruyó el juicio, dentro del plazo de diez días siguientes a aquel en que haya quedado cerrada la instrucción del juicio respectivo.

2.6.1. Calificación de los Conceptos de Impugnación.

Por la palabra concepto entendemos que es la “(...) *Opinión o juicio que se tiene de algo o alguien (...)*”²⁹; mientras que por impugnación se define como “(...) *Contradecir o refutar (...)* Solicitar la nulidad (de una resolución, una disposición o un acto) al amparo de las normas vigentes (...)”³⁰.

²⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario Práctico del Estudiante*, Santillana, Barcelona, España, 2007, p. 157.

³⁰ *Ibidem*, p. 378.

De lo anterior, se puede concluir que los conceptos de impugnación son los medios o proposiciones lógicas jurídicas por las cuales el accionante contradice o refuta una resolución o acto administrativo, con el fin de obtener la nulidad del mismo por haber sido emitido en contra de las leyes administrativas vigentes.

Es así que, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, estudian y califican los conceptos de impugnación hechos valer por el accionante, en relación con la contestación a la demanda y la resolución impugnada, para así poder emitir la sentencia definitiva correspondiente, tal calificación puede ser de la siguiente manera:

Conceptos de impugnación operantes o inoperantes, los cuales se refieren a los que “*no es eficaz o no produce efecto*”³¹, toda vez que el juzgador encuentra algún obstáculo para decidir sobre la legalidad o no de la resolución o acto administrativo impugnado en los términos planteados en el concepto de impugnación estudiado, y por tanto están impedidos para resolver el fondo de dicho concepto de impugnación.

Conceptos de impugnación fundados o infundados, los cuales se refieren cuando la Sala estudia y analiza el fondo del concepto de impugnación planteado, tal cual y como fue hecho valer en su demanda, y en su caso en su ampliación, y así, se analiza la cuestión efectivamente planteada por el actor, lo que permite que la Sala este en aptitud de resolver la cuestión de fondo del asunto plantado y la pretensión deducida.

Conceptos de impugnación suficientes o insuficientes, los cuales se refieren cuando la Sala haya calificado de fundado algún concepto de impugnación, dicho concepto también debe ser suficiente para poder nulificar la resolución o acto administrativo impugnado; en virtud de que existen diversas cuestiones de ilegalidad que el actor puede hacer valer en sus conceptos de impugnación, y que

³¹ *Ibidem*, p. 391.

son fundadas o correctas, sin embargo, no todas son suficientes o no tienen un alcance bastante para nulificar el acto impugnado y justificar su pretensión.

2.6.2. Sentido de la Sentencia Definitiva.

El sentido de las sentencias definitivas emitidas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa está previsto en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el cual se enlistan los diversos sentidos de las sentencias, siendo substancialmente los siguientes: sobreseer el juicio; reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se emita una nueva resolución administrativa; declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se reponga el procedimiento del que emanó; además de declarar la nulidad de la resolución impugnada, también pueden reconocer la existencia de un derecho subjetivo a favor del actor y condenar a la autoridad demandada al cumplimiento de la obligación correlativa, otorgar o restituir en el goce de sus derechos afectados al actor, declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general impugnado, reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización a favor del actor por concepto de los daños y perjuicios que le ocasionaron sus servidores públicos.

Ahora bien, si la sentencia declara la nulidad de la resolución impugnada, incluso la nulidad lisa y llana, fundándose en la causal de ilegalidad de incompetencia de la autoridad emisora del acto, dicha autoridad administrativa podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución administrativa, sin violar lo resuelto por la sentencia definitiva, siempre que no hayan caducado sus facultades para ello.

Si la sentencia declara la nulidad de la resolución impugnada, incluso la nulidad lisa y llana, fundándose en la causal de ilegalidad por vicios formales, dicha resolución administrativa se puede reponer subsanando los vicios cometidos, asimismo, en el caso de que se declare la nulidad de la resolución impugnada por vicios en el procedimiento del que emana, dicho procedimiento se puede reanudar a partir de la reposición del acto viciado.

Si la autoridad demandada tiene facultades discrecionales para emitir la nueva resolución administrativa o iniciar el procedimiento del que emana, dicha autoridad administrativa puede abstenerse de dictar la nueva resolución administrativa o de reponer el procedimiento respectivo, siempre que no afecte la esfera jurídica del gobernado, siendo procedente lo anterior aún y cuando se haya declarado la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

En caso de que la sentencia declara la nulidad de la resolución impugnada por vicios de fondo, la autoridad demandada estará impedida para emitir una nueva resolución impugnada sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia fije efectos que le permitan volver a dictar el acto, sin que dicho nuevo acto perjudique más al gobernado que la resolución previamente anulada.

De la misma manera, cuando prospere el desvío de poder, la autoridad administrativa queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dio origen a la resolución anulada, salvo que el fallo ordene la reposición de la misma.

Finalmente, la sentencia definitiva se pronunciará respecto de la indemnización o pago de costas que solicitaron las partes, siempre y cuando sea procedente su pago conforme al artículo 6° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.6.3. Firmeza de la Sentencia.

Una vez emitidas las sentencias definitivas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, estas aún no son sentencias firmes, pues todavía son susceptibles de ser impugnadas, esto es, que las partes afectadas por la sentencia dictada pueden ocurrir ante un Tribunal Colegiado de Circuito del Poder Judicial Federal para que revise el fallo emitido en el Juicio Contencioso Administrativo Federal; siendo este procedimiento para el gobernado el juicio de amparo directo en materia administrativa, mientras que para la autoridad administrativa, es el recurso de revisión.

El recurso de revisión tienen por finalidad confirmar, modificar o revocar la sentencia recurrida, y el juicio de amparo lo es proteger al quejoso con la Justicia de la Unión o negarla en contra de la sentencia reclamada; pero en ambos procedimientos la pretensión primordial es precisamente alterar total o parcialmente la sentencia definitiva dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Entonces, en sentido contrario, la sentencia firme “(...) es aquella que ya no puede ser impugnada por ningún medio; es aquella que posee la autoridad de la cosa juzgada (...)”³², mientras que para el autor Eduardo Pallares, la sentencia firme es “La que ya no puede ser impugnada.”³³.

En este orden de ideas, el artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo menciona las hipótesis legales con las que una sentencia definitiva queda firme, siendo medularmente: cuando la sentencia no admita algún recurso o juicio en su contra; cuando admitiendo algún recurso o juicio, no fuere impugnada; cuando hubiese sido impugnada, el recurso o juicio correspondiente haya sido desechado, sobreseído o resultado infundado; y, cuando sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

³² OVALLE FAVELA, José, op. cit., p. 159.

³³ PALLARES, Eduardo, op. cit., p. 684.

2.6.3.1. Cosa Juzgada.

La cosa juzgada se entiende como una consecuencia o efecto de la sentencia firme, con la cual se impide estudiar en un nuevo juicio lo ya analizado y resuelto en la misma.

Para el autor Joaquín Escriche, *“La autoridad de la cosa juzgada no tiene lugar sino precisamente con respecto a lo que ha sido objeto del juicio. Es preciso que la demanda se instaure sobre la misma cosa, por la misma causa, contra las mismas partes y con la misma calidad (...)”*³⁴.

En este contexto y en la materia contenciosa administrativa, la cosa juzgada protege lo ya estudiado en el Juicio Contencioso Administrativo Federal previo, por lo que no puede ser nuevamente objeto de controversia en un Juicio Contencioso Administrativo Federal posterior, y así dar certidumbre a los interesados respecto de lo ya resuelto anteriormente.

Asimismo, para que se configure la cosa juzgada, debe incoarse la demanda en contra de la misma resolución o acto administrativo impugnado, por la misma causa de ilegalidad, contra los mismos demandados y con la misma calidad procesal que se ostentó en el Juicio Contencioso Administrativo Federal previo.

2.6.4. Cumplimiento de Sentencia.

Una vez que ha quedado firme y causado ejecutoria una sentencia definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, estas deben ser cumplidas por la autoridad demandada y cualquier otra autoridad relacionada.

³⁴ ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Librería de Rosa, Bouret y Cia., Nueva Ed., París, Francia, 1851, p. 521.

El plazo para el cumplimiento voluntario de la sentencia definitiva, cuando esta última tiene el efecto de hacer que la autoridad demandada realice un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse dentro del plazo de cuatro meses cuando se trate de la vía ordinaria y de un mes cuando se trate de la vía sumaria, a partir de que haya quedado firme la sentencia a cumplir.

Por otro lado, en caso de que la sentencia definitiva sea de condena, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deberán señalar en las mismas, la forma y los plazos en que la autoridad administrativa debe cumplir.

Cuando haya fenecido el plazo respectivo para que la autoridad demandada cumpla con la sentencia definitiva, sin que haya emitido la nueva resolución administrativa, precluirá su facultad para emitirla con posterioridad, salvo en los casos en que el gobernado tenga derecho a que se emita la resolución administrativa en la que se le confiera una prestación, se le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

Asimismo, una vez vencido el plazo respectivo para el cumplimiento de una sentencia y esta entrañe el ejercicio o goce de un derecho del gobernado, el beneficiario del fallo tendrá además, el derecho a una indemnización por el incumplimiento de dicha sentencia, la cual será determinada vía incidental por la Sala que emitió la sentencia, considerando el tiempo que transcurrido hasta el total cumplimiento, así como los perjuicios que se ocasionaron con tal incumplimiento.

2.6.4.1. Procedimiento de Oficio por Incumplimiento de la Sentencia.

Una vez vencido los plazos para que las autoridades demandadas cumplan voluntariamente las sentencias definitivas, a fin de asegurar el pleno cumplimiento de las mismas, las Salas del Tribunal Federal de Justicia

Administrativa podrán actuar de oficio, conforme a lo que establece el artículo 58, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Inicialmente, el Presidente de la Sala, Sección o Pleno del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, según sea el caso, que haya emitido la sentencia podrá requerir a la autoridad administrativa para que dentro del plazo de tres días informe respecto del cumplimiento de la sentencia de mérito. Una vez vencido el plazo de tres días, con informe o sin él, se decidirá si la autoridad demandada ha cumplido con la sentencia definitiva o si hubo incumplimiento injustificado.

En caso de que se haya determinado que hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, impondrá a la autoridad demandada una multa equivalente entre trescientas a mil veces el salario mínimo general diario vigente en la Ciudad de México, la cual se fijará tomando en consideración la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiera ocasionado, asimismo se le requerirá nuevamente para que cumpla con la sentencia definitiva en el plazo de tres días, previniéndola que en caso de renuencia, se le impondrá nuevas multas y se le informará a su superior jerárquico de tal desacato.

Si la autoridad administrativa persistiere con su incumplimiento, la Sala, Sección o Plano del Tribunal, podrá requerir al superior jerárquico de la autoridad demandada, para que dentro del plazo de tres días obligue a la autoridad demandada inferior a cumplir con la sentencia en cuestión.

Asimismo, de persistir el incumplimiento de la sentencia por parte del superior jerárquico de la autoridad demandada, se le impondrá una multa equivalente entre trescientas a mil veces el salario mínimo general diario vigente en la Ciudad de México, la cual se fijará tomando en consideración la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiera ocasionado.

Posteriormente, si aún continúa el incumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad demandada y su superior jerárquico, y si así lo permite la naturaleza del acto a cumplir, la Sala, Sección o Pleno del Tribunal, según sea el caso, podrá comisionar a un funcionario jurisdiccional del propio Tribunal para que dé cumplimiento a la sentencia incumplida.

Una vez transcurridos todos los plazos legales mencionados en los párrafos anteriores, la Sala, Sección o Pleno del Tribunal que haya emitido la sentencia definitiva, hará del conocimiento de la Contraloría Interna adscrita al ente gubernamental al que pertenezca la autoridad demandada y su superior jerárquico, los hechos correspondientes, a fin de que dicha Contraloría determine la responsabilidad de los funcionarios responsables del incumplimiento injustificado de su sentencia definitiva.

2.6.4.2. Procedimiento a Petición de Parte por Incumplimiento de la Sentencia (Instancia de Queja).

Una vez vencidos los plazos para que las autoridades administrativas cumplan voluntariamente las sentencias definitivas, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa podrán actuar a petición de parte agraviada, también conocido como la Instancia de Queja, conforme a lo que dispone el artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El afectado por el incumplimiento de una sentencia podrá ocurrir en queja ante la Sala, Sección o Pleno del Tribunal que haya emitido la sentencia definitiva incumplida, según sea el caso; interponiéndola por escrito y acompañándola, si existiere, del acto, resolución o manifestación que provoco la queja, así como una copia de traslado para la autoridad responsable; dentro del término de quince días, contados a partir del día siguiente en que haya surtido efectos la notificación del acto que motivo dicha queja.

En el escrito con el que se haga valer una queja, el promovente deberá expresar las razones por las que considera que existe exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia; repetición del acto impugnado o del efecto del mismo; la preclusión del derecho de la autoridad demandada para emitir la nueva resolución administrativa; o que procede un cumplimiento sustituto por imposibilidad del cumplimiento ordenado.

Una vez admitida a trámite la instancia de queja, se requerirá a la autoridad administrativa a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia, para que rinda su informe dentro del plazo de cinco días, en el cual justificará el acto, resolución o manifestación que provoco la queja de mérito. Transcurrido el plazo anterior de cinco días, con informe o sin él, la Sala, Sección o Pleno del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, según corresponda, resolverá dentro de los cinco días posteriores, la instancia de queja respectiva.

Asimismo, es importante aclarar que la instancia de queja solo podrá hacerse valer una vez, a excepción de la queja por omisión, en la cual se podrá interponer las quejas respectivas en contra del nuevo acto o la nueva resolución administrativa emitida en cumplimiento a la instancia de queja por omisión.

2.6.4.2.1. Queja por Repetición.

La instancia de queja por repetición de la resolución anulada o su efecto, procede en contra del nuevo acto o la nueva resolución administrativa emitida por la autoridad demandada, y la cual afecta la esfera jurídica del quejoso en el mismo modo que la anulada en la sentencia definitiva.

En caso de que se resuelve que existe repetición de la resolución impugnada, se hará una declaratoria en la que se anule la nueva resolución administrativa repetida, la que se le notificará a la autoridad responsable,

previniéndola de que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, además de que se le impondrá una multa equivalente entre trescientas a mil veces el salario mínimo general diario vigente en la Ciudad de México, la cual se fijará tomando en consideración la gravedad de la repetición y las consecuencias que con ello hubiera ocasionado, además de que se enviará el informe respectivo de tal situación al superior jerárquico de la autoridad administrativa demandada.

2.6.4.2.2. Queja por Exceso.

Por lo que hace a la instancia de queja por exceso, procede en contra de un nuevo acto o una nueva resolución administrativa emitida por la autoridad demandada, la cual se dicta pretendiendo dar cumplimiento a una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin embargo dicha resolución administrativa excede de lo ordenado en la propia sentencia a cumplir, ocasionando afectaciones a la esfera jurídica del quejoso.

Si se resuelve que existe exceso en el cumplimiento de la sentencia definitiva, se dejará sin efectos el acto o resolución administrativa que provoco la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que cumpla debidamente el fallo correspondiente, precisando de manera clara la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplirla.

2.6.4.2.3. Queja por Defecto.

En cuanto a la instancia de queja por defecto, procede en contra de un nuevo acto o una nueva resolución administrativa emitida por la autoridad demandada, la cual se dicta pretendiendo dar cumplimiento a una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin embargo dicha

resolución administrativa no cumple debidamente o en su totalidad lo ordenado en la sentencia a cumplir, ocasionando afectaciones a la esfera jurídica del quejoso.

Para el caso de que se resuelva que existe defecto en el cumplimiento de la sentencia definitiva, se dejará sin efectos el acto o resolución administrativa que provoco la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que cumpla debidamente el fallo correspondiente, precisando de manera clara la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplirla.

2.6.4.2.4. Queja por Extemporaneidad.

Respeto a la instancia de queja por extemporaneidad, procede en contra de un nuevo acto o una nueva resolución administrativa emitida por la autoridad demandada dentro de un procedimiento administrativo oficioso, pretendiendo cumplir una sentencia definitiva, y notificado posteriormente al vencimiento del plazo legal concedido para el cumplimiento voluntario de la sentencia correspondiente.

Cuando se compruebe que el nuevo acto o la nueva resolución administrativa fue dictada y notificada extemporáneamente en un procedimiento oficioso, se anulará la misma, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla nuevamente, además de que se hará del conocimiento de su superior jerárquico de tal circunstancia.

2.6.4.2.5. Queja por Omisión.

Sobre la instancia de queja por omisión, esta procede cuando la autoridad demandada ha omitido en su totalidad cumplir con lo ordenado en el fallo correspondiente, al dejarlo en estado de indefensión a causa de la inactividad de la autoridad administrativa para cumplir con la sentencia respectiva.

Es importante señalar que el quejoso puede hacer valer en cualquier momento la instancia de queja por omisión en el cumplimiento de la sentencia definitiva, toda vez que como no existe ningún acto o resolución administrativa que de origen a la queja, entonces no puede correr el plazo legal de quince días establecido para la interposición de la demás quejas. Asimismo, si se resuelve que existe la omisión en cuestión, se concederá a la autoridad demandada el plazo de tres días para que cumpla total y debidamente el fallo correspondiente.

2.6.4.2.6. Queja por Cumplimiento Sustituto.

La instancia de queja por cumplimiento sustituto, procede cuando existe imposibilidad justificada por parte de la autoridad demandada para cumplir con la sentencia definitiva, por lo que se ve afectada la esfera jurídica del accionante, pues no puede obtener lo que la sentencia le reconoce a su favor.

Para el caso de que se haya comprobado y justificado la imposibilidad de la autoridad demandada de cumplir con la sentencia definitiva, se declarará procedente el cumplimiento sustituto, el cual se substanciará y resolverá incidentalmente.

2.6.4.2.7. Queja por Incumplimiento de Medidas Cautelares.

Finalmente, la queja por incumplimiento de medidas cautelares procede cuando la autoridad demandada no acata la orden definitiva de suspender la ejecución del acto impugnada o cualquier otra medida cautelar; la cual debe ser presentada por escrito ante el Magistrado Instructor, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva.

El Magistrado Instructor requerirá un informe a la autoridad que se le impute el incumplimiento, quien deberá presentarlo dentro del plazo de cinco días, en el que justificará el acto u omisión que provoco la queja que nos ocupa. Transcurrido dicho plazo, con informe o sin él, la Sala resolverá dentro del plazo de cinco días posteriores. Para el caso de que la Sala concluya que existe incumplimiento, declarara la nulidad de las actuaciones realizadas en contravención a la suspensión ordenada o de cualquier otra medida cautelar otorgada. Asimismo, se notificará tal resolución al superior jerárquico de la autoridad que incumplió con la medida cautelar; además que, en caso de renuencia, impondrá una medida de apremio, consistente en una multa equivalente entre treinta a sesenta días de salario del servidor público responsable, tomando en consideración la gravedad del incumplimiento y las consecuencias ocasionadas, así como el sueldo del responsable y su nivel jerárquico.

2.6.4.2.8. Queja Improcedente.

Una vez instaurada una queja y existiendo resolución administrativa definitiva por parte de la autoridad demandada, si el Magistrado Instructor, la Sala, Sección o Pleno del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, consideran que dicha queja es improcedente o infundada, porque se plantean cuestiones novedosas que no fueron materia de la sentencia definitiva, prevendrán al quejoso para que presente su demanda con los requisitos legales correspondientes en la vía procedente, dentro del plazo de treinta días, ante la misma Sala que conoció del primer juicio contencioso administrativo, la cual será turnada al Magistrado que instruyo la instancia de queja respectiva.

Hace excepción de lo anterior, esto es, que no se deberá ordenar el trámite de un juicio nuevo, cuando la queja sea declarada improcedente por falta de un requisito procesal para su interposición, tal y como es el caso en que se presente extemporáneamente.

CAPÍTULO 3. PRINCIPIO “PRO PERSONA”.

3.1. Derecho Fundamental.

Para comprender como funciona el principio “pro persona”, inicialmente debemos entender que son los derechos fundamentales y los derechos humanos, y para tal efecto debemos considerar las nociones de los derechos humanos.

Cualquier tipo de régimen y cualquier constitución, para garantizar las condiciones básicas de igualdad y oportunidad para los ciudadanos y para considerarse realmente democráticos, deben garantizar en todo momento y sin distinción los derechos fundamentales de todos los ciudadanos; y de esta forma, el Estado podrá justificar su permanencia y la sociedad podrá desarrollarse bajo condiciones de igualdad, justicia y dignidad.

De esta manera se permite avanzar hacia la construcción de una política que el Estado asegure el respeto a los derechos humanos de todos los mexicanos en todo el territorio nacional, cuestión que constituye una gran responsabilidad ineludible del Estado Mexicano.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su trabajo conmemorativo al centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que *“Los derechos humanos son aquellos que sustentados en tu dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de tu persona. El respeto hacia los derechos humanos es un deber que corresponde a todos.”*³⁵

³⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y la Secretaría de Educación Pública, *Constitución y Derechos Humanos*, México, 2015, p. 10.

Para el autor Humberto Nogueira, *“El concepto de derechos humanos, en el contexto contemporáneo, se reserva generalmente para denominar a los derechos de la persona, reconocidos y garantizados por el derecho internacional, sea ésta consuetudinaria o convencional (derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario). Muchas veces el concepto se extiende a los derechos constitucionales.”*³⁶

De lo anteriormente extraído, podemos advertir que los derechos humanos son aquellos derechos subjetivos sustentados en la dignidad humana, siendo estos indispensables para el desarrollo integral de cualquier persona, y que en algunas veces están reconocidos, protegidos y garantizados por el derecho internacional.

Respecto a los derechos fundamentales, cabe destacar lo que dice el autor Miguel Carbonell: *“(…) la distinción entre derechos fundamentales y derechos humanos no debe llevarnos a pensar que se trata de categorías separadas e incomunicadas. De hecho, podríamos decir, que todos los derechos fundamentales son derechos humanos constitucionalizados.”*³⁷, por lo que es necesario traer los siguientes conceptos doctrinales:

El autor Rubén Hernández, señala que los derechos fundamentales son el *“(…) conjunto de derechos y libertades jurídicas institucionalmente reconocidos y garantizados por el derecho positivo.”*³⁸

Para el autor ya citado Humberto Nogueira, dice que *“El concepto de derechos fundamentales o constitucionales se reserva generalmente a los derechos*

³⁶ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Teoría y Dogmática de los Derechos Fundamentales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 58.

³⁷ CARBONELL SANCHEZ, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, p. 09.

³⁸ HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *La Tutela de los Derechos Fundamentales*, Juricentro, Costa Rica, 1990, p. 13.

*de la persona, que se encuentran reconocidos por el ordenamiento jurídico de un Estado en la Carta fundamental (...)*³⁹

Asimismo, citando de nuevo al autor Miguel Carbonell, los derechos fundamentales “(...) son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna (...)”⁴⁰.

De los anteriores conceptos, logramos apreciar en su conjunto, que los derechos fundamentales son derechos humanos institucionalmente reconocidos y garantizados por el ordenamiento jurídico fundamental o constitucional de un Estado.

Por otro lado, el artículo 1°, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

“Artículo 1°. 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 (...)”

Del anterior artículo, se advierte medularmente, que por mandato constitucional todas las personas que estén dentro del territorio nacional, gozarán de los derechos humanos que hayan sido reconocidos por la misma Constitución y por los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte.

Esto quiere decir, que la Constitución mexicana reconoce los derechos humanos que son inherentes a la existencia de toda persona, siempre y cuando

³⁹ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, op. cit., p. 58.

⁴⁰ CARBONELL SANCHEZ, Miguel, op. cit., p. 5.

dichos derechos humanos hayan sido reconocidos como tal por la propia Constitución y por los tratados internacionales del que el estado Mexicano sea parte; y es por ello que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce los derechos humanos compilados por el Derecho Internacional, así como de los derechos fundamentales reconocidos por la propia Constitución Federal.

Tal aclaración es importante, en virtud de que al hacer referencia a los derechos humanos, por así señalarlo expresamente la Constitución, también se hace referencia a los derechos fundamentales, pues los derechos humanos no serían reconocidos de tal manera si no existiera el reconocimiento en ese sentido por la propia Constitución o por los tratados internacionales del que sea parte el Estado Mexicano.

En tal orden de ideas, debido a la gran trascendencia e importancia que caracteriza a los derechos fundamentales, pues estos se consideran vitales para el desarrollo integral de la persona, tanto en el ámbito individual como en el social, con independencia de factores como la condición física, económica y social, su religión, la preferencia sexual o su nacionalidad, y es por eso que necesitan de la protección más amplia y efectiva que puede otorgar un Estado, esto es, reconociéndolos y garantizando su protección en el ordenamiento jurídico supremo de cada Estado, siendo para México, su Constitución Política Federal.

Los derechos fundamentales originan un vínculo entre las personas y los Estados, siendo obligación para este último, en todos sus niveles y áreas, el respeto en todo momento de dichos derechos, y para efecto de lograr la más amplia efectividad de los derechos fundamentales, se necesitan de garantías de protección, las cuales son técnicas o medios que permiten alcanzar la eficacia y ejercicio de dichos derechos fundamentales, o en su caso, regresarlo a su estado original, cuando haya sido transgredido o violado. Criterio analizado en la tesis aislada número 1a. CCLXXXVII/2014 (10a.), que lleva el título *“DERECHOS HUMANOS. NATURALEZA DEL CONCEPTO “GARANTÍAS DE PROTECCIÓN”*,

INCORPORADO AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTE DESDE EL 11 DE JUNIO DE 2011.”, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, Tomo I, correspondiente al mes de agosto de 2014, Décima Época, página 529, publicada a partir del viernes 08 de agosto de 2014, a las 08:05 horas, que dice:

“DERECHOS HUMANOS. NATURALEZA DEL CONCEPTO "GARANTÍAS DE PROTECCIÓN", INCORPORADO AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTE DESDE EL 11 DE JUNIO DE 2011. El texto del artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el 11 de junio de 2011, establece que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Conforme a dichos términos, en el contenido de los derechos humanos residen expectativas de actuación por parte de los entes de autoridad, por lo que las personas deben contar con los medios que garanticen la realidad de tales aspiraciones. Para ello, las garantías de protección de los derechos humanos son técnicas y medios que permiten lograr la eficacia de los mismos; en su ausencia, el goce de los derechos que reconoce nuestro orden constitucional no puede materializarse en las personas.”

Amparo directo en revisión 1182/2013. Textiles San Juan Amandi, S.A. de C.V. y otra. 28 de agosto de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Óscar Echenique Quintana.

Cabe destacar que el artículo 1°, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

*“Artículo 1°. 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.
(...)”*

Del anterior artículo, se advierte medularmente en lo que nos interesa, que todas las personas que estén dentro del territorio nacional, gozarán de las garantías para la protección de los derechos humanos que hayan sido reconocidos por la misma Constitución y por los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte.

Ello implica que, así como la Constitución mexicana reconoce los derechos humanos compilados así por la propia Constitución y los tratados internacionales del que el Estado Mexicano sea parte, también dicho ordenamiento supremo los protege con las garantías necesarias para la efectividad de tales derechos fundamentales; y es así que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece expresamente el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales reconocidos por la propia Constitución Federal.

Es así que, el Estado Mexicano ha avanzado en el desarrollo de la protección de los derechos fundamentales, sin menoscabar la fuerza jurídica del

Derecho Interno Mexicano, esto es, no se menosprecia la supremacía de nuestra Constitución Política, en virtud de que en la misma se manejan mecanismos para incluir dentro de su protección y reconocimiento los derechos humanos compilados en tratados internacionales, cuando el Estado Mexicano sea parte de ellos.

3.2. Justicia Pronta, Completa e Imparcial.

Primeramente, cabe destacar lo que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y definió como tutela jurisdiccional, siendo “(...) *el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión (...)*”. Concepto visible en la tesis aislada número 1a. LXXIV/2013 (10a.), de título “*DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS.*”, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 1, correspondiente al mes de marzo de 2013, Décima Época, página 882, que plantea lo siguiente:

“DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, como se señaló en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro:

"GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Los derechos antes mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales."

Amparo en revisión 352/2012. 10 de octubre de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124.

De la anterior tesis aislada, se advierte lo que se entiende como el derecho de acceso a la impartición de justicia completa, pronta e imparcial, siendo este el derecho público subjetivo que toda persona tiene para que, dentro de los plazos y términos que determinan las leyes, acceda de manera expedita a los tribunales imparciales a plantear alguna pretensión o poder defenderse de ella.

A su vez, el artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé expresamente el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, el cual reza lo siguiente:

“Artículo 17. (...)

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(...)”

Del anterior artículo, se advierte precisamente el derecho fundamental de acceso a la justicia que tiene toda persona, la cual será impartida por los tribunales competentes siempre respetando los principios de prontitud, imparcialidad, completa y gratuita, incluyendo cuando se emitan las resoluciones definitivas correspondientes.

Es así que el acceso a la impartición de justicia debe ser expedito, esto quiere decir, que dicho acceso debe estar libre de obstáculos y que sea de fácil

alcance a los interesados, ya sea para accionar en el caso del demandante, o de acudir a su defensa para el caso del demandado.

Es importante resaltar que el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia expedita alcanza a los procedimientos llevados ante todas aquellas autoridades que, al resolver sobre la determinación de derechos y obligaciones de las personas, realicen funciones materialmente jurisdiccionales, y no solamente a los procedimientos ventilados ante los jueces y tribunales pertenecientes formalmente a algún Poder Judicial.

Lo anterior es apoyado por lo que comenta el autor Fernando Pérez Correa, que escribe: “(...) *el derecho fundamental a la administración de justicia es una función estatal, sin importar que dichos órganos pertenezcan al Poder Judicial o al Ejecutivo, siempre y cuando la ley los autorice para ello y no haya prohibición constitucional al respecto (...)*”⁴¹.

Esto significa en su conjunto, que el respeto a los derechos fundamentales, incluido el de acceso a la impartición de justicia expedita en estudio, también es obligatorio para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues aún y cuando pertenece formalmente al Poder Ejecutivo, realiza funciones materialmente jurisdiccionales, al juzgar y resolver sobre la determinación de derechos y obligaciones en materia administrativa de los gobernados.

Ahora bien, para lograr que el demandante acceda expeditamente a demandar su pretensión y el demandado acceda de igual manera a defenderse de tal exigencia, queda a cargo de los tribunales competentes garantizar la impartición de justicia para que siempre sea pronta, completa, imparcial y gratuita, esto quiere decir, que están obligados a substanciar el procedimiento correspondiente y a dictar sus fallos, resolviendo la controversia efectivamente planteada, a la luz de la

⁴¹ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo 1, Comentario de Fernando Pérez Correa, Tirant Lo Blanch, México, 2017, versión digital, p.380.

pretensión del actor y de las defensas del demandado, y primordialmente respetando los principios de prontitud, completa, imparcialidad y gratuita contenidos en el artículo 17, segundo párrafo Constitucional.

Ello es así, toda vez que de lo contrario, si se imparte justicia de manera tardía, incompleta, arbitraria y cobrando, se estaría impartiendo justicia inconstitucionalmente, y en consecuencia se vulneraría el derecho fundamental de acceso expedito a la impartición de justicia y a la tutela jurisdiccional que toda persona tiene; por lo que analizaremos lo que se entiende por tales requisitos de la siguiente manera:

- Prontitud. Se entiende como el plazo rápido o breve de los tribunales, establecidos por las leyes aplicables, para emitir sus fallos, los cuales deberán dictar una vez que esté debidamente integrado el expediente que se resuelve. Asimismo, se deberá entender como la celeridad de las etapas del procedimiento, por lo que los tribunales no podrán retrasar u obstaculizar injustificadamente las etapas procesales, y así poder emitir lo más pronto posible la resolución definitiva correspondiente, incluyendo la ejecución del fallo de ser necesario.
- Completa. Se refiere a que los fallos emitidos por los tribunales o jueces deben de resolver todas las cuestiones efectivamente planteadas por las partes, tanto todas las pretensiones deducidas por el actor en su demanda y, en su caso, en su ampliación, así como todas las excepciones y defensas hechas valer por el demandado en su contestación y, en su caso, en su ampliación respectiva. Asimismo, también incluye la etapa de cumplimiento y ejecución del fallo emitido, pues una sentencia sin cumplir se convertiría en una administración de justicia incompleta, al no verse reflejada en los hechos, tal y como lo afirma el autor Fernando Pérez Correa, que

escribe atinadamente lo siguiente: “(...) *De nada sirve tener una sentencia definitiva e inatacable (verdad legal) si esta no se traduce en el mundo de los hechos.*”⁴²

- Imparcialidad. Hace referencia a que los titulares de los tribunales deben emitir sus fallos de manera objetiva, con rectitud y conforme a Derecho, esto es, sin haber tomado preferencia previa a favor de alguna de las partes para favorecerla ilegalmente o por razones subjetivas y no éticas. De la misma manera, se aplica para substanciar el procedimiento en general, el cual debe ser tramitado de manera imparcial, con el fin de respetar la igualdad y equilibrio procesal entre las partes contendientes.
- Gratuita. Se concibe como algo gratis, que no cuesta, que no tiene costo alguno. Esto es así, en virtud de que la impartición de justicia es algo que el Estado debe garantizar, lo cual lo realiza a través de la recaudación de impuestos y a los cuales está obligado a contribuir todo ciudadano. Por ello las partes contendientes, no deben de pagar para tener acceso expedito a la impartición de justicia, ni los tribunales cobrar para impartirla, pues de lo contrario, habría desequilibrio procesal, ya que la parte con más solvencia económica podría conseguir ilegalmente algún beneficio durante la tramitación y resolución de la controversia. Ello sin perjuicio de que cada parte sea responsable directo de los gastos que origine el litigio.

Como podemos apreciar, el Estado es el responsable de garantizar la impartición de justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, a través de sus órganos jurisdiccionales competentes, y así poder elevar el desarrollo humano a un nivel superior de ejercer libremente sus derechos al poder acceder ante los

⁴² *Ibíd*em, p.385.

tribunales correspondientes a demandar alguna pretensión, al ser objeto de violaciones y afectaciones a su esfera jurídica.

3.3. Principio “Pro Persona”.

El principio “pro persona” está consagrado en el artículo 1°, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue agregado expresamente a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de junio de 2011.

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos *“El término pro persona tomado de manera literal quiere decir “en favor de la persona” (...) Esto quiere decir que, cuando un juez o una autoridad tenga que elegir entre varias normas para aplicar a tu caso, o cuando a una norma se le puedan dar diversas interpretaciones, deberá de elegir aquella que sea más benéfica para ti.”*⁴³; mientras que para autora Rosa Bahena, *“(...) es un criterio hermenéutico característico de los derechos humanos que consiste en aplicar el precepto jurídico o la interpretación más favorable cuando se trate del reconocimiento y goce de derechos, e inversamente, en la aplicación del precepto o interpretación más restrictiva cuando se intente afectar el acceso o goce de un derecho fundamental, en aras de estar siempre a favor de la persona.”*⁴⁴

La autora Ximena Medellín, nos dice sobre el principio “pro persona” que *“(...) es un principio de favorabilidad que obliga al intérprete de la norma a preferir siempre la opción normativa, jurídica y fácticamente posible que más proteja a la*

⁴³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y la Secretaría de Educación Pública, *Derecho Humanos en el Artículo 1o. Constitucional: Obligaciones, Principios y Tratados*, México, 2015, p. 18.

⁴⁴ BAHENA VILLALOBOS, Alma Rosa, *El Principio Pro Persona en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho*, Ciencia Jurídica, Universidad de Guanajuato, Año 4, No. 7, 2015, p. 7 y 8, versión digital consultable en la página electrónica siguiente: <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/viewFile/140/134>

*persona. Es un principio general pues, en contraste con otros principios de generalidad, (...) el pro persona se proyecta en todos los derechos humanos.*⁴⁵

El Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito del Poder Judicial Federal, planteó en su tesis aislada número XVIII.3o.1 K (10a.), que lleva el título “*PRINCIPIO PRO HOMINE. SU CONCEPTUALIZACIÓN Y FUNDAMENTOS.*”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VII, Tomo 2, correspondiente al mes de abril de 2012, Décima Época, página 1838, lo siguiente respecto del principio “pro persona”:

“PRINCIPIO PRO HOMINE. SU CONCEPTUALIZACIÓN Y FUNDAMENTOS. En atención al artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, las normas en materia de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Carta Magna y con los tratados internacionales de la materia, procurando favorecer en todo tiempo a las personas con la aplicación más amplia. Dicho precepto recoge de manera directa el criterio o directriz hermenéutica denominada principio pro homine, el cual consiste en ponderar ante todo la fundamentalidad de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites para su ejercicio. Asimismo, en el plano del derecho internacional, el principio en mención se encuentra consagrado en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos

⁴⁵ MEDELLÍN URQUIAGA, Ximena, *Principio Pro Persona*, Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2013, p. 89, versión digital consultable en la página electrónica siguiente: http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/1-Principio_pro-persona.pdf

Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación, de manera respectiva, el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno.”

Amparo en revisión 402/2011. Guadalupe Edith Pérez Blass. 19 de enero de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Juan José Franco Luna. Secretario: Salvador Obregón Sandoval.

De los anteriores conceptos del principio “pro persona”, se puede concluir que es un principio hermenéutico de favorabilidad a la persona, que consistente en que cualquier autoridad, ya sea judicial, administrativa, legislativa, federal, local, superior o inferior, aplique la norma o interpretación más amplia, extensiva y favorable a la persona, cuando se trate del reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos fundamentales y, contrariamente, la aplicación o interpretación más restrictiva cuando se afecten el reconocimiento, goce y ejercicio de dichos derechos fundamentales.

Asimismo, podemos apreciar que el principio “pro persona” tiene doble acepción, ya que por un lado, en sentido positivo, protege a la persona interpretando o aplicando a su favor la norma o interpretación más amplia, extensiva o benéfica, cuando se trate de reconocimiento goce y ejercicio de derechos fundamentales; mientras que por el otro lado, en sentido negativo, limita y restringe la afectación que pudiera existir en el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.

Esto es así, ya que en palabras de la autora Ximena Medellín, “(...) *el principio pro persona se construye con base en la premisa de que el goce y ejercicio de los derechos humanos es la regla general, en tanto que su limitación es la excepción (...)*”⁴⁶, de esta manera vemos como los derechos fundamentales de la persona deben ser interpretados de manera más expansiva, mientras que los límites

⁴⁶ *Ibíd*em, p. 19.

de la afectación a dichos derechos, debe ser siempre de la forma más restrictiva posible.

Criterio semejante al tomado por el autor Ariel Alberto Rojas, que dice: *“(...) ante un problema jurídico concreto, el operador jurídico debe, en primer término, ubicar las normas de Derechos Humanos, ya sea de fuente interna o externa aplicables y optar por la que brinde un mayor espectro de protección a la persona, ya sea por su amplitud tutelar en sí misma, o porque establece menores límites. También el mismo ejercicio es menester hacerlo ante la interpretación de una norma específica. (...)”*⁴⁷

De esta manera es que observamos que la premisa fundamental o base del principio “pro persona”, lo es precisamente estar a favor de la persona para hacer valer sus derechos fundamentales al protegerlos de manera más extensiva posible, ya que como dice la autora Rosa Bahena, *“(...) el principio pro persona adquiere relevancia puesto que constituye una garantía armonizadora, y más importante aún, maximizadora de la eficacia de los derechos fundamentales (...)”*⁴⁸

Al notar la naturaleza garante del principio “pro persona”, se puede apreciar que la aplicación de las normas o interpretaciones más benéficas para la persona, son de carácter sustantivo, ya que dan preferencia al goce y ejercicio del derecho fundamental mismo, en lugar de otros aspectos como la formalidad del goce y ejercicio del mismo, esto se confirma con lo que señala la autora ya citada Ximena Medellín, que dice *“(...) cuando se trata de un caso que involucre derechos humanos, la interpretación de las normas debe ampararse en su peso sustantivo, no en criterios formalistas que pongan en peligro el ejercicio efectivo de éstos (...)”*⁴⁹

⁴⁷ ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *EL Control Difuso y la Recepción del Control de Convencionalidad en Materia de Derechos Humanos en México*, Porrúa, México, 2015, p. 321 y 322.

⁴⁸ BAHENA VILLALOBOS, Alma Rosa, op. cit., p. 25 y 26.

⁴⁹ MEDELLÍN URQUIAGA, Ximena, op. cit., p. 19.

Ahora bien, en el artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está consagrado el principio “pro persona”, el cual es pertinente extraer en este trabajo y el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 1o. (...)

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(...)”

Del artículo anterior, se advierte el mandato constitucional que insta a que las normas en materia de derechos humanos, se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales, favoreciendo en todo momento a las personas la protección más amplia. Por lo que se desprende expresamente la interpretación conforme y el principio “pro persona” en estudio.

Por lo que respecta a la interpretación conforme, la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que consiste en que *“(...) todas las normas de derechos humanos se deben interpretar no sólo de acuerdo con la Constitución, sino también con los tratados internacionales que México haya celebrado con otros países en materia de derechos humanos.”*⁵⁰, además de que dicha interpretación es exigible para que la realicen cualquier autoridad.

Para el autor José Luis Caballero Ochoa, la interpretación conforme es el *“(...) principio en virtud del cual las normas sobre derechos humanos contenidas en las constituciones son interpretadas de conformidad con los tratados internacionales en la materia, a partir del reconocimiento de su*

⁵⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y la Secretaría de Educación Pública, op. cit., p. 18 y 19.

relevancia constitucional. (...)”⁵¹, asimismo asegura que “(...) constituye el principio por medio del cual las normas relativas a los derechos humanos, en su carácter de estándares de mínimos, son objeto de una remisión hacia la Constitución y los tratados internacionales a efectos de su aplicación más eficaz. (...)”⁵²

Es así que, la interpretación conforme obliga a cualquier autoridad a interpretar las normas en materia de derechos humanos no sólo conforme a lo que establece la Constitución Federal, sino que ahora también deben interpretarlas conforme a lo que disponen los tratados internacionales aplicables.

Ello responde a que en los tratados internacionales generalmente se garantiza una mejor manera de reconocer y proteger los derechos humanos, o como dice el autor Germán Bidart, “(...) dejan a salvo los mejores derechos que pueden surgir del derecho interno de los Estados que se hacen parte de ellos (...)”⁵³

Ahora bien, conforme al principio “pro persona”, en el que se favorece a la persona con la norma o interpretación más amplia, extensa o benéfica, al defender sus derechos fundamentales; entonces, es viable y procedente favorecer a una persona cuando la norma o interpretación más amplia, extensa o benéfica se encuentra prevista en un tratado internacional, en la ley suprema, en alguna ley secundaria, federal o estatal, o incluso en algún reglamento, cobrando importancia lo que señala la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que dice: “A través del principio pro persona lo que más interesa es favorecerse con la protección más amplia, por lo que no importa si se trata de la Constitución, un tratado internacional, una ley o un reglamento, se debe elegir en todo caso aquella norma jurídica que sea más benéfica para ti.”⁵⁴

⁵¹ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, op. cit., p.53.

⁵² *Ibidem*, p. 54.

⁵³ BIDART CAMPOS, Germán J., *El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 460.

⁵⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y la Secretaría de Educación Pública, op. cit., p. 18.

Lo anterior es así, ya que encuadra con la propia naturaleza de favorabilidad del principio “pro persona” de siempre favorecer a la persona con la norma o interpretación más amplia, extensa o benéfica al reconocer y proteger el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales; pues de lo contrario, de solamente favorecer a la persona por lo dispuesto en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, rompería con el objeto primordial de favorabilidad del principio “pro persona”, pues se limitaría a la persona a ceñirse solamente a lo estipulado en la Constitución y tratados internacionales, transgrediendo sus derechos en caso de que en otro tratado internacional, en alguna ley secundaria o algún reglamento existiera una norma o interpretación más benéfica, amplia o extensa para el reconocimiento, protección, uso, goce y ejercicio de sus derechos fundamentales.

Es así que, el principio “pro persona” no sólo se limita a lo que dispone la Constitución Federal y los tratados internacionales en lo que el Estado Mexicano sea parte, sino que va más allá en favor de la persona, al aplicarle la norma o interpretación más amplia, extensa o benéfica, ya sea que se encuentre en una ley secundaria, general, federal, local, o inclusive en algún reglamento, sin que implique que se tenga que atender a la jerarquía y naturaleza de las normas, siempre y cuando sea más benéfico para el reconocimiento y protección de sus derechos fundamentales; pues como señala la autora Ximena Medellín: *“El principio pro persona implica la aplicación de la norma más favorable para la persona en el caso concreto, sin importar su naturaleza.”*⁵⁵

Asimismo, en caso de confrontación entre dos tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, también resulta aplicable el principio “pro persona”, pues se debe aplicar el tratado internacional que más beneficie a la persona o el que más restrinja la afectación que pudiera existir en el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, tal y como lo comenta la autora María Ibáñez, que dice: *“El principio pro persona*

⁵⁵ MEDELLÍN URQUIAGA, Ximena, op. cit., p. 90.

*también resulta aplicable en caso que se dé una situación de confrontación entre la Convención Americana y otro tratado internacional. (...)*⁵⁶

Por otro lado, cabe hacer mención sobre la Jurisprudencia número XVII.1o.P.A. J/9 (10a.), que lleva el título de *“PRINCIPIO PRO PERSONA COMO CRITERIO DE INTERPRETACIÓN DE DERECHOS HUMANOS. TEST DE ARGUMENTACIÓN MÍNIMA EXIGIDA POR EL JUEZ O TRIBUNAL DE AMPARO PARA LA EFICACIA DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS.”*, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito del Poder Judicial Federal, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, Tomo IV, correspondiente al mes de octubre de 2015, Décima Época, página 3723, publicada el viernes 09 de octubre de 2015, a las 11:00 horas, y, por ende, de aplicación obligatoria a partir del día lunes 12 de octubre de 2015, ha determinado que el principio “pro persona”, como criterio de interpretación de derechos humanos, es procedente aplicarlo de oficio cuando lo considere necesario el juzgador respectivo, o bien, cuando lo solicite el interesado, tal y como se advierte de lo siguiente:

“PRINCIPIO PRO PERSONA COMO CRITERIO DE INTERPRETACIÓN DE DERECHOS HUMANOS. TEST DE ARGUMENTACIÓN MÍNIMA EXIGIDA POR EL JUEZ O TRIBUNAL DE AMPARO PARA LA EFICACIA DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CCCXXVII/2014 (10a.), de título y subtítulo: “PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE.”, publicada en el Semanario Judicial de la

⁵⁶ IBÁÑEZ RIVAS, Juana María, *Control de Convencionalidad*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Septiembre de 2017, versión digital, p. 89.

Federación del viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 613, estableció que el principio pro persona como criterio de interpretación de derechos humanos es aplicable de oficio cuando el Juez o tribunal considere necesario acudir a este criterio interpretativo para resolver los casos puestos a su consideración, y que es factible que en un juicio de amparo, el quejoso o recurrente, se inconforme con su falta de atención o bien, solicite al órgano jurisdiccional llevar a cabo ese ejercicio interpretativo, y esta petición, para ser atendida de fondo, requiere del cumplimiento de una carga básica. Luego, ese test de argumentación mínima exigida para la eficacia de los conceptos de violación o agravios es el siguiente: a) Pedir la aplicación del principio relativo o impugnar su falta por la autoridad responsable; b) señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende; c) indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y, d) precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles. Los anteriores requisitos son necesariamente concurrentes para integrar el concepto de violación o agravio que, en cada caso, debe ser resuelto.”

Amparo directo 191/2014. 6 de marzo de 2015. Mayoría de votos en cuanto a la plena responsabilidad penal; unanimidad de votos en cuanto a la demostración del delito y en relación con el tema contenido en esta tesis. Disidente: Marta Olivia Tello Acuña. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretaria: Rosalba Salazar Luján.

Queja 40/2015. 19 de junio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretaria: Margarita de Jesús García Ugalde.

Amparo directo 98/2015. 3 de julio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Marta Olivia Tello Acuña. Secretaria: Claudia Carolina Monsiváis de León.

Amparo directo 100/2015. 14 de julio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretaria: Margarita de Jesús García Ugalde.

Amparo directo 101/2015. 14 de julio de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretaria: Margarita de Jesús García Ugalde.

Nota: Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 269/2017, pendiente de resolverse por la Primera Sala.

De la misma manera, determino los requisitos mínimos que deben cumplir los conceptos de violación o agravios para poder realizar el estudio solicitado eficazmente, siendo medularmente los siguientes:

- Solicitar la aplicación del principio “pro persona” o combatir su falta de aplicación por la autoridad responsable.
- Indicar cual es el derecho fundamental cuya maximización se pretende.
- Señalar la norma o interpretación cuya aplicación resulta más favorable, benéfica, extensa o amplia para el derecho fundamental.
- Precisar los motivos para preferir la norma o interpretación que se solicita su aplicación y no otras posiblemente aplicables.

De lo anteriormente analizado se desprende que la aplicación del principio “pro persona”, como criterio de interpretación de derechos humanos, es una garantía o herramienta esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr y garantizar su adecuada protección y su desarrollo integral en el país, y que además, responde a la necesidad básica de las personas para ejercer sus derechos de manera eficaz, al ser aplicable la disposición que sea más favorable para la persona, independientemente del ordenamiento en el que se encuentre consagrada, por lo que es indistinto si se encuentra en la ley suprema, como la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, o en un tratado internacional firmado y ratificado por el Estado Mexicano, debe de aplicarse el ordenamiento que mejor tutele los derechos humanos, bajo la premisa de que el bien jurídico mayor es la dignidad humana, es así, que no se puede ni debe supeditarse al debate innecesario sobre la jerarquía constitucional y legal.

Es con ello que el sistema jurídico en nuestro país ha evolucionado hacia una protección de los derechos humanos más amplia, al incluir expresamente el reconocimiento de los derechos humanos que compilan los tratados internacionales, así como su protección más benéfica a favor de la persona, con independencia de que tales beneficios estén previstos en el Derecho externo o interno, esto es, en tratados internacionales o en la Constitución, ley secundaria o inclusive algún reglamento o acuerdo general.

Por lo que las personas pueden ejercer sus derechos fundamentales de manera más amplia sin importar donde estén establecidos, maximizando su ejercicio, reconocimiento y protección, así como recibir la mínima afectación posible a su esfera jurídica, cuando se trate de su menoscabo, toda vez que los derechos fundamentales son el bien supremo a proteger por cualquier ley o tratado internacional, con la finalidad de desarrollar de manera eficaz y eficiente la dignidad humana.

CAPITULO 4. PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA Y SOLUCIÓN.

4.1. Problemática de hacer valer cuestiones de cumplimiento de una sentencia firme al interponer el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Primeramente, hay que resaltar que el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, regula la instancia de queja por defecto en el cumplimiento de la sentencia definitiva firme emitida en un juicio contencioso administrativo, la cual podrá ser interpuesta por una sola vez, a partir de los quince días posteriores a que surta efectos la notificación del acto o resolución administrativa defectuosa.

Dicha instancia de queja por defecto, surge a raíz de la emisión de un nuevo acto o resolución administrativa con el carácter de definitivo, y con el cual, la autoridad demandada pretende cumplir con lo ordenado en la sentencia definitiva firme, esta última dictada por alguna Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En la instancia de queja en estudio, se ventilan precisamente cuestiones que el afectado hace valer respecto de los motivos del por qué considera que el nuevo acto o resolución administrativa no cumple total o debidamente la sentencia jurisdiccional firme, y con dicha instancia pretende que el nuevo acto o resolución administrativo quede sin efectos para que la autoridad demandada cumpla total y debidamente la sentencia jurisdiccional.

Ello es así, ya que en términos del artículo 58, fracción II, inciso d) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en caso de que la Sala que emitió la sentencia definitiva, resuelva como fundada la queja por defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos el nuevo acto o resolución administrativa defectuosa, y concederá a la autoridad demandada, veinte días para que de

cumplimiento total y debido al fallo respectivo, precisando la forma y términos en los cuales deberá cumplir.

Por otro lado, el artículo 13, fracción I, inciso a) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, indica el plazo de treinta días, a partir del día siguiente en que haya surtido efectos la notificación de la resolución administrativa impugnada, para que el actor presente su demanda.

En el Juicio Contencioso Administrativo Federal, se puede controvertir la legalidad de un acto o resolución administrativo con carácter de definitivo, incluso cuando haya sido emitido pretendiendo cumplir con una sentencia jurisdiccional firme previa, siempre y cuando sea de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y que este enlistado en el artículo 3° de su Ley Orgánica respectiva.

En dicho juicio, la Sala que por turno, materia y territorio le corresponda conocer y resolver el juicio correspondiente, deberá analizar, estudiar y calificar los conceptos de impugnación hechos valer por el actor, y con los cuales pretende demostrar que el acto o resolución administrativa impugnada fue emitida ilegalmente.

Ahora bien, si el actor hace valer conceptos de impugnación dentro del juicio contencioso administrativo, con los cuales pretende demostrar el cumplimiento defectuoso por parte de la autoridad demandada, quien emitió el acto o resolución administrativa impugnada pretendiendo cumplir con una sentencia jurisdiccional firme previa; la Sala que conoce del nuevo juicio, calificará los conceptos de impugnación de mérito como inoperantes, toda vez que las cuestiones de cumplimiento de una sentencia jurisdiccional previa, se tienen que resolver en la instancia de queja correspondiente al juicio del que emanó la sentencia definitiva previa, y no en nuevo juicio contencioso administrativo.

Es así que, la problemática de que el actor haga valer en un nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal, cuestiones de cumplimiento de una sentencia firme emitida previamente por una Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, radica en que tales cuestiones de cumplimiento deben ser ventiladas en la instancia de queja que proceda interponer en el juicio contencioso administrativo primigenio, o sea, del juicio del que emanó la sentencia previa.

Por lo que de esta manera, se transgrede el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia del actor, consagrado por el artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual debe ser de manera pronta, completa e imparcial, previo cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, esto es, del debido proceso; pues los conceptos de impugnación que hizo valer en el nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal, respecto del cumplimiento de la sentencia firme previa, son calificados como inoperantes por la Sala correspondiente, y por lo tanto no está obligada al estudio del fondo de dichos conceptos de impugnación, aún y cuando de tales argumentos se desprenda alguna causal de ilegalidad del acto o resolución administrativa defectuosa e impugnada; además de que, una vez declarados inoperantes sus conceptos de impugnación y no haber prosperado su Juicio Contencioso Administrativo Federal, se le obstaculiza su acceso efectivo a la impartición de justicia, ya que por el solo transcurso del tiempo que duro el trámite y substanciación del nuevo juicio, el actor está material y jurídicamente impedido para interponer posteriormente la instancia de queja por defecto en el juicio primigenio.

Elo es así, en virtud de que el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no prevé el caso en que si el afectado promueve un nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal, para lograr el cumplimiento de una sentencia definitiva firme previamente dictada por alguna Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pueda después interponer la instancia de queja en caso de resultar improcedente el nuevo Juicio Contencioso

Administrativo Federal intentado, a pesar de que en caso contrario, esto es, que de resultar improcedente la instancia de queja por defecto, sí se pueda iniciar posteriormente un nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal, aún y cuando hayan transcurrido en exceso el plazo de treinta días hábiles para la presentación de la demanda correspondiente, en términos de lo que estipula el artículo 13, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, violando el principio de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones emitidas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Asimismo, se le impone ilegalmente al particular la carga procesal de interponer obligatoriamente la instancia de queja en el juicio primigenio, cuando dicha instancia es opcional, pues el artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala: *“el afectado podrá ocurrir en queja”*; por lo que el legislador determinó que el afectado tenía la opción de ocurrir en queja ante la Sala que pronunció la sentencia a cumplir, sin que ello fuera una obligación procesal para que el particular obtuviera el cumplimiento debido y total de una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

4.2. Criterio actual de resolución del problema.

El criterio que se utiliza actualmente para resolver la problemática de que el actor haga valer cuestiones de cumplimiento de una sentencia definitiva firme previa en un nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal, tiene su fundamento en criterios de jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del Poder Judicial Federal.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha sostenido el criterio de que los conceptos de impugnación hechos valer por el actor, tendentes a demostrar a que el acto o resolución administrativa impugnada no da cabal cumplimiento a la sentencia definitiva firme dictada por una Sala en un juicio contencioso

administrativo diverso, deben de considerarse como inoperantes, ya que tales planteamientos son materia de la instancia de queja respectiva, pues no van encaminados a demostrar que se actualiza alguna causa de nulidad, al no desvirtuar la presunción de legalidad de la resolución impugnada; criterio sostenido en la tesis aislada número V-TASR-XXX-2374, resuelto por unanimidad de votos de la Sala Regional del Norte-Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal número 3274/05-04-01-5, en sesión de fecha 09 de agosto de 2006, publicado en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quinta Época, Año VII, Tomo IV, número 73, correspondiente al mes de enero de 2007, página 1958, que se transcribe a continuación:

“CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN INOPERANTES.- LOS CONSTITUYEN AQUÉLLOS QUE PRETENDEN LA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN POR INCUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA.- Si de los argumentos hechos valer en los conceptos de impugnación del escrito de demanda, se desprende que los mismos no van encaminados a demostrar que se actualiza alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, pues lo que argumenta es que la resolución impugnada no da cabal cumplimiento a la sentencia dictada por esta Sala en juicio de nulidad diverso, deben considerarse inoperantes, pues tales planteamientos son materia de queja en los términos del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, que prevé que en los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez y al no hacerlo, esto es, al optar por recurrir el nuevo acto por vicios propios, debe impugnar su legalidad en los términos de lo dispuesto en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, de lo

contrario, con tales argumentos, no logra desvirtuar la presunción de legalidad de la resolución impugnada.”

Juicio de Nulidad No. 3274/05-04-01-5.- Resuelto por la Sala Regional del Norte-Centro I del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 9 de agosto de 2006, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Héctor Francisco Fernández Cruz.- Secretaria: Lic. Norma Isabel Bustamante Herrera.

Asimismo, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ha resuelto que si en un juicio contencioso administrativo se controvierte un nuevo acto o resolución administrativa, haciendo valer conceptos de impugnación tendentes a demostrar que se trata de una resolución que se repite indebidamente la resolución declarada como nula en una sentencia firme previa o que se emita con exceso o defecto cuando se dicte en cumplimiento de dicha sentencia previa, tales argumentos devienen de inoperantes, toda vez que no controvierten el nuevo acto por vicios propios o el procedimiento del que derivó, ya que el legislador creó la instancia de queja como medio de defensa para hacer valer cuestiones de cumplimiento de una sentencia definitiva firme, la cual versa sobre la resolución administrativa que repita indebidamente la resolución anulada, que incurra en exceso o defecto cuando se dicte en cumplimiento de una sentencia firme previa o cuando la autoridad administrativa omita dar cumplimiento a ella; criterio contenido en la tesis aislada número VI-P-2aS-49, resuelto por unanimidad de votos de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal número 6097/05-17-05-8/653/05-S2-07-04, en sesión de fecha 21 de febrero de 2008, publicado en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sexta Época, Año I, número 06, correspondiente al mes de junio de 2008, página 201, tesis que es dable extraer en este trabajo y que reza lo siguiente:

“QUEJA QUE SE CONSIDERA IMPROCEDENTE Y SE ORDENA TRAMITAR COMO NUEVO JUICIO. LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN QUE SE PLANTEEN DEBEN ENCAMINARSE A ATACAR AQUELLA RESOLUCIÓN QUE SE CONSIDERÓ COMO NUEVO ACTO Y NO COMO REPETICIÓN DE ÉSTE.- Con fundamento en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 y su correlativo 58, fracción II, inciso a), puntos 1 y 3 de la vigente Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Legislador Federal estableció como medio de defensa para hacer valer el cumplimiento de una sentencia definitiva firme dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la instancia de queja, la cual de manera concreta se refiere a la resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia y cuando la autoridad omite dar cumplimiento a ella. Por tanto, si en un juicio contencioso administrativo se pretende controvertir una nueva resolución o acto administrativo haciendo valer argumentos tendentes a demostrar que se trata de una resolución que repite indebidamente la resolución anulada en una sentencia firme, tales argumentos devienen inoperantes por no controvertir el nuevo acto por vicios propios o del procedimiento del que derivó dicho nuevo acto, conforme a lo dispuesto en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005.”

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 6097/05-17-05-8/653/05-S2-07-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 21 de febrero de 2008, por unanimidad de 5 votos

a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.-
Secretaria: Lic. Adriana Domínguez Jiménez.

A su vez, el Poder Judicial Federal ha determinado mediante jurisprudencia, que es atinado el criterio del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que estime como inoperantes los conceptos de impugnación hechos valer por el actor en contra de una resolución administrativa emitida en cumplimiento de una sentencia definitiva dictada en un juicio contencioso administrativo previo, cuando se refieran a argumentos que pudieron hacerse valer en el primer juicio, toda vez que han quedado firmes, por lo que el actor únicamente podrá controvertir en el nuevo juicio, los vicios propios de las actuaciones que no hayan sido ordenadas en la sentencia recaída en el juicio contencioso administrativo previo, mas no por cuestiones de cumplimiento de ella; criterio jurisprudencial por reiteración número VI.3o.A. J/65, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito del Poder Judicial Federal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Novena Época, correspondiente al mes de mayo del 2008, página 937, jurisprudencia que se invoca como sigue:

“PRECLUSIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SE ACTUALIZA RESPECTO DE LOS ARGUMENTOS QUE PUDIERON ESGRIMIRSE EN UN PRIMER JUICIO DE NULIDAD, O BIEN, QUE FORMULADOS, FUERON DESESTIMADOS. Es correcto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estime inoperantes los conceptos de impugnación esgrimidos contra una resolución administrativa emitida en cumplimiento de una sentencia definitiva dictada en un primer juicio de nulidad, cuando se refieren a aspectos que pudieron hacerse valer en él, o bien, que formulados, fueron desestimados y que, por tanto, quedaron firmes. Ello en atención a las razones que informan el criterio de

la jurisprudencia 1a./J. 21/2002, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 314 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, de rubro: "PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO.". Así, el actor en el nuevo juicio de nulidad únicamente puede reclamar por vicios propios las actuaciones que no hayan sido ordenadas en la sentencia recaída en el primer juicio de nulidad."

Amparo directo 109/2004. José Nicolás Guadalupe Paleta Daniel. 7 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Roberto Carlos Moreno Zamorano.

Amparo directo 69/2005. Ruperto González Durán. 31 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Héctor Alejandro Treviño de la Garza.

Revisión fiscal 73/2005. Administrador Local Jurídico de Puebla Norte. 12 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Juan Carlos Ríos López.

Amparo directo 305/2005. Afianzadora Sofimex, S.A. 6 de octubre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Clemente Delgado Salgado, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Héctor Alejandro Treviño de la Garza.

Amparo directo 537/2006. Biomateriales, Sistemas y Equipos Universales, S.A. de C.V. 8 de marzo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Héctor Alejandro Treviño de la Garza.

De la misma manera, el Poder Judicial Federal ha concluido que el particular siempre puede promover un nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal en contra de un nuevo acto o resolución administrativa, sin embargo, la instancia de queja procede exclusivamente en contra del incumplimiento de la sentencia definitiva, cuando se incurre en exceso o defecto en su cumplimiento, por repetición del acto impugnado, por haberse emitido el nuevo acto o resolución administrativo fuera del plazo legal, o cuando se ejecute el acto a pesar de que se haya concedido la suspensión de tal ejecución; razonamiento materia de la tesis número 2a. XCI/2009, resuelta por unanimidad de votos de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del amparo directo en revisión número 576/2009, en sesión del 06 de mayo de 2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Novena Época, correspondiente al mes de agosto del 2009, página 225, la cual se cita a continuación:

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 58, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO RELATIVO, QUE PREVÉ LA POSIBILIDAD DE PROMOVERLO CUANDO NO PROCEDA EL RECURSO DE QUEJA CONTRA LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA EMITIDA EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESPETA LA GARANTÍA DE IGUALDAD. El citado precepto, al establecer en su último párrafo que la improcedencia del recurso de queja contra la resolución definitiva emitida en cumplimiento a una resolución dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa faculta al afectado a promover un nuevo juicio contencioso administrativo respeta la garantía de igualdad contenida en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aunque no prevea el supuesto contrario, es decir, la posibilidad de interponer recurso de queja en caso de que el particular hubiere

optado primeramente por la promoción de un nuevo juicio declarado improcedente, en virtud de que siempre que se encuentre dentro del plazo legal puede solicitar el cumplimiento de la ejecutoria de mérito, pero además, debe tenerse presente que los supuestos de procedencia de cada medio de impugnación se encuentran claramente establecidos en la ley, por lo que no se deja al particular en estado de indefensión, tomando en cuenta que un juicio puede promoverse siempre contra un nuevo acto; sin embargo, el recurso de queja exclusivamente procede contra el incumplimiento a la sentencia definitiva; cuando se incurre en exceso o defecto en su cumplimiento; por repetición del acto reclamado; por haberse dictado la resolución fuera del plazo legal, o cuando la autoridad demandada ejecute el acto a pesar de haberse concedido su suspensión.”

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

Como podemos apreciar de todos los criterios anteriores, se advierte medularmente en su conjunto, que los conceptos de impugnación que hace valer el actor en un nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal, tendentes a demostrar que con el nuevo acto o resolución administrativa impugnada, no cumple total y debidamente con una sentencia definitiva previa, son calificados de inoperantes por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que tales argumentos son materia exclusiva de la instancia de queja que se tuvo que hacer valer en el Juicio Contencioso Administrativo Federal anterior.

En consecuencia, se transgrede el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia del actor por parte de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, contenido en el artículo 17, segundo párrafo de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud del cual debe ser impartida de manera pronta, completa e imparcial, previo cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento o el debido proceso; pues los conceptos de impugnación que hizo valer en el nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal, respecto del cumplimiento de la sentencia definitiva firme previa, son calificados como inoperantes por la Sala correspondiente, por lo que no está obligada al estudio del fondo efectivamente planteado en dichos conceptos de impugnación, aún y cuando de tales argumentos se desprenda una o varias causales de ilegalidad del acto o resolución administrativa impugnada; además de que se le impone ilegalmente al actor una carga procesal que lo obliga a interponer la instancia de queja en el juicio primigenio, ocasionándole la obstaculización del acceso efectivo a la impartición de justicia, toda vez que por el simple hecho de transcurrir el tiempo que se tomó el trámite y substanciación del nuevo juicio, ya se encuentra material y jurídicamente impedido para interponer la instancia de queja por defecto en el juicio primigenio.

Lo anterior es así, pues el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no advierte la posibilidad de que el actor pueda promover la instancia de queja por defecto en el Juicio Contencioso Administrativo Federal primigenio, posteriormente a la declaración de improcedencia del nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal, esto es, una vez estudiados por la Sala y calificados de inoperantes los nuevos conceptos de impugnación hechos valer por el actor tendentes a lograr el cumplimiento de la sentencia definitiva firme previa, a pesar de que, en caso contrario, el artículo en comento sí previene que de resultar improcedente la instancia de queja por defecto, se pueda interponer un nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal, aún y cuando haya transcurrido en exceso el plazo de treinta días hábiles para la presentación de la demanda respectiva, en términos de lo que establece el artículo 13, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, incumpliendo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa con su obligación de asegurar el pleno cumplimiento de sus resoluciones.

4.3. Resolución del problema en base al criterio propio.

La resolución a la problemática planteada, lo es que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, realicen el estudio y análisis de los conceptos de impugnación hechos valer por el actor en un nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal, tendentes a demostrar el incumplimiento de una sentencia definitiva dictada en un Juicio Contencioso Administrativo Federal anterior; por lo que deberán calificar tales conceptos de impugnación como fundados o infundados, pero no como inoperantes, en virtud de que deben de estudiar el fondo efectivamente planteado en cada concepto de impugnación, para así determinar si hubo cumplimiento o no por parte de la autoridad demandada a la ordenado en la sentencia definitiva previa, más aún cuando se advierta una causal de ilegalidad originada por tal incumplimiento.

Ello responde al respeto del derecho fundamental del particular de acceso efectivo a la impartición de justicia pronta, completa e imparcial, consagrado por el artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que de esta manera, el actor puede obtener la inmediata nulidad del nuevo acto o resolución administrativa impugnada y que se emitió pretendiendo cumplir con una sentencia definitiva previa, además de que se obligue a la autoridad administrativa a cumplir con lo ordenado en la sentencia previa y en la nueva que se dicte.

Lo anterior es procedente, pues el actor puede controvertir el nuevo acto o resolución administrativa con el que se pretende dar cumplimiento a la sentencia definitiva previa, ya que tiene la opción de hacerlo a través de la instancia de queja por defecto correspondiente en el juicio primigenio, la cual podrá interponer dentro del plazo de quince días posteriores a que surta efectos la notificación de la resolución administrativa defectuosa, o interponer un nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal, el cual podrá ser interpuesto dentro del plazo de treinta días

posteriores a que surta efectos la notificación del acto o resolución administrativa impugnada.

Cabe destacar, que la instancia de queja es optativa para el actor de iniciarla, ya que el legislador instituyó en el artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que *“el afectado podrá ocurrir en queja”*, lo que significa que queda a decisión del afectado de incoar la instancia de queja o no, pues tiene la opción de iniciar un nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal en contra del nuevo acto o resolución administrativa, por lo que tiene dos diferentes caminos para lograr que se deje sin efectos el nuevo acto o resolución administrativa, a saber, la instancia de queja por defecto en el primer juicio o un nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal.

En ese orden de ideas, el Juicio Contencioso Administrativo Federal es más benéfico para la esfera jurídica del particular que la instancia de queja por defecto, pues el plazo para interponer el juicio es más extenso que el de la queja, siendo para aquel de treinta días hábiles, mientras que para la queja lo es de quince. Asimismo, el actor en el nuevo juicio, además de demostrar el incumplimiento de la sentencia previa, también puede demostrar la ilegalidad de la nueva resolución impugnada por vicios propios originados por tal incumplimiento de la sentencia previa, mientras que en la queja solamente se hacen valer cuestiones exclusivamente de cumplimiento de la sentencia firme previa, más no sobre la ilegalidad de la resolución impugnada.

Es así que, se puede apreciar que en términos del principio *“pro persona”*, el Juicio Contencioso Administrativo Federal es más benéfico, extenso y amplio para la esfera jurídica del actor, para que obtenga la declaración de nulidad de la resolución administrativa impugnada y se condene a la autoridad demandada al resarcimiento del derecho violado en perjuicio del actor, en la que precisará la forma y términos en que deberá cumplir; mismo efecto que se obtiene al iniciar la instancia de queja por defecto, pues en términos del artículo 58, fracción II, inciso d) de la Ley

Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la sentencia que resuelva que hubo defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución administrativa defectuosa y se precisará la forma y términos en los que la autoridad demandada deberá cumplirla.

Como resultado, se respetaría y garantizaría efectivamente el derecho fundamental del actor de acceder expeditamente a la impartición de justicia, en términos del artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, de impartir justicia de manera pronta, completa e imparcial, sin que sea obstaculizado por cuestiones meramente de forma, ya que material y jurídicamente el Juicio Contencioso Administrativo Federal es más benéfico, amplio y extenso para obtener la nulidad del nuevo acto o resolución administrativa impugnada, al poder hacer valer cuestiones de cumplimiento de una sentencia definitiva firme previa, así como cuestiones de ilegalidad por vicios propios originadas por tal incumplimiento, pues la instancia de queja por defecto, restringe el plazo para que el actor pueda interponerla, así como restringe la materia, a solo cuestiones de cumplimiento que pueden ser resueltas en su sentencia respectiva.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. El plazo para la interposición de la instancia de queja por defecto, es de quince días hábiles siguientes a que surta efectos la notificación del acto o resolución administrativa defectuosa; mientras que para la interposición del Juicio Contencioso Administrativo Federal, lo es de treinta días hábiles siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acto o resolución administrativa impugnada.

SEGUNDA. Las cuestiones que se ventilan en la instancia de queja por defecto, lo son solamente puntos tendentes a demostrar el incumplimiento total o indebido de la sentencia firme respectiva, pero no cuestiones sobre ilegalidad del acto o resolución administrativa defectuosa; mientras que en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, los puntos a resolver lo son solamente cuestiones sobre la ilegalidad del acto o resolución administrativa impugnada, más no los puntos sobre el cumplimiento o no de la sentencia firme previa.

TERCERA. Los conceptos de impugnación hechos valer en el nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal, tendentes a demostrar el incumplimiento de una sentencia firme previa, son calificados de inoperantes por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por lo que no están obligadas a estudiar el fondo planteado en tales conceptos de impugnación, pues supuestamente no desvirtúan la presunción de legalidad de toda resolución administrativa impugnada.

CUARTA. Se le impone ilegalmente al particular la carga procesal de interponer forzosamente la instancia de queja por defecto en el juicio primigenio, cuando dicha instancia es expresamente opcional para el afectado, pues no se trata de la única instancia procesal existente para que el particular obtenga el

cumplimiento debido y total de una sentencia definitiva firme emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

QUINTA.- El artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no prevé cuestión alguna para el caso de que el afectado pueda promover la instancia de queja por defecto, posteriormente a que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa declare improcedente el nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal; pero sí regula expresamente sobre la interposición del nuevo Juicio Contencioso Administrativo una vez declarada improcedente la instancia de queja por defecto, aún y cuando haya transcurrido en exceso el plazo de treinta días hábiles para la presentación de la demanda correspondiente, a razón del tiempo que se ocupó el trámite y substanciación de dicha queja.

SEXTA.- Se transgrede el derecho fundamental del actor de acceso a la impartición de justicia pronta, completa e imparcial, consagrado por el artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pues los conceptos de impugnación que hace valer en el nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal, respecto del incumplimiento de la sentencia firme previa, son calificados de inoperantes por la Sala correspondiente, y por lo tanto no está obligada al estudio del fondo de dichos conceptos de impugnación, aún y cuando de tales argumentos se pueda desprender alguna causal de ilegalidad del acto o resolución administrativa defectuosa e impugnada por vicios propios; en conjugación de que, una vez declarados inoperantes tales conceptos de impugnación y no haber prosperado su nuevo Juicio Contencioso Administrativo Federal, se le obstaculiza su acceso efectivo a la impartición de justicia, ya que por el solo transcurso del tiempo que duro el trámite y substanciación del nuevo juicio en comento, el actor está material y jurídicamente impedido para interponer posteriormente la instancia de queja por defecto en el juicio primigenio, toda vez que el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo solamente prevé, en sentido opuesto, respecto de la interposición del nuevo Juicio

Contencioso Administrativo Federal una vez declarada improcedente la instancia de queja por defecto respectiva.

SÉPTIMA.- El Juicio Contencioso Administrativo Federal es más benéfico para el particular que la instancia de queja por defecto, pues el plazo para interponer el juicio es más amplio que el de la queja, siendo para aquel de treinta días hábiles, mientras que para la queja lo es solo de quince; asimismo, el actor en el nuevo juicio puede demostrar el incumplimiento de la sentencia previa, así como la ilegalidad de la nueva resolución impugnada originada por tal incumplimiento de la sentencia previa, mientras que en la queja solamente se pueden hacer valer cuestiones exclusivamente de cumplimiento, más no sobre la ilegalidad de la resolución impugnada. Por lo que en aplicación del principio “pro persona”, el Juicio Contencioso Administrativo Federal es más benéfico, extenso y amplio para la esfera jurídica del actor, para que obtenga una sentencia que declare la nulidad de la resolución administrativa impugnada, en la que precisará la forma y términos en que deberá cumplir la autoridad demandada; mismo efecto que se obtiene con la instancia de queja por defecto, pues al demostrarse el defecto en el cumplimiento, la sentencia que se dicte dejará sin efectos la resolución administrativa defectuosa y se precisará la forma y términos en los que la autoridad demandada deberá cumplirla.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto y Ricardo Levene, *Derecho Procesal Penal*, Tomo III, Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1945.
2. ARREOLA TALAVERA, Rosa Ileri, *El Contencioso de Interpretación en México*, trabajo consultable en su versión digital en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/elcontencioso.pdf>
3. BAHENA VILLALOBOS, Alma Rosa, *El Principio Pro Persona en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho*, Ciencia Jurídica, Universidad de Guanajuato, Año 4, No. 7, 2015, versión digital consultable en la página electrónica: <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/viewFile/140/134>
4. BIDART CAMPOS, Germán J., *El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.
5. BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal: Regímenes Federal y Distrital Mexicanos*, segunda ed., Porrúa, México, 1990.
6. BUCIO RAMIREZ, Angélica, *Historia del Derecho en Mexicano*, trabajo consultable en su versión digital en la siguiente dirección electrónica: http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/derecho_y_ciencias_sociales/Historia_del_derecho_en_Mexico.pdf
7. CABANELAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, 2003, versión digital.
8. CARBONELL SANCHEZ, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.

9. CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal II*, sexta ed., Iure Editores, México, 2013.
10. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO Y LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Constitución y Derechos Humanos*, México, 2015.
11. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO Y LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Derecho Humanos en el Artículo 1o. Constitucional: Obligaciones, Principios y Tratados*, México, 2015.
12. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo 1, Tirant Lo Blanch, México, 2017, versión digital.
13. ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Librería de Rosa, Bouret y Cia., París, Francia, 1851.
14. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, cuadragésima sexta ed., Porrúa, México, 2007.
15. GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, segunda ed., Trillas, México, 1984.
16. HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *La Tutela de los Derechos Fundamentales*, Juricentro, Costa Rica, 1990.

17. IBÁÑEZ RIVAS, Juana María, Control de Convencionalidad, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Septiembre de 2017, versión digital.
18. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo VI, México, 1982.
19. LUCERO ESPINOSA, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sexta ed., Porrúa, México, 2000.
20. MARGAIN MANAUTOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o de Ilegitimidad, novena ed., Porrúa, México, 2000.
21. MEDELLÍN URQUIAGA, Ximena, Principio Pro Persona, Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2013, versión digital consultable en la página electrónica siguiente: http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/1-Principio_pro-persona.pdf
22. MENDOZA MONTES, Alejandra, Propuesta de Reforma al Artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Tesis Profesional para optar por el Título de Licenciada en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, 2014.
23. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, Teoría y Dogmática de los Derechos Fundamentales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.
24. ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, Juicio de Nulidad Tradicional, en Línea y Sumario, Estudio y Práctica Forense, Porrúa, México, 2014.
25. OVALLE FAVELA, José, Derecho Procesal Civil, Harla, México, 1982.

26. PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, cuarta ed., Porrúa, México, 1963.

27. RAMIREZ CHAVERO, Iván, *El Juicio Contencioso Administrativo Aspectos Teóricos y Práctica Forense*, tercera ed., Sista, México, Julio de 2011.

28. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario Práctico del Estudiante*, Santillana, Barcelona, España, 2007.

29. ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *EL Control Difuso y la Recepción del Control de Convencionalidad en Materia de Derechos Humanos en México*, Porrúa, México, 2015.

30. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo Segundo Curso*, Porrúa, México, 2001.

31. TREVIÑO GARZA, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, segunda ed., Porrúa, México, 1998.

Páginas Electrónicas:

1. <http://www.tfja.mx/index.php/el-tribunal/quienes-somos/historia>

2. <http://www.un.org/es/sections/history/history-united-nations/index.html>

3. <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>

4. <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/acerca-de/historia-de-la-corteidh>

LEGISLACIÓN:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
3. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

JURISPRUDENCIA:

1. Jurisprudencia número XVII.1o.P.A. J/9 (10a.), de título *“PRINCIPIO PRO PERSONA COMO CRITERIO DE INTERPRETACIÓN DE DERECHOS HUMANOS. TEST DE ARGUMENTACIÓN MÍNIMA EXIGIDA POR EL JUEZ O TRIBUNAL DE AMPARO PARA LA EFICACIA DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS.”*, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito del Poder Judicial Federal, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, Tomo IV, correspondiente al mes de octubre de 2015, Décima Época, página 3723, publicada el viernes 09 de octubre de 2015, a las 11:00 horas.
2. Jurisprudencia número VI.3o.A. J/65, de título *“PRECLUSIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SE ACTUALIZA RESPECTO DE LOS ARGUMENTOS QUE PUDIERON ESGRIMIRSE EN UN PRIMER JUICIO DE NULIDAD, O BIEN, QUE FORMULADOS, FUERON DESESTIMADOS.”*, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito del Poder Judicial Federal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Novena Época, correspondiente al mes de mayo del 2008, página 937.

3. Jurisprudencia número VII-J-SS-120, que lleva de título *“QUEJA FUNDADA POR OMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA.- SE DEBE CONCEDER A LA AUTORIDAD DEMANDADA EL TÉRMINO DE 3 DÍAS CONFORME AL ARTÍCULO 297, FRACCIÓN II DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA SU DEBIDO CUMPLIMIENTO.-”*, emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, visible en la Revista de dicho Tribunal, Séptima Época, Año IV, No. 32, correspondiente al mes de marzo de 2014, página 147.

4. Tesis aislada número 1a. CCLXXXVI/2014 (10a.), de título *“DERECHOS HUMANOS. NATURALEZA DEL CONCEPTO “GARANTÍAS DE PROTECCIÓN”, INCORPORADO AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTE DESDE EL 11 DE JUNIO DE 2011.”*, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, Tomo I, correspondiente al mes de agosto de 2014, Décima Época, página 529.

5. Tesis aislada número 1a. LXXIV/2013 (10a.), de título *“DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS.”*, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 1, correspondiente al mes de marzo de 2013, Décima Época, página 882.

6. Tesis número 2a. XCI/2009, de título *“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 58, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO RELATIVO, QUE PREVE LA POSIBILIDAD DE PROMOVERLO CUANDO NO PROCEDA EL RECURSO DE QUEJA CONTRA LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA EMITIDA EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESPETA LA GARANTÍA DE IGUALDAD”*, resuelta por unanimidad de votos de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, dentro del amparo directo en revisión número 576/2009, en sesión del 06 de mayo de 2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Novena Época, correspondiente al mes de agosto del 2009, página 225.

7. Tesis aislada número XVIII.3o.1 K (10a.), de título *“PRINCIPIO PRO HOMINE. SU CONCEPTUALIZACIÓN Y FUNDAMENTOS.”*, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito del Poder Judicial Federal, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VII, Tomo 2, correspondiente al mes de abril de 2012, Décima Época, página 1838.

8. Tesis aislada número VI-P-2aS-49, de título *“QUEJA QUE SE CONSIDERA IMPROCEDENTE Y SE ORDENA TRAMITAR COMO NUEVO JUICIO. LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN QUE SE PLANTEEN DEBEN ENCAMINARSE A ATACAR AQUELLA RESOLUCIÓN QUE SE CONSIDERÓ COMO NUEVO ACTO Y NO COMO REPETICIÓN DE ÉSTE.”*, resuelto por unanimidad de votos de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dentro del juicio contencioso administrativo federal número 6097/05-17-05-8/653/05-S2-07-04, en sesión del 21 de febrero de 2008, publicado en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sexta Época, Año I, número 06, correspondiente al mes de junio de 2008, página 201.

9. Tesis aislada número V-TASR-XXX-2374, de título *“CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN INOPERANTES.- LOS CONSTITUYEN AQUÉLLOS QUE PRETENDEN LA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN POR INCUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA.”*, resuelto por unanimidad de votos de la Sala Regional del Norte-Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dentro del juicio contencioso administrativo federal número 3274/05-04-01-5, en sesión del 09 de agosto de 2006, publicado en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quinta Época, Año VII, Tomo IV, número 73, correspondiente al mes de enero de 2007, página 1958.

OTRAS FUENTES:

1. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que resuelve el caso Rosendo Radilla Pacheco.
2. Exposición de motivos de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009, por la cual se creó el Juicio Contencioso Administrativo en Línea.
3. Exposición de motivos de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010, por la cual se creó el Juicio Contencioso Administrativo Federal Sumario.
4. Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos constitucionales y de derechos humanos con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, 23 de abril de 2009, Ciudad de México.